

La autonomía municipal vista por las legislaturas locales

1. “La autonomía de los municipios es el primer paso en la vida práctica de la democracia”,¹ según lo aseveró en 1879 uno de los más agudos tratadistas de derecho constitucional, Juan N. Vázquez, quien fuera presidente de la Suprema Corte de Justicia y cuya obra sobre derecho público constituye un trabajo pionero en el estudio jurídico de los municipios.

Esta autonomía sólo se entiende como un proceso de descentralización, pues la centralización contempla ciertos intereses generales sin vinculación con los regionales y, en caso de enfrentamiento, el gobierno central se sostendría con apoyo de la fuerza. Estas ideas fueron expuestas ya por un gran militar y gobernador de Tlaxcala, Miguel Lira y Ortega,² quien en 1868 además de reformar la Constitución de su Estado para otorgarle al municipio la categoría de poder político, escribió su obra, inédita hasta 1982, sobre el poder municipal.

Lira y Ortega entendió el poder municipal como “una justa libertad y una prudente independencia” que permita al municipio desechar el “pupilage ruinoso”³ de los gobiernos estatales. Las ideas del gobernador de Tlaxcala influyeron en el entonces naciente Estado de Hidalgo.

No obstante, este pupilage fue ejercido al principio, por el gobierno federal, el cual, había promovido el control de los ayuntamientos a través de la figura de los jefes políticos. Éstos provenían desde el artículo 324 de la Constitución de Cádiz, y eran designados por el rey para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden y de la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno general. El jefe político llegaba a presidir sin voto el ayuntamiento.⁴

La obra de Vázquez ya citada en el terreno doctrinal, como la revolución y su legislación preconstitucional, fundamentalmente el decreto del 26 de diciembre de 1914, tendieron a liberar al municipio de su vasallaje respecto a un gobierno

¹ VÁZQUEZ, Juan N., *Curso de derecho público*. México, Tip. Literaria, 1879, p. 197.

² *El poder municipal*. 2ª ed., manuscrito editado por el Gobierno del Estado de Tlaxcala. 1983, pp. 45 y 46.

³ *Ídem.*, p. 55.

⁴ RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan, *Manual de providencias económico-políticas para uso de los habitantes del Distrito Federal*. México, 1834, pp. 9-16.

central. Con el artículo 115 de la Constitución de 1917, se da el paso decisivo cuando se consagra el Municipio Libre, cuyo ayuntamiento no estaría sujeto a “autoridades intermedias”, es decir, cuando se elimina la figura de los jefes políticos.

Sin embargo, el sistema de la Constitución vigente trasladó las funciones de control que tenían las jefaturas políticas a los poderes de los estados. Actualmente, cinco estados consagran en sus constituciones políticas, que los gobernadores son los superiores jerárquicos de las autoridades municipales y, desde 1861 hasta 1917, las constituciones de San Luis Potosí y Veracruz otorgaban la función al gobernador de “presidir” los ayuntamientos,⁵ al estilo de las disposiciones reglamentarias de la Constitución gaditana.

De esta forma, la autonomía política, independencia o libertad de los municipios, se plantea fundamentalmente frente a los poderes de los estados y no tanto en relación con el gobierno federal. Por el momento, el grado de desarrollo político de los municipios se circunscribe al auto-gobierno administrativo.⁶ Por ejemplo, el considerando segundo de la reforma del 22 de noviembre de 1978 a la Constitución de Chiapas, refrenda esta naturaleza autonómica cuando establece “que los ayuntamientos son, en esencia, el cuerpo administrador de cada municipio”.

El municipio así considerado, es *administrado* y no *gobernado* por un ayuntamiento de elección popular. La calificación de elecciones de los municipios, la legislación municipal y, en su caso, la suspensión y desaparición del ayuntamiento, es obra de la Legislatura del Estado. Aunque se ha avanzado en la representación proporcional de los ayuntamientos, su autonomía política no parece haberse desarrollado a partir de 1917.⁷

2. Desde la reforma a la Constitución federal, de diciembre de 1982, por medio de la cual se uniformó el procedimiento para declarar la suspensión, desaparición o revocación de los municipios, correspondió a las legislaturas de los estados, aparentemente piezas claves en todas estas medidas, regular a través de las leyes orgánicas municipales todos los pormenores de esta reforma.

⁵ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Desaparición de ayuntamientos”, *Estudios Jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 409 y 415.

⁶ RENDÓN HUERTA, Teresita, “Derecho municipal”, *Jurídica*, t. II, núm. 13, 1981.

⁷ Para una reciente y acuciosa reseña de casos sobre problemas municipales, *vid.* MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, (coord.), *Municipios en conflicto*, G.V. Editores-UNAM, 1985, 296 pp.

El primer punto por dilucidar es el encontrar justificación para separar las tres medidas que la Constitución federal estableció. Pocas leyes orgánicas dieron definiciones y la mayoría trató, sin éxito, de enunciar causales para que procediera diferenciadamente la suspensión, la desaparición o la revocación de ayuntamientos; algunas de ellas, aumentaron incluso las medidas de intervención como la inhabilitación (Baja California Sur, Campeche, México y Querétaro), desintegración (Jalisco), acción popular (Guerrero y Guanajuato) y la sustitución (Tlaxcala), todo lo cual da un panorama de siete procedimientos vagos para la remoción de parte o la totalidad de los integrantes de un ayuntamiento.

3. La denominada desaparición o desintegración (Jalisco) de ayuntamientos puede proceder, según las diversas leyes orgánicas municipales, por causas que contemplan el origen, desempeño, responsabilidad o renuncia de la mayoría o totalidad de los integrantes de un ayuntamiento.

La desaparición procede, en cuanto al *origen* por declaratoria de nulidad de elecciones realizada a través de la Legislatura correspondiente o cuando los miembros electos no se presenten a desempeñar sus respectivos cargos. Por lo que respecta a la nulidad de elecciones, la desaparición del ayuntamiento constata el vacío de poder o acefalía que se deriva del hecho de declarar nulas las elecciones y no poder renovar las autoridades municipales; en cuanto a la no presentación para ocupar cargos concejiles, implica además, cuando no se justifica, la violación al artículo 36, fracción V, de la Constitución federal, por lo cual, los municipios omisos se harán acreedores a la suspensión de sus derechos o prerrogativas por un año, de acuerdo con lo prescrito por la fracción I del artículo 38 constitucional. Esta facultad igualmente compete a la Legislatura del Estado respectivo.

Durante el *desempeño* de los cargos edilicios, la desaparición según las legislaciones orgánicas municipales, procede por los siguientes conceptos:

a) *Cuando surjan conflictos entre los miembros del ayuntamiento.* Según la legislación de Baja California Sur y Campeche, un conflicto entre munícipes es suficiente para desaparecer al ayuntamiento, en lugar de que la Legislatura concilie y resuelva el conflicto. La solución aunque drástica tiene la virtud de ser efectiva; no obstante, va en detrimento del voto público. Si el conflicto se plantea entre un munícipe de representación proporcional y otro que no lo sea, como es lógico que suceda, la medida atenta no sólo contra el sufragio sino que vulnera incluso la incipiente represen-

tación minoritaria que pueda presentarse en la vida democrática del municipio. Habría que eliminar esta causal.

b. Cuando se desintegre el cuerpo edilicio. Se entiende que esto sucede debido a un hecho que imposibilite la presencia de los munícipes, tanto propietarios como suplentes.

c. Cuando no sea probable el ejercicio de sus funciones. Ésta es una causal, contenida en gran parte de las legislaciones estatales, que merece ser suprimida, porque las legislaturas y los demás poderes están para garantizar al municipio, el pacífico ejercicio de sus funciones y no para desaparecerlo cuando además de estar afectado por un problema doméstico, que puede llegar a rebasar a las autoridades municipales, el gobierno estatal apoya indirectamente a los causantes del conflicto cuando sublima sus efectos, al constituir la desaparición, cuando de hecho no ha acontecido.

d. Cuando deje de funcionar normalmente el ayuntamiento. Esta causal de similar factura a la anterior, parece ser una fórmula genérica que permite incluir en ella todo tipo de acontecimientos. Precisamente por vaga debe precisarse, o, en su defecto, eliminarse del catálogo de posibles desapariciones.

Asimismo, la desaparición opera como un mecanismo de *responsabilidad ante el Estado y la Federación*, fincado por la Legislatura del Estado. En estos supuestos el órgano estatal es el encargado de aplicar la responsabilidad tanto en materia federal como propiamente estatal; sin lugar a dudas, esto obedece a que la desaparición de ayuntamientos, en la que se incluye la suspensión, es un procedimiento de responsabilidad política, según hemos mencionado en otro trabajo.⁸

Entre las causales de desaparición por responsabilidad, se encuentran:

1. Ante la falta absoluta de la mitad más uno de los integrantes del ayuntamiento durante un periodo consecutivo (quince días) sin justificación. Esto constituye un abandono del cargo público y, en consecuencia, procede la renovación, además de la suspensión de los derechos ciudadanos a que se refiere el artículo 38 fracción I de la Constitución federal.
2. Cuando el ayuntamiento desacata las legislaciones federales y estatales. Esta sanción constituye una excepción al artículo 120 constitucional, por lo que se refiere a la legislación federal, ya que según dicho precepto, son los gobernadores los en-

⁸ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *op. cit.* nota 5, pp. 419 y 420.

cargados de publicar y hacer cumplir las leyes federales; sin embargo, tratándose de la desaparición de poderes en los ayuntamientos, el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional, delega en las leyes reglamentarias del municipio las causas graves por las que procede esta medida en manos de la Legislatura y no del gobernador.

3. Cuando el ayuntamiento quebrante los principios del régimen federal. Esta causal resulta difícil de definir; sin embargo, todo lo concerniente al pacto federal y al federalismo cooperativo en sus vertientes, deben ser considerados en esa causal por las autoridades municipales.

4. Cuando medie la declaratoria de responsabilidad penal por la comisión de hechos ilícitos. En virtud de que las autoridades municipales no gozan de fuero, esta causal opera ante la presunción de responsabilidad penal de todos los funcionarios municipales, si se trata de declarar la desaparición, o de una parte de ellos, si es la suspensión.

Cuando se da una *renuncia o falta absoluta* de la mayoría de los integrantes del municipio, la Constitución federal prevé el caso de que entrarán los munícipes suplentes en funciones, si por alguna causa no los hubiere, se procederá a convocar elecciones para los puestos vacantes y, por último, si no fuera posible, la Legislatura declarará la desaparición y designará de entre los vecinos a los integrantes de los Concejos Municipales, los cuales concluirán el periodo respectivo.

Tratándose de renunciaciones parciales de alguno(s) de los miembros del ayuntamiento, no procede la desaparición, pero resulta adecuada la disposición de la Ley Orgánica de Coahuila, por ejemplo, que faculta al gobernador para nombrar a los munícipes sustitutos, con base en una terna del propio ayuntamiento. Los munícipes así designados sólo cubrirán el periodo faltante. A la Legislatura le corresponde calificar la gravedad de las causas sobre las renunciaciones.

La confusión que generan los distintos nombres para etiquetar a las situaciones, así como la multiplicidad de causales y los diversos procedimientos, no han ido con el espíritu de la reforma constitucional de 1983, que era precisamente el de uniformar, según ya hemos mencionado. El ejemplo de la ley municipal de Querétaro nos puede ilustrar este punto, ya que además de la desaparición de ayuntamientos, contempla la cualidad de haber munícipes inhábiles. Dicha inhabilitación puede operar por causales que en otras legislaciones corresponden a la desaparición, tales como: A) abandono de funciones durante treinta días con-

secutivos sin justificación; B) conflictos internos; C) se dicte sentencia definitiva e irrevocable en contra de munícipes por la comisión de delitos dolosos, y D) incapacidad física o legal, entre otros. Pero además, el legislador local estableció sospechosamente que estas causales operan de “pleno derecho” y que el “superior jerárquico”, llamará al suplente.

Esta disposición contiene muchas aristas, ya que en la ley no se define la jerarquización entre el presidente municipal y los demás regidores y síndicos, mientras que en el panorama legislativo global, la única jerarquización explícita es la del gobernador sobre los municipios, según reza el artículo 107 de la Constitución de Campeche, por ejemplo, que establece que “los poderes del Estado son los únicos superiores jerárquicos de los municipios”. De tal manera, la disposición de Querétaro al no especificar quién es el superior jerárquico, puede incluso interpretarse que se trata del gobernador del Estado, lo cual sería una gran intromisión pues las causales operan de “pleno derecho”, pretendiendo obrar automáticamente sin mayor argumentación. En todas las causales señaladas opera la discrecionalidad para juzgarlas y decidir su aplicación y consecuencias: la justificación en las inasistencias a las labores del cabildo o la gravedad de los conflictos internos.

Sobre que los conflictos internos sean una causal para declarar la desaparición, ya se ha efectuado la crítica, pero cuando los conflictos internos pueden inhabilitar o suspender individualmente a parte de los munícipes, es igualmente peligroso ya que puede ser utilizado para mediatizar a la representación proporcional o de partidos de oposición que comienza apenas a despuntar en la democratización de los municipios.

Por lo que respecta al procedimiento para declarar la desaparición, éste se encuentra delineado esquemáticamente en la propia Constitución federal, la cual exige que sea obra del Poder Legislativo local por votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes, lo cual significa que no sea sólo de los presentes. Las legislaciones locales introducen generalmente que dicha declaratoria sea a solicitud de los gobernadores respectivos. Este agregado no puede ser considerado como un requisito que limite a las legislaturas en su facultad exclusiva. Otras leyes, como las de Colima y Chiapas, establecen expresamente la facultad a los vecinos del municipio afectado, para solicitar la declaratoria de desaparición.

Debe considerarse que, según la Constitución federal, sólo compete a la Legislatura, la declaratoria de desaparición, por lo que son inconstitucionales las disposiciones legales que encomiendan también a la diputación permanente esta facultad declarativa, como sucede en Campeche, o aquellas que evadiendo la clara disposición del artículo 115 constitucional, otorgan al gobernador la facultad de designar Concejos Municipales provisionales, como se establece en la ley municipal de Guerrero.

En lugar de contravenir la Constitución federal, las leyes municipales deberían seguir el ejemplo de la ley de Colima, que marca el procedimiento para cumplir con el requisito de previa audiencia antes de proceder a la declaratoria de desaparición. Dicha ley previene que el Congreso local nombrará una comisión para que estudie los hechos y a los cinco días rinda un informe ante el pleno de la Legislatura, la cual dictará resolución sobre la desaparición en los ocho días siguientes:

4. Por su parte, la suspensión opera sobre los ayuntamientos con mayor flexibilidad que la desaparición. La suspensión puede afectar la totalidad o parte de los integrantes del ayuntamiento, lo que la hace una medida versátil. No obstante, en cuanto a la suspensión total ha resultado difícil deslindarla de la desaparición y, en las leyes orgánicas municipales, existe gran confusión entre las causales de ambas figuras, llegando al grado que en un Estado como Tabasco la desaparición y la suspensión total proceden por las mismas causales, haciéndose expreso así en la propia ley.

La diferencia entre desaparición y suspensión realmente cobra relevancia cuando sólo afecta a alguno(s) de los integrantes del ayuntamiento y cuando resulta ser una suspensión provisional. Desafortunadamente, ninguna ley orgánica vigente hace mención a la figura de la suspensión provisional que fuera consagrada en las constituciones estatales del siglo pasado y dan a entender, en consecuencia, que la suspensión de munícipes es definitiva. Convendría explorar en el futuro las ventajas de la suspensión provisional del cargo a algún munícipe como sanción por alguna falta leve.

La gravedad de la falta resulta todavía un punto sobre el que el legislador local necesita regular, ya que entre las causales de suspensión se encuentran lo mismo *faltas leves* (la inasistencia a sesiones), como faltas gravísimas (el desacato a las constituciones), ambas tasadas con la misma sanción: la suspensión del munícipe.

Del examen de las leyes orgánicas, existen muchos puntos de coincidencia entre las causales de desaparición y suspensión, sobre todo en aquellas que se generan durante el *desempeño* de las funciones y en las que resultan de la responsabilidad. La suspensión procede en los mismos casos de desaparición por lo que, en este supuesto, aquélla debe entenderse que sólo afecta a parte del ayuntamiento, ya que si afectara a la totalidad, sería una verdadera desaparición. Sin embargo, pocas leyes hacen esta diferenciación entre suspensiones total y parcial, distinción que resulta necesaria para deslindar la suspensión de la desaparición; sólo Chiapas, Tamaulipas y Tlaxcala efectúan esta división, la que sería recomendable hacer extensiva a todas las demás leyes municipales.

Las siguientes causales son comunes a la suspensión y a la desaparición;

a. Abandono de funciones en un periodo específico sin causa justificada.

b. Imposibilidad física o legal para desempeñar las funciones. En Tlaxcala se especifica que debe ser mayor de tres meses, lo que da un margen para aquellos casos en los que haya imposibilidad para atender las funciones concejiles.

c. Auto de formal prisión por delito doloso. En Colima se agrega que será causal equiparable a ésta, la suspensión de pagos del municipio, lo cual al hacerlo insolvente, podría presumirse su disponibilidad para allegarse fraudulentamente de fondos públicos. Aunque ésta es una medida preventiva, resulta trascendente la sanción de suspender en los cargos públicos a los municipios insolventes, ya que resulta una pérdida parcial de los derechos políticos, lo cual constitucionalmente no está previsto.

d. Quebrantamiento del sistema federal.

e. Surgimiento de conflicto interno entre los municipios. Ya se efectuó la crítica de esta causal.

f. Omisión reiterada en el desempeño de las funciones.

g. Infracción a las constituciones y legislaciones tanto federal como locales.

Por otra parte, las leyes consideran otras causales para la suspensión de ayuntamientos que podrían considerarse como exclusivas. Dichas causales son las siguientes:

1. *Inasistencia a tres o cinco sesiones sin causa justificada.* Las leyes no puntualizan si tienen que ser consecutivas y, en cambio, la de Chiapas especifica que las ausencias deben darse en un periodo de treinta días.

2. *Abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del municipio.* El abuso de autoridad puede configurarse mediante actos como infracciones a la aplicación de las leyes y reglamentos, exceso de discrecionalidad cuando las normas no lo permitan o usurpación de funciones (como se designa en la ley de Tamaulipas). Esta causal puede operar igualmente como responsabilidad penal. En todo caso, la suspensión que es una sanción política no obstruye ni sustituye al abuso de autoridad como delito, ya que los criterios para juzgar uno y otro pueden variar por los órganos decisorios: sea la Legislatura para la suspensión o sean los tribunales penales competentes para el abuso como delito.

3. *Manejo indebido de fondos y recursos municipales.* Esta causal, incluida en la ley de Tabasco, también requiere de distinción entre su carácter de causal de suspensión y de delito. La calificación de “indebido” por la Legislatura para efectos de la suspensión puede ser sólo falta de probidad, como la distracción de los recursos materiales del municipio, en el arreglo, mantenimiento o construcción de bienes patrimoniales propiedad de los munícipes. La gravedad de este manejo indebido puede llegar a constituir un delito. Las figuras de estos dos últimos incisos no son excluyentes entre suspensión y responsabilidad penal, ya que pueden operar ambas sanciones, aplicadas y sustanciadas por órganos, procedimientos y criterios distintos.

4. *Violaciones graves y sistemáticas a los presupuestos, planes o programas,* Tamaulipas destaca por incluir novedosas causales de suspensión de ayuntamientos que tienden a fortalecer la unión federal y a otorgar obligatoriedad y coacción a las nuevas relaciones entre Federación-municipios y estados-municipios.

5. *Violaciones graves y sistemáticas a las garantías de los gobernadores.* Esta causal es realmente encomiable. De ser efectivo sería uno de los mecanismos eficaces para la protección de los derechos humanos en nuestro país.

6) *Práctica de conductas que alteren el orden público y la paz social.*

7) *Violaciones graves e intencionales a los convenios de coordinación.*

5. Otro aspecto interesante resulta el de la llamada *revocación* que, aunque de orígenes anglosajones claros, la legislación estadual le asigna causales de igual contenido a la desaparición y a la suspensión, contribuyendo así a la confusión

de objetivos entre estas figuras y su diversidad. Una vez más conviene reiterar que el objetivo de la reforma constitucional al artículo 115 realizada en 1983 fue el de uniformar los mecanismos de desaparición, suspensión o revocación.

Algunos ejemplos de causas para revocar los mandatos concejiles, nos servirán para identificar conceptos ya vistos con anterioridad:

- a. Ataque a las instituciones democráticas y forma de gobierno.
- b. Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales.
- c. Infracción a la Constitución y las leyes.
- d. Violaciones sistemáticas y graves a los planes y programas.
- e. Se dicte sentencia por delito.
- f. Abandono de funciones sin causa justificada.

No obstante, además de estas repeticiones, existen causales novedosas que podrían considerarse como propias y exclusivas de la revocación. Colima establece en la ley sobre la materia que cuando el Legislativo detecte que los integrantes del cuerpo edilicio no reúna los requisitos que la ley exige para su cargo, operaría la revocación del mismo; Guanajuato, por su parte, establece el ataque al sufragio como ilícito suficiente para revocar el mandato del munícipe culpable, y Tlaxcala consagra fórmulas de sensibilidad en la relación con la comunidad, ya que establece la revocación cuando los munícipes actúen manifiestamente contra los criterios de la comunidad, en caso me imagino, de que dichos criterios sean legítimos y que efectivamente sean mayoritarios. Asimismo, Tlaxcala establece la revocación para el caso en el que la mayoría de los ciudadanos solicite la revocación del ayuntamiento o proteste sistemáticamente contra las autoridades municipales. Este último procedimiento, exclusivo de Tlaxcala, se adecua a los lineamientos más clásicos de la *revocación o recall*, que implica una acción popular en contra de los munícipes.

Sin embargo, este supuesto no es el único que prevé el ejercicio de la acción popular, ya que por lo menos otros tres estados lo contemplan, aunque ligado a causales determinadas. Durango sólo prevé la acción popular para denunciar la malversación de fondos municipales; Guerrero lo hace para la misma malversación y además para denunciar los delitos oficiales, y Guanajuato abre la posibili-

dad popular de acción para todos los supuestos de desaparición, suspensión y revocación. La disposición de Guanajuato es completa, ya que además vincula a la Legislatura para que en un plazo de tres días decida la procedencia de la acción popular ejercitada.

6. La soberanía relativa de las entidades federativas se ha definido históricamente como la facultad para gobernarse a sí mismas, sin depender del gobierno central. De esta manera, la teoría de la cosoberanía de Alexis de Tocqueville que explica el sistema federal, ha sido viable en México gracias al reconocimiento de los estados como entidades autárquicas; el municipio, por su parte, es el gran desconocido en este aspecto. Sólo la Federación y los estados gozan de los tres órganos de gobierno del clásico principio de la división de poderes.

Pero algo sucede con el municipio pues, en realidad, difícilmente se puede equiparar a la autonomía de los estados; así como también algo sucede con los estados que difícilmente pueden contar con el poder de la Federación.

¿Cómo han actuado las legislaturas de los estados en relación con los municipios? O, mejor dicho, ¿cuál ha sido la posición de los gobernadores, verdaderos promotores de las figuras de desaparición, suspensión y revocación? Para responder estas preguntas se ha preparado el cuadro anexo que reúne las principales actividades de desaparición y suspensión en los municipios mexicanos.⁹

De dicho cuadro se desprende que en el periodo de 1977 a 1983 se efectuaron cerca de ochenta casos de suspensión, desaparición y revocación de poderes municipales; obteniendo Chiapas y Veracruz los lugares más prominentes en cuanto a la intervención de las legislaturas y gobernadores en la vida municipal, ya que en el primer Estado hubo 33 intervenciones y en el segundo se computaron 27, lo que hace el 75% de todas las declaratorias.

La causal más recurrida ha consistido en las licencias indefinidas, sea por motivos personales o para mantener el orden público, que son calificadas por la Legislatura como renunciias.

No hay mayores precisiones que permitan apreciar la gravedad de los motivos de dichas licencias y que, por mandato constitucional, se requiere calificar; de lo contrario esta causal se convierte en el mecanismo favorito y más sencillo para resolver las controversias entre el ayuntamiento y el gobierno estadual.

⁹ En la compilación de estos datos, el autor contó con la valiosa ayuda del Centro de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Chiapas ofrece múltiples ejemplos de esta situación y, en el periodo del gobernador Juan Sabines Gutiérrez, se llega al extremo de plasmar en los decretos de desaparición o suspensión que la renuncia de los munícipes se realiza *“para no estorbar la brillante política de unidad, de paz y tranquilidad que con dinamismo y honestidad administrativa, viene desarrollando el ciudadano gobernador constitucional del Estado, Don Juan Sabines Gutiérrez”*.¹⁰

Independientemente de la verdad o falsedad de este tipo de declaraciones, lo cierto es que ubican a las autoridades municipales en la misma situación del porfiriato, pues esta “razón de estado” no es justificación para apreciar la desaparición o suspensión de un municipio.

En Veracruz, por ejemplo, se ha acostumbrado no expresar en el decreto la fundamentación de la medida de desaparición o suspensión de una congregación o de un municipio; contrastando así con otros decretos y resoluciones que cuentan con la expresión de antecedentes, fundamentación y motivación necesarios como las resoluciones agrarias. Una resolución agraria no es de mayor trascendencia para un núcleo de población, que cualquier decreto afectando la situación de las autoridades municipales.¹¹

En otros casos, las autoridades municipales deciden tomar “licencias para separarse del cargo”, entiéndase renunciaciones, en virtud de los trastornos que perturban a la comunidad y “para dejar en aptitud al Ejecutivo de tomar las medidas que considere pertinentes, con la finalidad de mantener la paz social y la seguridad jurídica en dichos municipios”, tal como ocurrió con la suspensión total del ayuntamiento de Reynosa en 1978.¹²

Todos los anteriores ejemplos se insertan en la misma tónica de sumisión y pasividad del municipio frente al gobernador, en una cadena de verticalidad en las líneas de mando desde el Presidente de la República hasta los agentes municipales en las congregaciones. Hay que recordar que “la autonomía de los municipios es el primer paso en la vida práctica de la democracia”.

¹⁰ *Periódico Oficial* del Estado de Chiapas, 4 de junio de 1980, pp. 13 y 21.

¹¹ *Vid.* Decreto de la desaparición de la Congregación de Sochiapa, municipio de Playa Vicente y resolución agraria respecto del poblado Los Arrecifes del municipio de Mecayapan, *Gaceta Oficial* del Estado de Veracruz, 2 de marzo de 1982, pp. 3 y ss.

¹² *Vid.* *Periódico Oficial* del Estado de Tamaulipas, 2 de enero de 1978, p. 3.

**CASOS DE SUSPENSIÓN, DESAPARICIÓN
Y REVOCACIÓN DE PODERES MUNICIPALES
1977-1983**

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICA- CIÓN	CAUSAL APLICABLE
1977, 12 de enero	Tabasco	Huimanguillo	Regidores propietarios y suplentes	Licencia indefinida	Abandono de funciones. Falta absoluta
1977, 23 de agosto	Veracruz	Ixtaczoquitlán	Todos	Renuncia. No se califica la gravedad de la misma	Renuncia
1977, 8 de noviembre	Veracruz	Tehuipango	Todos	Licencia indefinida	Abandono de funciones.
1977, 19 de noviembre	Veracruz	Congregación Los Altos, municipio de Ayahualulco	Agente municipal	Licencia indefinida del propietario e incapacidad del suplente	Abandono de funciones.
1977, 31 de diciembre	Tamaulipas	Altamira	Todos	Solicitaron no asumir el cargo por alteración del orden público	Incapacidad física. No asumieron el cargo.
1978, 2 de enero	Tamaulipas	Reynosa	Todos	No asumieron el cargo por trastornos de orden político	Incapacidad física. No asumieron el cargo.
1978, 1 de marzo	Tlaxcala	Españita	Presidente municipal	Malversación de fondos municipales. Se desaparece a todas las autoridades	Malversación de fondos municipales.
1978, 11 de marzo	Veracruz	Jesús Carranza	Síndico único, propietario	Manifiesta inhabilidad	Omisión en el desempeño de sus funciones.
1978, 14 de marzo	Veracruz	Comunidad de Mapachapa del municipio de Minatitlán	Agentes municipales propietario y suplente	Quejas de la mayor parte de la comunidad.	Quejas de la mayor parte de la comunidad.
1978, 14 de marzo	Veracruz	Congregaciones de	Agentes municipales	Anomalías	No es posible identificar la

LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACIÓN	CAUSAL APLICABLE
		Cacahuatal, Guadalupe y Potrero Viejo del municipio de Amatlán de los Reyes			causal
1978, 14 de marzo	Veracruz	Congregación de Boca del Monte del municipio de Playa Vicente	Agentes municipales propietario y suplente	No tomaron posesión de su cargo	No tomaron posesión de su cargo
1978, 14 de marzo	Veracruz	Congregación el Terro del municipio Emiliano Zapata	Agente municipal propietario	Licencia indefinida. El suplente está imposibilitado para ejercer el cargo	Renuncia e imposibilidad física y legal
1978, 20 de abril	Veracruz	Congregación Nalúa del municipio de Tuxpan	Agente municipal suplente en funciones	Licencia indefinida	Renuncia
1978, 4 de julio	Veracruz	Congregación de Cerro Gordo del municipio de Emiliano Zapata	Agentes municipales propietario y suplente	Licencia indefinida del propietario y el suplente no cumple con los requisitos	Renuncia e imposibilidad legal
1978, 4 de julio	Veracruz	Congregación de Tenextepec del municipio de Perote	Agentes municipales propietario y suplente	Inhabilidad	Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones
1978, 27 de diciembre	Guerrero	Coyuca de Benítez	Regidor de obras públicas	Suspensión por seis meses	
1979, 17 de enero	Chiapas	Salto de Agua	Todos	Renuncias	Renuncia
1979, 17 de enero	Chiapas	San Cristóbal de las Casas	Regidor primero propietario	Cambio de domicilio	Abandono de las funciones. Falta absoluta
1979, 17 de enero	Chiapas	Copainalá	Regidores propietarios	Renuncias	Renuncia
1979, 23 de mayo	Chiapas	Ixtacomitán	Todos	Inhabilidad y desorden	Omisión reiterada en el

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACIÓN	CAUSAL APLICABLE
				público	desempeño de sus funciones y alteración del orden público
1979, 23 de mayo	Chiapas	Tila	Todos	Renuncia, Violaciones a los gobernadores	Renuncia. Violaciones sistemáticas a las garantías individuales. Desacato a las leyes locales
1979, 1 de agosto	Tlaxcala	Tepeyando	Todos	No expresa justificación	
1979, 3 de octubre	Chiapas	La Libertad	Síndico	Renuncia	Renuncia
1979, 3 de octubre	Chiapas	Amatán	Síndico	Renuncia	Renuncia
1979, 3 de octubre	Chiapas	Motozintla	Síndico	Renuncia	Renuncia
1979, 3 de octubre	Chiapas	Las Rosas	Regidor cuarto, propietario. Decisión afecta a todas las funciones	Delito cometido por el regidor. Toma de las oficinas del ayuntamiento. Alteraciones del orden público	Alteración del orden público. Desaparición
1980, 19 de abril	Veracruz	Alto Lucero	Todos	Notoria inhabilidad legal	Omisión reiterada en el desempeño de sus funciones
1980, 15 de mayo	Veracruz	Chiconquiacó	Todos	Separación de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento	No funciona normalmente. Falta de la mayoría de los munícipes
1980, 20 de mayo	Veracruz	Alto Lucero	Todos	Notoria inhabilidad legal	Omisión reiterada en el desempeño de sus funciones. Segunda ocasión de desaparición con un mes de diferencia

LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACIÓN	CAUSAL APLICABLE
1980, 24 de mayo	Veracruz	Juan Rodríguez Clara	Todos	Separación de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento	No funciona normalmente. Falta de la mayoría de los munícipes
1980, 4 de junio	Chiapas	San Fernando	Todos	Licencia indefinida	No funciona normalmente. Renuncia
1980, 4 de junio	Chiapas	Tapachula	Todos	Licencia indefinida	No funciona normalmente. Renuncia
1980, 4 de junio	Chiapas	Tila	Todos	Licencia indefinida. Hechos sangrientos	No funciona normalmente. Alteración del orden público. Renuncia
1980, 3 de diciembre	Chiapas	Villaflores	Presidente municipal	Licencia indefinida	Renuncia
1980, 3 de diciembre	Chiapas	Jitotol	Síndico y regidores	Licencia indefinida por conflictos con el presidente municipal	Renuncia. Conflicto entre autoridades municipales
1981, 6 de enero	Michoacán	Buenavista Tomatlán	Todos	No explica la justificación	
1981, 26 de febrero	Yucatán	Hunucmá	Todos	No explica la justificación	
1981, 16 de abril	Chiapas	Villa Corso	Síndico y regidores	Renuncias	Renuncias. No funciona normalmente
1981, 16 de abril	Chiapas	Mazatán	Todos	Licencia indefinida	Renuncias. No funciona normalmente
1981, 17 de junio	Chiapas	Suchiapa	Presidente municipal y regidores	Licencia indefinida	Renuncia. No funciona normalmente
1981, 17 de junio	Chiapas	Altamirano	Síndico y regidores	Renuncias	Renuncias. No funciona normalmente
1981, 17 de junio	Chiapas	Chicomuselo	Síndico	Falta absoluta	Abandono de funciones. Falta absoluta
1981, 17 de junio	Guerrero	Copalillo	Todos	Licencia indefinida del presidente	

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACIÓN	CAUSAL APLICABLE
				municipal y usurpación de funciones del presidente municipal suplente y síndico procurador	
1981, 15 de julio	Chiapas	Reforma	Todos	Licencia indefinida	Renuncia
1981, 28 de octubre	Chiapas	Chamula	Síndico y regidores	Licencia indefinida. Conflicto con el presidente municipal	Renuncia y conflicto entre autoridades municipales
1981, 4 de noviembre	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	Regidores de representación proporcional	Licencias indefinidas	Renuncia. Falta absoluta de la mayoría de sus integrantes
1981, 4 de noviembre	Chiapas	Pijijiapan	Todos	Licencias indefinidas	Renuncias
1981, 11 de noviembre	Chiapas	Siltepec	Todos	Licencia indefinida	Renuncia
1982, 19 de enero	Veracruz	Coyutla	Todos	No se explica la justificación	
1982, 22 de febrero	Yucatán	Tekax	Todos	Renuncia	Renuncia
1982, 2 de marzo	Veracruz	Congregación de Cuichapa del municipio de Moloacán	Agente municipal propietario	Se le depone sin explicar justificación	
1982, 2 de marzo	Veracruz	Congregación de Sochiapa del municipio de Playa Vicente	Agente municipal	Se declara desaparecido al agente municipal sin expresión de causa	
1982, 16 de marzo	Veracruz	Congregación de Francita del municipio de Minatitlán	Agente municipal	Se declara desaparecido el agente municipal sin expresión de causa	

LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACIÓN	CAUSAL APLICABLE
1982, 16 de marzo	Veracruz	Congregación de Agua Dulce del municipio de Papantla	Agente municipal	Se declara desaparecido el agente municipal sin expresión de causa	
1982, 7 de octubre	Veracruz	Magdalena	Todos	Se declara la desaparición sin justificación	
1982, 9 de noviembre	Michoacán	Penjamillo	Todos	Se declara la desaparición sin justificación	
1982, 15 de diciembre	Chiapas	Acala, Ixhuatán y Motozintla	Todos	Nulidad de elecciones	Nulidad de elecciones
1982, 15 de diciembre	Chiapas	Huixtla y Tapalapa	Todos	Nulidad de elecciones	Nulidad de elecciones
1983, 18 de enero	Veracruz	Ixhuadancillo	Síndico único, propietario	Se le suspende definitivamente sin expresión de causa	
1983, 23 de marzo	Morelos	Atlatlahuacan	Todos	Acción popular	Acción popular
1983, 26 de marzo	Veracruz	Pánuco	Todos	Renuncia	Renuncia
1983, 8 de junio	Tlaxcala	Miguel Hidalgo y Costilla. Acuamanala		Se declara la desaparición sin expresión de causa	
1983, 8 de junio	Tlaxcala	Tepeyando	Todos	Se declara la desaparición sin expresión de causa	
1983, 8 de junio	Tlaxcala	Teolochalco	Todos	Se declara la desaparición sin expresión de causa	
1983, 20 de agosto	Oaxaca	Juchitán	Todos	Delitos, Alteración del orden público	Violaciones hacia las garantías individuales y alteración del orden

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICA- CIÓN	CAUSAL APLICABLE
					público
1983, 2 de no- viembre	Tlaxcala	Xaloztoc	Todos	Se declara la desaparición sin expresión de causa	