

Desaparición de ayuntamientos

I. TRATAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL

1. El municipio en México es una institución que se ha mantenido durante todas las fases de nuestra evolución política. Se trata de una institución superviviente que es anterior a la Conquista, a la Independencia, a la República y a la Federación y que ha figurado en el ideario de todas las revoluciones a partir, por lo menos, de la de Tuxtepec.

Su permanencia es tal que algunos autores lo consideran como una institución jusnaturalista anterior al Estado mismo,¹ y su exaltación figura unánimemente en la retórica de todos los partidos políticos.

Sin embargo, a pesar de este raro caso de coincidencia ideológica y de vetustez, el municipio mexicano no ha logrado la libertad ni la madurez tan deseada durante tanto tiempo por todos. Quizá la heterogeneidad en la constitución de los 2377 municipios mexicanos así como la flexibilidad para adaptarse a las diversas formas de gobierno implantadas en nuestro país, han provocado que el municipio no cuente con un consistente significado ni con un régimen fortalecido.

No obstante los ejemplos históricos sobre el papel preponderante de los municipios en el desarrollo de nuestras instituciones políticas, que empiezan desde el movimiento pro-independentista del cabildo de la ciudad de México de 1808, éstas no han reintegrado a aquéllos la debida emancipación.

En nuestra historia política, la Federación ha sido el único ámbito de poder favorecido por consolidación y desarrollo, quedando completamente a la zaga las esferas estatal y municipal. Al parecer, el fortalecimiento municipal tendrá que esperar hasta que el futuro desarrollo de los estados sea una realidad, para que éste derrame los factores económicos y políticos que permitan dicho fortalecimiento. Éste ha sido infortunadamente el proceso de evolución política de México: vertical descendente.

¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco, *El Municipio; historia, naturaleza y gobierno*. Editorial Jus, 1947, pp. 73-74 y D'ACOSTA, Julio y ESQUIVEL, O. *El fuero del municipio*. Editorial Jus, 1948, pp. 16-17.

La trascendencia del problema municipal se reflejó desde la reforma del 26 de diciembre de 1914 al Plan de Guadalupe, como una manifestación más, que dentro de la Primera Revolución Social del siglo XX se expresaba sobre la constante inquietud de otorgar la libertad al municipio en todos los órdenes. Este ideal no cumplido ha desarrollado, sin embargo, la tesis de considerar al Municipio Libre como una de las decisiones políticas fundamentales en México.²

El reconocimiento al Municipio Libre trae como consecuencia no sólo su elevación a nivel constitucional sino su irreformabilidad, lo que conlleva la imposibilidad jurídica de menoscabar o modificar la libertad municipal, aun cuando se promuevan reformas constitucionales por el Poder Constituyente Permanente. Este principio es congruente con la disposición del artículo constitucional.

El menoscabo a la decisión política fundamental del Municipio Libre, puede provenir del terreno fáctico además de los ámbitos constitucionales y legales de los distintos niveles de gobierno. En México, la doctrina reconoce que los niveles de gobierno son tres: Federación, entidades federativas y municipios.

Aunque la Constitución federal divide claramente los niveles federal y estatal, el ámbito municipal se consagra como un agregado confusamente inserto dentro de la organización de las entidades federativas. Al respecto es ilustrativa la redacción de la fracción I del artículo 115 que considera al municipio no como un nivel autónomo de gobierno, sino como la base “territorial” de las entidades federativas.³

Ante esta vaguedad en la Constitución, que se hubiera disipado con la expresa diferenciación de los tres niveles de gobierno, la doctrina ha tenido que elaborar una interpretación sistemática del texto constitucional para descubrir si el municipio es efectivamente un nivel diferenciado. Desde el momento en que la naturaleza jurídica del municipio ha tenido que ser interpretada, se descubre la

² Cfr. CANUDAS, Luis Felipe, “Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 18, 19, 20, 1943, pp. 107-108. Otros autores como CARPIZO, Jorge, en *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, 1979, p. 134, reconoce que el municipio libre está implícito en otra de dichas decisiones, la concerniente a la del sistema federal en general.

³ Lo dicho ha sido objeto de precisiones por parte de TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, S. A., 18ª ed., 1981, p. 145; las cuales a su vez son corregidas por SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, *El sistema de la Constitución Mexicana*, Textos Universitarios, Librería Manuel Porrúa, 1971, pp. 350 y 351.

indefinición y descuido en que se encuentra esta institución política supuestamente fundamental en nuestro sistema.

La Constitución federal implica en forma indirecta al municipio como un tercer nivel de gobierno. Sólo interpretando la distribución competencial en materia de educación (art. 3º), la plena capacidad para adquirir bienes raíces (art. 27, fr. VI) y la recepción de ingresos para gastos públicos (art. 31, fr. IV), se deducen los tres niveles de gobierno en México. Paradójicamente es el Código Civil para el Distrito Federal el ordenamiento que en una brevísima disposición pone más orden en su artículo 25, fracción I al establecer que la nación, los estados y los municipios gozan de personalidad jurídica propia.⁴

Por otra parte, la naturaleza del municipio mexicano ha sido asimilada a la descentralización administrativa por región de corte francés, propia para explicar la descentralización de servicios en un país centralista, pero completamente inadecuado para explicar la descentralización política propia de una Federación.

El entendimiento de la libertad municipal radica en la diferenciación de estas dos modalidades de descentralización. La política cubre las características de autarquía o autogobierno y autonomía o capacidad de autorregulación.⁵ Aunque la descentralización política es clara, en el nivel de las entidades federativas, debido a que reúne las funciones ejecutiva, legislativa y judicial; en el caso de los municipios, esta división de funciones no ocurre ya que predomina la sola función ejecutiva del presidente municipal quien cuenta generalmente como auxiliares a los regidores y síndicos.⁶

Por principio, debe estimarse que cuando el municipio dependa del nivel estatal para satisfacer sus funciones legislativas y judiciales, su naturaleza está más cercana a la descentralización administrativa que a la política y, en consecuencia, su libertad es más semántica que real. Por ello, el artículo 115 constitucional en lugar de diferenciar al nivel municipal tan sólo lo considera como base de las entidades federativas.

⁴ Vid. RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El nuevo artículo 115", en RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADES, Diego. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, S. A., 1983.

⁵ Cfr. DE LA GARZA, Sergio Francisco, *op. cit.*, pp. 76 a 79, BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, S. A., 1982, 4ª ed., pp. 853 y 866, RENDÓN HUERTA, Teresa, "Derecho Municipal", *Jurídica*, tomo II, No. 13, 1981, pp. 819-820.

⁶ Cfr. REYES VALENCIA, Daniel, "El Poder Ejecutivo dentro del ámbito municipal", *Temas fundamentales, Comisión Editorial del Valle de México*. 1982, p. 370.

Por otro lado, es conveniente ponderar en sus reales dimensiones la supuesta elevación de la institución municipal como uno de los poderes de los estados. La Constitución pionera en esta tendencia fue la de Hidalgo del 21 de mayo de 1870 (art. 26), la cual fue secundada posteriormente por la Constitución de Tlaxcala del 16 de noviembre de 1891. Esta tendencia que actualmente ha sido abandonada, considera al municipio como un cuarto poder junto con los tradicionales Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No obstante, más allá de la retórica, el análisis de las consecuencias de este poder municipal lleva a dos consideraciones que no se verifican en la realidad política.

a) Si efectivamente fuera un poder estadual, el municipio tendría que participar en los mecanismos de frenos y contrapesos reconocidos según el principio de división de poderes.⁷

b) El municipio es un nivel de gobierno distinto al del Estado, por lo que no debe asimilarse como uno de los poderes del mismo, ya que implica desconocer la descentralización política que rige nuestro sistema federal. Además de desconocer su personalidad jurídica propia.

Sin embargo, lo más patético es que algunos estados incurren en un vicio más grave, consistente en considerar expresamente a los gobernadores, como los superiores jerárquicos de las autoridades municipales, situación que aunque de hecho opera en nuestro medio a través de controles políticos, económicos y jurídicos,⁸ no deja de sorprender que existan textos expresos que contraríen el artículo 115 constitucional tan flagrantemente. Las constituciones vigentes de Aguascalientes, Morelos, Durango, Nuevo León y Baja California, están bajo este supuesto, así como las respectivas leyes orgánicas municipales de Aguascalientes, Baja California, Guerrero y Oaxaca.⁹

2. De las múltiples reformas constitucionales promovidas por iniciativa presidencial durante el mes de diciembre de 1982 y aprobadas el 3 de febrero de

⁷ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, T. XLV, p. 3577 y T. XLVIII, p. 349.

⁸ Cfr. ALMADA, Carlos, *La administración estatal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 109 y ss.

⁹ Cfr. OCHOA CAMPOS, *op. cit.* Capítulo IV, MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, UNAM, 1979, Tercera Parte y Anexos.

1983, destacan por su trascendencia, las relativas al municipio que cubren un amplio aspecto de atribuciones relacionadas con este ámbito.¹⁰

De dichas reformas, el presente trabajo analiza lo concerniente a la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros cuando exista causa grave calificada en las leyes estatales y decretadas por las respectivas legislaturas de los estados. Desde este momento debemos apuntar que la intención de esta reforma no es el fortalecimiento político de los municipios sino “establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un Estado democrático de derecho”, según se expresara por la Secretaría de Gobernación.¹¹

A semejanza de las medidas de intervención que se implementan constitucionalmente para la Federación con respecto a las entidades federativas, esta reforma inicia una nueva etapa en la naciente regulación de medidas interventoras de las entidades federativas con relación a los niveles municipales. Debido al carácter instrumental de las medidas interventoras, éstas no son condenables *per se* sino que en todo caso deben utilizarse con estricto apego a la legislación y al principio de la forma republicana de gobierno.

La suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos en lugar de ser instrumentos del gobierno de los estados para sojuzgar a los municipios, deben considerarse como medidas reconstructivas del orden constitucional respetuosas del sufragio popular. La intención de este trabajo es ofrecer criterios para apreciar los alcances de dichas medidas. La necesidad de determinar esos criterios se impone no sólo por la importancia de la reforma constitucional aludida, sino por su inmediata aplicación en el primer caso de desaparición de ayuntamiento, acaecido el 3 de agosto de 1983, a escasos seis meses de haberse aprobado la reforma.

La reforma constitucional no explica por ella misma si la suspensión, la desaparición o la revocación son medidas similares o diferenciadas, pero encomienda a los estados la tarea de regular las causales y los procedimientos a seguir, al establecer qué leyes estatales tendrán que expedirse para dichos efec-

¹⁰ Para una revisión de las reformas al artículo constitucional de 1983, consultar CARPIZO, Jorge, “Evolución y perspectivas del régimen municipal en México”, *Reformas legislativas 1982-1983*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.

¹¹ CARPIZO, Jorge, *op. ult. cit.*, pp. 31-32.

tos. De esta manera, la intención de introducir uniformidad en la materia queda limitada a la acción de los propios estados.

Éste es un primer inconveniente de la reforma, ya que incurre en el mismo error que el Congreso Constituyente 1916-1917 efectuó cuando dejó indeterminados los rubros que constituirían la hacienda municipal para trasladarse esta tarea a las legislaturas de los propios estados. Incidentalmente, cabe mencionar que las reformas de 1983 contribuyeron, por otra parte, a subsanar la anarquía en tan importante materia, al determinar los rubros mínimos de ingresos municipales. ¿Será materia de una reforma ulterior fijar las causas graves que aumenten las medidas de suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos? Yo creo que éste debió ser el sentido de la reforma constitucional.

Antes de las reformas de 1983 algunas constituciones estatales contemplaban la figura de suspensión de ayuntamientos. Es desconcertante el hecho de que la doctrina condenara unánimemente esta medida y que, a pesar de ello y de la categoría e influencia de los autores,¹² la reforma relativa pudiera prosperar no sólo contemplando la indicada suspensión.

¹² De los pocos autores que tratan el tema, todos coinciden en condenar la suspensión de ayuntamientos: OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, Porrúa, S. A., 3ª ed., 1979, pp. 375 y 384. RAMÍREZ, Alfonso Francisco, "El municipio Libre", *El economista*, No. 151, enero, 1946, p. 19. CARRILLO FLORES, Antonio; BARTLETT, Manuel; MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio; VELASCO, Gustavo; SASTRÍAS, Fernando, "Bases para un proyecto de ley municipal", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VIII, enero-marzo, 1946, No. 29, p. 49. GONZÁLEZ LUNA, Efraín, *El municipio mexicano y otros ensayos*, Editorial Jus, 1974, p. 41. GAMAS TORRUCO, José, "El municipio mexicano", *Pensamiento Político*, No. 10, vol. III, febrero, 1970, p. 209; del mismo autor, "El marco jurídico del municipio mexicano", *Los municipios de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978, pp. 118 y 121. *Ídem*, "Federalismo y municipalismo" en RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADÉS, Diego, *Nuevo Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, S. A., 1983, p. 195. MARQUET GUERRERO, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, p. 388. ALMADA, Carlos, *La administración estatal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 111. DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Elementos de Derecho constitucional*, Instituto de Capacitación Política, 1982, p. 368.

II. LA SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL

3. La reforma constitucional de 1983 federaliza y amplía un procedimiento ya consagrado en las constituciones de las entidades federativas desde 1825, es decir, desde el nacimiento mismo de la República federal.

Si bien la desaparición de poderes en las entidades federativas es una institución tardía en el siglo XIX, implementada específicamente con el renacimiento del Senado en las reformas constitucionales de 1874, las relaciones entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos por su parte, ya habían sido objeto para entonces de una elaborada opción de mecanismos de control y reconstrucción que seguramente no fueron ponderados por las reformas de 1874 al entonces artículo 72 ni de 1983 al artículo 115 de la Constitución federal. Al respecto, es significativo mencionar que gran parte de nuestras instituciones políticas fundamentales han sido contribución de las entidades federativas y no de la Federación.

De esta manera, nuestra forma de gobierno es resultado del movimiento de los estados de 1823, el juicio de amparo nace con las constituciones de Yucatán y Jalisco, los derechos sociales son consagrados en constituciones y legislaciones estatales previamente a su establecimiento a nivel federal, el sufragio femenino para elecciones municipales es primeramente establecido en 1923 en San Luis Potosí,¹³ así como los mecanismos de control y reconstrucción referidos se unen a esta enumeración ejemplificativa.

Sin embargo, esta fértil influencia no ha merecido el correspondiente desarrollo de los Derechos Constitucionales Estadales que, aunque ya apuntan algunos estudios introductorios,¹⁴ el campo por recorrer es aún extenso. Este precario desarrollo de las instituciones políticas de las entidades federativas, se traduce en una mayor pauperización de las concernientes a los municipios.

¹³ OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio y su evolución institucional*, Col. de Cultura municipal, 1981, p. 235.

¹⁴ Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, "Notas para un Derecho Constitucional Estatal", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Núm. 3, Año 3, 1979, Núm. 5, Año 5, 1981.

El Estado de Veracruz fue no sólo la cuna del municipio de corte hispano en México hacia 1519,¹⁵ sino que también inició la tradición de la institución denominada como “suspensión de ayuntamientos” desde su Constitución del 3 de junio de 1825. Entre las atribuciones del gobernador que estableció esta Constitución, en su artículo 59, fracción X, figuró la facultad para:

“Suspender por sí a los jefes de departamento; con informe de éstos a los de cantón, y con los de entrambos a alguno o todos los miembros de los ayuntamientos que abusaren de sus facultades, dando parte justificado 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 sólo falten 4 meses para concluir su encargo”.¹⁶

Después de esta disposición constitucional veracruzana, las constituciones del Estado Libre de Occidente (2 de noviembre de 1825), constituido por los territorios de los estados de Sonora y Sinaloa, así como del Estado de Durango (1° de septiembre de 1825) consagraron en los mismos términos que la de Veracruz, la suspensión de ayuntamientos. Este sistema persistió incluso a principios del siglo XX con las constituciones de Guanajuato de 16 de septiembre de 1917 (art. 56, fr. XVI) y de Tlaxcala, de 16 de septiembre de 1918 (art. 59, fr. VI).¹⁷

Como se desprende de lo anterior, la suspensión de ayuntamientos se originó como una facultad del gobernador para separar de su encargo en forma definitiva a todas las autoridades municipales¹⁸ por abuso de sus facultades y mediante la realización de un informe justificado a la Legislatura del Estado correspon-

¹⁵ MATUTE VIDAL, Julián, “La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz desde el punto de vista jurídico”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Núm. 4, septiembre-diciembre, 1939.

¹⁶ *Cfr. Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo III, 1826, Imprenta Galván.

¹⁷ El sistema de la Constitución de Tlaxcala de 1918 es el más preciso al exigir un plazo de 48 horas para que el gobernador dé cuenta a la Legislatura o Comisión Permanente sobre la suspensión de ayuntamiento.

¹⁸ Las primeras excepciones las constituyen en las constituciones de Querétaro de septiembre de 1879 (art. 86, fr. XVIII) y de Coahuila del 19 de febrero de 1882 (art. 87, fr. XII) que prevén por vez primera la suspensión de uno o varios municipios.

diente. Aunque no tenemos noticia acerca de la aplicación efectiva de esta facultad, es de suponerse que la discrecionalidad del Ejecutivo local para apreciar el abuso de autoridad no ha de haber reconocido como una efectiva limitante al informe justificado que tendría que rendir ante la Legislatura.

La suspensión de ayuntamientos fue una institución reservada dentro de las facultades del gobernador hasta 1917, ya que con la expedición de las constituciones estatales a la promulgación de la vigente Constitución federal, hubo dos variantes:

A) Suspensión otorgada como facultad del gobernador pero con aprobación de la Legislatura. Lo cual implica no sólo la sumisión de un informe justificado sino además la necesaria aprobación de la Legislatura de las razones dadas por el gobernador para proceder a la suspensión de algún ayuntamiento. En este supuesto están las constituciones de Coahuila del 19 de febrero de 1882 (art. 87, fr. XII), de la de Colima del 27 de mayo de 1882 (art. 43, fr. XVII), la siguiente de Colima del 1° de septiembre de 1917 (art. 33, fr. XXIV y XXXVI y art. 58, fr. XXX) y de Guerrero del 6 de octubre de 1917 (art. 50, fr. XXI y art. 68, fr. XXI y XXIII).

B) Suspensión como facultad exclusiva de la Legislatura. Esta variante ha sido la adoptada finalmente por las reformas constitucionales de 1983 al artículo 115. Las constituciones de Veracruz de 15 de septiembre de 1917 (art. 68, fr. VII) y de Tabasco de 5 de abril de 1919 (art. 68, fr. XXXVII) otorgan a la Legislatura la facultad de suspender ayuntamientos, tanto en forma definitiva como provisional, reconociéndose al Ejecutivo tan sólo un derecho de petición. Como una alteración a esta variante es aquella establecida por la Constitución de Querétaro (art. 63, fr. XI y art. 93, fr. XI) por la cual se otorga la facultad al gobernador de suspender ayuntamientos provisionalmente reservándose la Legislatura, sin embargo, la facultad decisoria en forma definitiva.

Por lo que respecta a las causales de suspensión de ayuntamientos, éstas pueden agruparse dentro de los siguientes rubros:

A) Abuso de autoridad o exceso de poder por parte de las autoridades municipales. Ésta fue la primera causal contemplada desde 1825 en las constituciones de Veracruz, del Estado libre de Occidente (Sonora, Sinaloa) y de Durango, según hemos visto con anterioridad. Esta misma causal es igualmente contemplada por las consti-

tuciones de Veracruz del 27 de septiembre de 1902 y de Nuevo León de 16 de diciembre de 1917.

B) Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones. Tal como se previó en las constituciones de Puebla del 5 de julio de 1880 y de Tlaxcala de 14 de septiembre de 1891. Como un caso excepcional podría considerarse en este rubro a la disposición atentatoria de la Constitución de Coahuila del 19 de febrero de 1882 que prevé como causal de suspensión la desobediencia por parte del ayuntamiento de “las órdenes o disposiciones gubernativas”.

C) Comisión de delitos y faltas por los municipios. Según se determinaron en las constituciones de Puebla del 5 de julio de 1880 y del 21 de agosto de 1894.

D) Casos previstos expresamente en las leyes. Esta fórmula general que bien supone una reglamentación de la suspensión de ayuntamientos es prevista en las constituciones de Colima de 1882 y del 1º de septiembre de 1917.

Con relación a las causales mencionadas, es digno de notarse que algunas reflejan la subordinación a la cual ha estado sometido el municipio en México, como la establecida en la Constitución de Coahuila de 1882, mientras que otras causales han hecho corresponder la responsabilidad surgida de la comisión de delitos con las de suspensión de ayuntamientos, utilizando tanto al juicio político como a la suspensión, para el mismo efecto de remoción de los municipios, según explicaremos con posterioridad.

La previsión de municipios provisionales, una vez declarada la suspensión del ayuntamiento, constituye un avance en la técnica constitucional de los estados en su tratamiento del problema municipal. Una disposición pionera al respecto, la constituye la consagrada en la Constitución del Estado Libre de Occidente del 31 de octubre de 1825 (art. 137, fr. X) que dispone que en lugar del ayuntamiento cesante o suspenso entre a funcionar el último saliente.

Sin embargo, esta tendencia empezó a ser disposición común a partir de 1918. Desde la Constitución de Yucatán del 12 de enero de 1918 (art. 30, fr. XL) se previó que, ante la ausencia de funcionarios en los ayuntamientos, se designarían comités administrativos, como los denominaría la Constitución de Tabasco del 5 de abril de 1919 (art. 68, fr. XXXIII), integrados por tres personas, los cuales atenderían provisionalmente las funciones municipales mientras se llevaran a cabo las elecciones y se renovaran las autoridades municipales. Esta disposición fue contenida además en las constituciones de Tlaxcala del 16 de

septiembre de 1918 (art. 43, fr. VII) y de San Luis Potosí del 2 de noviembre de 1943 (art. 56, fr. VIII).

La Constitución de Sinaloa del 22 de junio de 1922 ofrece un criterio distinto, ya que sólo otorga la facultad a la Legislatura de elegir regidores municipales sustitutos (art. 43, fr. XV).

Una segunda característica de las constituciones de los estados, promulgadas después de la federal de 1917, resulta el intento de moderar la suspensión de ayuntamientos mediante establecimiento de suspensiones sólo de carácter temporal. Si bien algunas constituciones del siglo XIX habían consagrado una suspensión provisional, ésta fue contemplada como, una medida intermedia hacia la suspensión definitiva en atención a la gravedad de los problemas a los ayuntamientos; sin embargo, las constituciones de Nuevo León del 16 de diciembre de 1917 (art. 85, fr. XVIII) y de Baja California del 16 de agosto de 1953 (art. 27, fr. IX) contemplan únicamente suspensiones a las autoridades municipales por 15 días y tres meses respectivamente.

Antes de la reforma de 1983, las constituciones vigentes de los estados abandonan el término de suspensión de ayuntamientos por la de desaparición de poderes municipales, con evidente influencia de la institución federal del artículo 76, fracción V de la Constitución federal, así como por el de faltas absolutas del ayuntamiento acaecidas por cualquier circunstancia. De esta manera, la reforma de 1983 al referirse a la suspensión de ayuntamientos revive el término ya abandonado y consagra parcialmente la terminología utilizada en las constituciones estatales, por lo que respecta a la desaparición de poderes, mientras que deja en el tintero otros términos, como el genérico de faltas absolutas.

Según explicaremos posteriormente, la desaparición de poderes municipales utilizada en los estados implicaba, con grave imprecisión técnica, todo tipo de ausencias absolutas de los ayuntamientos, por lo que se hubiera preferido que en la reforma constitucional de 1983 se contemplara el rubro de faltas absolutas del ayuntamiento en lugar del de desaparición de ayuntamientos que cuenta con una connotación muy especializada.

4. Además de la suspensión de ayuntamientos, desde los orígenes de nuestra historia constitucional se instrumentaron otras medidas de intervención de los órganos de gobierno estatales hacia los municipios.

Entre tales medidas se encuentran las siguientes:

A) Calificación de las elecciones municipales. Que podía hacerse por la legislatura tal como se estableció en las constituciones de Nuevo León del 5 de marzo de 1825; Colima, de 27 de mayo de 1882; Tabasco, del 30 de junio de 1890; Sinaloa, del 21 de septiembre de 1894; Veracruz, del 27 de septiembre de 1902; Tlaxcala, del 14 de noviembre de 1891; Sonora, del 16 de septiembre de 1917; Veracruz, del 16 de septiembre de 1917; Nayarit, del 5 de febrero de 1918; Yucatán, del 12 de enero de 1918; Tabasco, del 5 de abril de 1919; Chiapas, del 1º de febrero de 1921; Tamaulipas, del 5 de febrero de 1921; Sinaloa, del 22 de junio de 1922; Morelos, del 20 de noviembre de 1930; San Luis Potosí, del 2 de noviembre de 1943; Baja California, del 16 de junio de 1950; Baja California del 16 de agosto de 1953, y Baja California Sur, del 3 de enero de 1975. El segundo sistema lo constituyó la calificación de elecciones por el gobernador y fue implementado por las constituciones de Colima, del 16 de octubre de 1857; Guerrero, del 26 de julio de 1874, y Puebla, del 8 de septiembre de 1917.

B) Imposición, de multas a los funcionarios municipales. Esta curiosa medida interventora, aunque quizá efectiva, fue completamente incompatible con el régimen de autoridad municipal, ya que la imposición de multas debe ser a los gobernados, personas físicas o colectivas, por la infracción a leyes o reglamentos. Una autoridad municipal puede imponer multas, pero es un contrasentido que esté sujeta a su vez al pago de multas impuestas por autoridades de los estados. Este sistema tuvo su origen en las constituciones de Chiapas del 19 de noviembre de 1825 y del 4 de enero de 1858 en las cuales se facultó al gobernador para imponer multas a cualquier funcionario de elección popular incluyendo a los miembros de ayuntamientos, por incumplimiento de sus deberes o por desobediencia de las órdenes del gobierno del Estado. Desde la gubernatura, Emilio Rabasa suprime este sistema en Chiapas con la expedición de la Constitución del 15 de noviembre de 1893. Por su parte, Benito Juárez como gobernador del Estado de Oaxaca implantó este sistema a través de la Constitución del 15 de septiembre de 1857, sistema que fuera derogado con la promulgación de la nueva Constitución del 15 de abril de 1922.

C) Facultad del gobernador para presidir los ayuntamientos. Esta medida se traduce en una subordinación flagrante del municipio a los poderes estatales; fue por principio implementada por la Constitución de San Luis Potosí del 27 de julio de 1861, disponiendo que el carácter de presidente de los ayuntamientos operaría cuando lo creyese necesario para “proveer al bien de los ayuntamientos”. Esta medida fue igualmente establecida en la Constitución del mismo Estado del 2 de noviembre de 1943. Veracruz ha sido otra entidad que ha seguido este sistema a través de sus constituciones del 10 de octubre de 1873 y del 16 de septiembre de 1917.

D) Facultad de la Legislatura para proceder a la reorganización de los ayuntamientos. Considerada únicamente por la Constitución de Colima del 27 de mayo de 1882, resultó ser una modalidad de la suspensión de ayuntamientos, ya que esta intervención directa previno incluso que podrían designarse “funcionarios interinos” si la “reorganización” del municipio así lo requiriera.

E) Facultad del gobernador para realizar inspecciones sobre el estado que guarden los ayuntamientos. Esta facultad, contrariando el principio del Municipio Libre, fue implementada a partir de la Constitución federal de 1917

No obstante, esta medida aparentemente no otorgaba poderes para que el Ejecutivo local depusiera a los miembros del ayuntamiento sino exclusivamente para que diera cuenta de los hechos que constatare bien a la Legislatura o al Tribunal Superior de Justicia. Esta facultad apareció en las constituciones de Sonora del 16 de septiembre de 1917, de Veracruz de la misma fecha que la anterior y de Baja California del 16 de agosto de 1953. La Constitución de Guerrero del 6 de octubre de 1917 previno además que las causales para el ejercicio de esta facultad serían “irregularidades, faltas o graves deficiencias” en el manejo de los asuntos municipales.

F) Facultad del gobernador para conminar a los ayuntamientos al buen ejercicio de sus funciones. Esta facultad refleja la existencia de una tácita relación jerárquico-administrativa más que la descentralización política que debe existir entre los municipios y los poderes del Estado. Equivale pues a una amonestación que cualquier jefe puede hacer a su personal subordinado. Esta facultad se implantó a partir de 1917 con las constituciones de Sonora del 17 de septiembre, de Tamaulipas del 5 de febrero de 1921, y de Chihuahua del 16 de junio de 1950.

G) Facultad genérica para convocar a elecciones ante la ausencia definitiva de cualquier naturaleza de los ayuntamientos. Al respecto hay dos tendencias: i) La facultad ejercida por la Legislatura según las constituciones de Tlaxcala del 17 de septiembre de 1918 y de Tabasco del 5 de abril de 1919; ii) La facultad ejercida por el gobernador según la Constitución de Chihuahua del 16 de junio de 1950.

H) Facultad para sancionar directamente. Sea mediante la revocación directa del mandato de los miembros del ayuntamiento por la Legislatura como se estableció en la Constitución de Yucatán del 12 de enero de 1918 o mediante la facultad genérica para sancionar a los ayuntamientos, tal como se establece en la Constitución de Campeche del 22 de marzo de 1957.

5. La desaparición de poderes ha sido una institución federal desde 1874, cuya aplicación por parte del Senado hacia los poderes en las entidades federativas se ha realizado en 62 ocasiones hasta 1975, sin contar con los intentos falli-

dos para hacer uso de esta facultad consagrada en la fracción V del artículo 76 constitucional.

La desaparición de poderes estatales cuenta como características a las siguientes: a) Tiene efectos declarativos y no constitutivos; b) Procede cuando la desaparición afecta a los tres poderes de los estados; c) Tiene como objetivo la designación de un funcionario provisional para el solo efecto de convocar a elecciones extraordinarias; d) Se prevé la aplicación de las constituciones estatales cuando contemplen los supuestos de una desaparición de poderes, y e) Se requiere la reglamentación de esta facultad.¹⁹

Según hemos visto, las medidas de intervención política por parte de los poderes estatales hacia los ayuntamientos se han implementado desde 1825 con gran anterioridad a la desaparición de poderes estatales. En consecuencia, su práctica ha sido más prolija que la propia medida federal, no sólo por la mayor antigüedad sino por la abrumadora proporción de municipios con relación al número de entidades federativas.

Con todo, la desaparición de poderes estatales ha sido motivo no sólo por cuestiones relativas al nivel del Estado, sino que también se cuentan, siete casos de desaparición de poderes a causa de disturbios municipales. Entre estas causas podemos mencionar la comisión de fraudes electorales municipales propiciadas por el gobierno local, como ocurrió en los casos de Nuevo León, del 10 de diciembre de 1885 y de Yucatán, del 5 de julio de 1920; la remoción de quince autoridades municipales por parte del gobernador como en el caso de Durango, del 27 de septiembre de 1931; la supuesta participación del gobernador en distintos delitos del orden común con motivo de elecciones municipales, como el caso de Guanajuato, del 8 de enero de 1946; así como también la genérica causal de violaciones a la autonomía municipal, argumentada en los casos

¹⁹ Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1963. BARQUÍN, Manuel, "La desaparición de poderes en las entidades federativas", *Anuario Jurídico*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, S. A., 1981. MARQUET GUERRERO, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado mexicano*, UNAM, 1975. CARPIZO, Jorge, "El sistema federal mexicano", *Los sistemas federales del Continente Americano*, UNAM-FGE, 1972; *ídem*, *Estudios constitucionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

de Colima, del 21 de agosto de 1935; Sonora, del 20 de diciembre de 1935 y de Guerrero, del 21 de febrero de 1941.²⁰

Sin embargo, los casos de suspensión de ayuntamientos, que seguramente superan a los de desaparición de poderes estatales, no han sido recogidos por los especialistas, ni sistematizados en cuanto a sus causas, haciéndose tan sólo aislada mención de los ejemplos realmente escandalosos como el de los 39 ayuntamientos del Estado de Tamaulipas que en 1947 fueron suspendidos y sustituidos por las llamadas Juntas de Administración Civil designadas por el gobernador.²¹

La designación de estas juntas fue tan frecuente que mereció desde 1946 la crítica de Alfonso Francisco Ramírez, entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien asimiló la naturaleza de dichas juntas a las de las desterradas jefaturas políticas,²² que aunque igualmente incompatibles con la libertad municipal, resultaban más graves aún, ya que las juntas eliminaban toda posibilidad de contar con ayuntamientos electos popularmente, mientras que las jefaturas habían sido autoridades intermedias entre los municipios electos y el gobierno del Estado, permitiendo por lo menos la elección de funcionarios municipales.

A pesar de que el Municipio Libre había sido un ideal de la Revolución mexicana y de que las leyes pre-constitucionales y la propia Constitución de 1917 la habían determinado, la inclusión de la facultad de los gobiernos estatales para declarar la desaparición de poderes fue iniciada inmediatamente después de la vigencia de la nueva Constitución. De esta manera, la Constitución de Michoacán del 5 de febrero de 1918 implantó por vez primera, a nivel estatal, la facultad de la Legislatura para declarar la desaparición de ayuntamientos. En esta Constitución se establecieron las siguientes causales: a) Comisión de delitos; b) Desintegración fáctica del cuerpo edilicio, y c) “Cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad del municipio”. Esta Constitución que fue la primera y la única en determinar las causales de desaparición de ayuntamientos fue seguida por las correspondientes a los estados de Zacatecas, del 17 de noviembre de 1944; Coahuila, 19 de febrero de 1918; Chiapas, del 1º de

²⁰ Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, *op. cit.*, pp. 62, 198, 227, 228, 231, 233 y 236.

²¹ Vid. OCHOA CAMPOS, *La reforma municipal*, p. 376.

²² Cfr. “El municipio libre”, *op. cit.*, p. 19.

febrero de 1921; Baja California Sur, del 9 de enero de 1975, y Quintana Roo, del 12 de enero de 1975.

No obstante, la desaparición de ayuntamientos fue no sólo establecida a través de las constituciones de los estados, sino que también algunas leyes orgánicas municipales determinaron esta institución. Tal es el caso de las leyes de Guerrero (25 de diciembre de 1956), Hidalgo (22 de agosto de 1946), Morelos (15 de diciembre de 1930) y Veracruz (16 de diciembre de 1947).

Como una excepción a esta medida interventora en los municipios, cabe mencionar la magnífica disposición del artículo 86 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Chihuahua que, desafortunadamente, a consecuencia de las reformas de 1983 al artículo 115 de la Constitución federal debe considerarse derogada:

Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, no podían en ningún caso declarar disueltos a los ayuntamientos instalados e integrados constitucionalmente, ni suspenderlos en el ejercicio de sus funciones, debiendo concretarse en casos de faltas o responsabilidades, a consignarlos a la autoridad competente.²³

Esta disposición derogada debió sin embargo, haber inspirado una reforma constitucional en lugar de consagrarse a nivel federal la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos.

De la revisión de causales, tanto de la suspensión como de la desaparición de poderes, que nos brinda nuestra historia constitucional, no encontramos una diferencia de fondo, y tan sólo podemos mencionar como una característica peculiar de la suspensión el hecho de ser una medida interventora más flexible que la desaparición, según se interpreta de la institución federal, ya que la suspensión ha sido implementada como una medida provisional²⁴ definitivamente así como puede afectar la totalidad o una parte de las autoridades municipales según ya se establece en la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional. Por su parte, la desaparición de ayuntamientos implica exclusivamente una medida

²³ Cfr. OCHOA CAMPOS, *La reforma municipal*, p. 381.

²⁴ Vid. Constituciones de Nuevo León (16 de diciembre de 1917), Querétaro (9 de septiembre de 1917) y Baja California Norte (16 de agosto de 1953), por ejemplo.

definitiva que afecta a la totalidad del ayuntamiento, tal como se desprende del primer caso de desaparición posterior a la reforma, en Juchitán, Oaxaca.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA SUSPENSIÓN, DESAPARICIÓN Y REVOCACIÓN DE AYUNTAMIENTOS

6. Resulta necesario aludir a la naturaleza y a los objetivos que estas medidas persiguen. Si bien existe una pequeña diferenciación entre la suspensión y la desaparición de ayuntamientos según mencionamos con anterioridad, la revocación del cargo edilicio por la totalidad o una parte de los ayuntamientos, también cuenta con elementos de similitud y diferencia que son de tomarse en cuenta.

Por principio, la revocación sólo debiera proceder contra el ayuntamiento, cuando éste pretende ser removido por quien fue electo, es decir, por el propio pueblo elector. La revocación de ayuntamientos debe obedecer al principio que establece que quien tiene la facultad de nombrar, la tiene igualmente de remover. En el caso de los ayuntamientos de elección popular directa, la revocación debe plantearse como la posibilidad que tiene el pueblo para remover a las autoridades municipales ante la constatación de una causa grave. Se trata, en consecuencia, no de una medida interventora de los gobiernos locales, sino de una medida democrática plenamente ejercida en forma directa por el soberano originario.

Esta medida, cuyos orígenes están en el tipo de gobierno municipal por comisión dado en el sistema americano (*recall*),²⁵ contaba antes de la reforma constitucional de 1983 su consagración en el artículo 75 de la Constitución de Hidalgo que textualmente establecía:

Las asambleas municipales se revocarán en su totalidad cada tres años. Pero todo grupo de ciudadanos que compongan más del cincuenta por ciento de la población con capacidad electora municipal, podrá pedir y gestionar la revocación del mandato por medio del referéndum facultativo popular, cuyo procedi-

²⁵ Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador, "La constitución municipal: algunos enfoques teóricos, comparativos e históricos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* N° 6. Nueva Serie 1969. *Ídem.*, "La nueva estructura constitucional del municipio", en RUIZ MASSIEU y VALADES, Diego, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, p. 225.

miento y autoridades competentes para verificarlos serán señalados por la Ley Reglamentaria.²⁶

Otras medidas parecidas de índole popular, se encuentran implementadas con anterioridad a la reforma citada. La forma de denuncia popular en contra de las autoridades municipales, generalmente por la comisión de delitos patrimoniales, es común entre la legislación orgánica municipal. Las leyes de Colima (27 de diciembre de 1962), Chiapas (4 de febrero de 1931), Michoacán (27 de septiembre de 1962), Tabasco (17 de enero de 1959) y Veracruz (3 de noviembre de 1964) establecen este tipo de acción popular.

De esta manera, podemos caracterizar a la suspensión y a la desaparición como medidas interventoras típicas ya que, desde su creación, han sido medidas emitidas por órganos de un nivel de gobierno distinto, el estadual. Aunque la revocación debiera ser distinta en este aspecto a las otras medidas, pues sus antecedentes son de índole estrictamente popular a través de referéndum, la reforma de 1983 congruente con su afán uniformador, la asimila a una medida que debiera ser ejercida por la misma Legislatura del Estado, lo cual contraviene los antecedentes mencionados y la convierte igualmente en una medida interventora; sin embargo, mediante esta asimilación se elimina la posible diferenciación entre la revocación y las demás medidas reseñadas. Sería conveniente que se hiciera la reforma necesaria por cuanto a la revocación, para que adquiriera nuevamente su especificidad.

Con el siguiente cuadro, resumo las características propuestas para la suspensión, desaparición y revocacional de ayuntamientos.

²⁶ Cfr. REYES VALENCIA, *op. cit.*, p. 376.

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

	SUSPENSIÓN	DESAPARICIÓN	REVOCACIÓN
SUJETOS	Totalidad o una parte del ayuntamiento	Totalidad del ayuntamiento	Totalidad o una parte del ayuntamiento
Causas propuestas	1.- Abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del municipio. 2.- Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones por causa imputable a las autoridades municipales. 3.- Abandono del ejercicio efectivo de los cargos edilicios, para ocupar otras funciones distintas a las municipales. 4.- No acatamiento reiterado de la legislación estadual. 5.- Sublevación de las autoridades y policía municipales. 6.- A consecuencia de la constatación de haber habido fraude electoral.	1.- Desintegración fáctica del cuerpo edilicio. 2.- Imposibilidad para el ejercicio de su funcionamiento de los requisitos constitucionales para ocupar los cargos edilicios.	Cualquiera de las causales de suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos.
Órgano decisorio ideal propuesto	Legislatura (origen histórico)	Legislatura (asimilación de la experiencia federal)	Referéndum popular (antecedentes históricos y doctrinales)
Nota: La Constitución federal en su artículo 115 uniforma a los órganos decisorios de estas medidas, siendo la Legislatura la única reconocida para ejercerlas.			
Naturaleza	Interventora-sancionadora Responsabilidad política	Interventora-reconstructiva	Democrática pura (interventora, según el artículo 115 constitucional vigente)
Efectos	Constitutivas por su carácter sancionador	Declarativos por su carácter reconstructor	Mixto

De las causales propuestas hemos excluido la correspondiente a la comisión de delitos, sean del orden común o del federal, ya que dichas acciones y omisiones deben ser objeto exclusivamente de los procedimientos de responsabilidad penal tal como se establecía en el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal de Chihuahua. Efectivamente, tanto la desaparición de poderes estatales declarada por el Senado, como la suspensión y desaparición de ayuntamientos anterior a la reforma de 1983 han sido instrumentos para fincar responsabilidades, tanto penal como política, sobre los funcionarios suspendidos o desaparecidos, sin llevar a cabo el procedimiento indicado para las responsabilidades políticas y aplicando, en su caso, la única sanción política consistente en la remoción.

Esta manera de proceder es absolutamente irregular ya que trastoca los supuestos y procedimientos del juicio político, de la responsabilidad penal, de las medidas reestructurativas federales, todo en perjuicio de nuestro sistema federal como municipal. Como ejemplo tenemos el caso de Juchitán del 3 de agosto de 1983 que, a raíz de posibles delitos cometidos por el presidente municipal, en lugar de iniciar la averiguación de la responsabilidad penal ante las autoridades competentes, se utilizó el expediente sumario de la desaparición de ayuntamientos, iniciando así en forma viciada, una institución que merece elogio por su naturaleza reestructurativa del orden constitucional.

La suspensión y desaparición de ayuntamientos deben pues, alejarse de la práctica de sanción en los supuestos de la comisión de delitos. Para ello tanto las constituciones como la legislación de los estados determinan un procedimiento. El principio general es que los miembros de los ayuntamientos no gozan de inmunidad o fuero en cuanto a los ilícitos de índole penal,²⁷ por lo que las constituciones de México y Oaxaca, así como las leyes orgánicas municipales de Colima, Michoacán, Morelos, Tabasco, Yucatán y Zacatecas establecen la responsabilidad penal directa de los munícipes ante las autoridades competentes. Con todo, estas disposiciones constituyen una minoría y el régimen de responsabilidad penal deberá ser explícito en todos los sistemas jurídicos de los restantes estados.

Tratándose de la responsabilidad política, esta institución tiene una semejanza con la suspensión de ayuntamientos que cabría elaborar, sobre ella. Según hemos visto en nuestra historia constitucional, las causales de suspensión se acercan mucho a las de responsabilidad política. Se trata genéricamente de exce-

²⁷ *Id.* Semanario Judicial de la Federación. T. XXX, p. 565.

so de poder o de descuido en las funciones edilicias que deben sancionarse políticamente con la remoción de las autoridades responsables: en consecuencia, la naturaleza de la suspensión de ayuntamientos es de ser una medida interventora, pero además sancionadora.

Dichas razones nos llevan a sugerir que la responsabilidad política de las autoridades municipales y la suspensión de ayuntamientos, sea parcial o total, son dos aspectos de una misma cuestión. La responsabilidad política y la suspensión de ayuntamientos persiguen el mismo objetivo; la remoción de autoridades.

La remoción es la sanción, la responsabilidad es el contenido de la decisión y la suspensión es el procedimiento ante la Legislatura respectiva

La reforma de 1983 implica, en mi opinión, la uniformidad del procedimiento para fincar responsabilidad política a las autoridades municipales, a través de un solo procedimiento: el de suspensión de ayuntamientos (total o parcial). En consecuencia, según mi opinión, los procedimientos distintos para fincar la responsabilidad política a los munícipes, como el previsto en los artículos 163, 164 y 165 de la Constitución del Estado de México, han sido derogados por la reforma al artículo 115 constitucional y ahora deben sustanciarse exclusivamente ante la Legislatura sin efectuarse la distinción entre jurado de acusación y jurado de sentencia, por lo menos, asignados a distintos órganos de gobierno.

Por lo que respecta a las características de la desaparición de ayuntamientos de novísima creación, éstas deben fundarse en las de la desaparición de poderes estatales debido a la mayor experiencia de esta última institución y porque, en esencia, ambas son medidas de intervención de un nivel de gobierno a otro, con el fin de reconstruir a las autoridades desaparecidas. Su intención es por lo tanto, la de cubrir las faltas absolutas o vacías de poder en los ayuntamientos.²⁸ Como requisito de esta facultad es que los sistemas de sustitución de munícipes sean inexistentes en la legislación local o aunque existentes, haya imposibilidad para aplicarlos, según lo establece el propio artículo 115 constitucional reformado.

La declaratoria de la Legislatura de desaparición de ayuntamientos debe tener sólo efectos declarativos que constaten una ausencia fáctica del cuerpo edili-

²⁸ Antes de la reforma de 1983, algunos estados establecían procedimientos para suplir las faltas absolutas de las autoridades municipales. En este supuesto están las constituciones de Baja California Sur, Coahuila, Durango, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas.

cio. A diferencia de la desaparición de poderes estatales que opera igualmente por causas de preservación del régimen republicano, representativo y federal según se previene en el artículo 2° de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional (D. O. 29 de diciembre de 1978), en el supuesto de que las autoridades municipales atenten contra dicho régimen mediante la prórroga de sus cargos sin previa elección (reelección), subleven contra los demás niveles de gobierno o cometan fraudes electorales por ejemplo, dichas causales estarían mejor ubicadas en el supuesto de la suspensión de ayuntamientos por su carácter sancionador.

Igualmente, a diferencia de la institución federal, la desaparición de ayuntamientos no tiene como objetivo inmediato la designación de funcionarios provisionales, sino que la reforma de 1983 estableció el orden para sustituir a los municipios desaparecidos. En caso de haber sustitutos previstos en la legislación local, éstos entrarán en funciones. La cuestión sobre si los sustitutos convocaran a nuevas elecciones o permanecieran en los cargos edilicios hasta concluir el periodo respectivo deberá resolverse en cada Estado según sus particularidades. En el supuesto de que no haya municipios sustitutos, la Legislatura deberá designar un Concejo Municipal de entre los vecinos del municipio.

Este procedimiento ya se encontraba previsto antes de la reforma de 1983 en el artículo 104, fracción VIII de la Constitución de Puebla. Se entiende que en caso de designarse Concejo Municipal, éste no tendrá carácter provisional, sino que concluirá el periodo respectivo.

La existencia de Juntas o Concejos Municipales en casos de ausencias o suspensiones de ayuntamientos es anterior a la reforma de 1983. La integración común, de estos Concejos era de tres personas según lo establecido por las constituciones de Yucatán, de 1918; Tlaxcala, de 1918; Tabasco, de 1919; Sinaloa, de 1922 y San Luis Potosí, de 1943. La diferencia entre estos antiguos Concejos y el previsto actualmente es que no tendrán como objetivo convocar a nuevas elecciones sino tan sólo el de concluir el periodo que hubiese restado al ayuntamiento suspendido o desaparecido.

7. El primer caso acontecido después de la reforma de 1983, nos da un ejemplo de lo que puede suceder si no se discuten y analizan previamente los supuestos de suspensión y desaparición de ayuntamientos y no se llega a una determinación de su naturaleza.

El municipio de Juchitán de Zaragoza tenía autoridades municipales que habían sido candidatos del Partido Socialista Unificado de México, y que habían ganado las elecciones el 10 de marzo de 1981. La situación había sido particularmente tensa entre los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional y el ayuntamiento comunista. En las campañas para diputados verificadas en 1983, ocurrieron varios incidentes, entre los cuales es digno de mencionarse el sucedido el 18 de julio en el cual fue herido el presidente municipal de Juchitán, Leopoldo de Gyves de la Cruz. Este ambiente prevaleció durante la campaña para el cambio de autoridades municipales de Juchitán cuyo enfrentamiento de los partidos políticos contendientes produjeron los hechos violentos del 31 de julio de 1983.

Iniciadas las investigaciones de estos hechos por la Procuraduría General de Justicia del Estado, la Diputación Permanente de la Legislatura decidió citar al presidente municipal de Juchitán para que informase sobre los sucesos. El citatorio fue despachado mediante telegrama el día 3 de agosto de 1983, llegándole el mismo día a la autoridad municipal; sin embargo, la comparecencia estaba programada para ese mismo día. La declaratoria de “desaparición” fue emitida por la Legislatura en esta misma fecha. El 20 de agosto fue designado el Concejo Municipal para concluir el periodo restante del ayuntamiento por el gobernador.

Independientemente de la veracidad de los hechos sostenidos tanto por el ayuntamiento como por la Legislatura, la importancia de este primer caso, radica en la exposición de los siguientes puntos:

a) La suspensión y desaparición de ayuntamientos no es la medida adecuada para fincar la posible responsabilidad penal de las autoridades municipales. Para ello está expedita la denuncia y consignación directa de dichas autoridades. La suspensión y desaparición de ayuntamientos adolece de dos defectos para sancionar a los municipios por la comisión de delitos: i) son medidas extremas que sustituyen al voto popular y pueden afectar a todas las autoridades que han de suponerse coludidas; la suspensión aunque puede implicar una sanción, ésta es de naturaleza política; ii) en el ámbito penal, las medidas son incompletas pues sólo atienden a las implicaciones políticas, sin poder decidir sobre la responsabilidad penal; hasta el momento no se cuenta con ningún caso de autoridad municipal que después de haber sido suspendida o desaparecida, se haya seguido el procedimiento penal en su contra ante los tribunales competentes.

b) La suspensión y desaparición de ayuntamientos debe constatarse o declararse y no constituirse, respetando las garantías del artículo 115 constitucional que requieren el voto de mayoría calificada de la Legislatura, así como la instancia previa de ofrecer pruebas y rendir alegatos por parte de las autoridades municipales en caso de existir; aunque la ley reglamentaria está requerida por mandato constitucional, la suspensión o desaparición de ayuntamientos es una atribución directa conferida a la Legislatura, la cual puede ser ejercida aunque no haya ley. El principio de legalidad está subordinado al de la supremacía constitucional. La historia constitucional nos confirma este aspecto, pues en el supuesto de desaparición de poderes estatales todos los casos sucedidos ocurrieron antes de la expedición de la ley reglamentaria de 1978, sin que el Senado haya reparado en la ausencia legislativa.

c) La facultad de designar un Concejo Municipal es una atribución indelegable de la Legislatura por, lo que no puede ser trasladada al gobernador tal como se hizo en el caso de Juchitán. Las disposiciones constitucionales de los estados de Durango, Puebla y Tamaulipas relativas a dar participación al gobernador en la designación de los Concejos Municipales, han quedado denegados por la reforma de 1983. Uno de los objetivos de esta reforma fue precisamente el desligar al gobernador de toda intervención en esta materia.

d) La impugnación de la suspensión y desaparición de ayuntamientos a través del juicio de amparo ha sido infructuoso; sin embargo, a pesar de la jurisprudencia definida al respecto²⁹ cabría replantear la procedencia del amparo, no necesariamente para resolver cuestiones de legitimidad de las autoridades municipales, sino para subsanar los vicios que puedan ocurrir en los requisitos y procedimientos que tanto en el artículo 115 constitucional como en la legislación que se promulgue en los estados se pueda incurrir.

Resolver el problema que plantee la suspensión, desaparición y revocación de ayuntamientos es una ocasión más para fortalecer o eliminar la autonomía de los municipios. El carácter instrumental de estas medidas no permite concluir con una crítica sobre sus efectos. La decisión sobre la bondad de estas medidas es enteramente casuística. No obstante, la experiencia que plantea la práctica de desaparición de poderes estatales no es del todo constructiva y antes bien, han representado constantes atentados a la autonomía de los estados y la experiencia

²⁹ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, T. XL, p. 2187. T. XLVII, p. 5351. T. LXIX, p. 4731. T. XL, p. 2187. T. XCIX, p. 1190. T. C, p. 1026. T. XLV, p. 4618. T. XLVI, p. 4050. T. LXIX, p. 4731. T. LXXI, p. 5301. T. XCV, p. 3153.

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

de la suspensión de ayuntamientos tampoco ofrecía buenos antecedentes aun antes de la reforma de 1983.

Ya es tiempo que en el municipio se concreten los buenos deseos de los discursos políticos.