

## DEFENSA CONSTITUCIONAL LOCAL Y FORTALECIMIENTO POLÍTICO MUNICIPAL: LOS CASOS DE LA SUSPENSIÓN, DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS Y LA SUSPENSIÓN Y REVOCACIÓN DE MUNÍCIPES

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

*SUMARIO: I. Introducción. II. Importancia de la reforma 1. Los procedimientos de suspensión, declaración de desaparición y revocación como instituciones de defensa constitucional local. 2. La reforma como instrumento de fortalecimiento político de los municipios. III. Alcance de los conceptos suspensión, declaración de desaparición y revocación. IV. Evaluación de la legislación estatal. 1. Constitucional. 2. Leyes orgánicas municipales.*

### I. INTRODUCCIÓN

Uno de los instrumentos fundamentales que el Estado mexicano ha utilizado para impulsar el cambio social y hacer frente a las demandas sociales, políticas y económicas, ha sido la reforma constitucional. El Estado mexicano ha encontrado, por un lado, que la adecuación de la Constitución a la realidad permite cimentar la juridicidad de nuevos principios, asegurando con ello el desarrollo y el impulso evolutivo de la colectividad, y, por otro, que reformar es también establecer aspiraciones y programas, y expresar, a la vez, la estrategia del Estado mexicano para cambiar prioridades y fines y para mejorar y mantener firme y ascendente el rumbo del progreso social.

En efecto, la Constitución no es ni puede ser un instrumento que diseñe de una vez por todas, de manera inmutable, la fisonomía de un país para el devenir. La Constitución tiene un sentido dinámico; ya que la realidad puede desbordarla, crear nuevas situaciones de hecho, nuevos estratos sociales, nuevas exigencias económicas que hacen que se mantenga en evolución constante. Como toda normatividad jurídica, puede ser desbordada por la realidad política, económica y social. Por lo tanto, tiene la necesidad, no únicamente de recoger esas realidades e incorporarlas a su texto constitucional convirtiéndolas en normativi-

dad y, de esta manera, lo que era realidad fuera de la Constitución sea realidad dentro de la misma, sino, además, adelantarse a su tiempo y crear nuevos cauces por donde pueda desarrollarse la sociedad.

Dentro de la anterior perspectiva ubicamos las reformas al artículo 115 constitucional, que han recibido el nombre genérico de reforma municipal.

La reforma municipal constituye la piedra angular de la renovación democrática del régimen político mexicano. La reforma constitucional de 1983 al artículo 115 contribuye significativamente a profundizar y ampliar la democracia desde nuestra comunidad política básica: el municipio libre. Se actualiza, así, una de las principales conquistas de la Revolución mexicana y se cumple con uno de los más caros anhelos del Constituyente de 1917 que, a pesar suyo y por otros problemas surgidos con posterioridad, no logró dotar al municipio libre de todos los instrumentos técnicos, económicos y políticos que aseguraran su viabilidad.

Resulta axiomático que si se deseaba un cambio estructural en lo social, lo político y lo económico, se tenía que partir de una reforma integral al municipio libre en tanto célula básica de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que integran nuestra República federal. Lo anterior fue percibido certeramente por el presidente Miguel de la Madrid por lo que, como corolario de numerosos estudios y de una intensa consulta popular para el fortalecimiento municipal, promovió al inicio de su gestión una iniciativa de reformas constitucionales al artículo 115, tendentes a vigorizar la hacienda municipal, su autonomía política y, en general, aquellas facultades que de una u otra manera habían venido siendo eventualmente absorbidas por los estados y la Federación en virtud del asfixiante centralismo en la vida nacional.

La reforma municipal implanta un proceso de cambio firme y profundo a fin de lograr una auténtica descentralización política, conforme a nuestra rica y sólida tradición federalista. Al fortalecer la institución política mexicana más antigua, la reforma redistribuye de una manera más racional y equilibrada las competencias entre los tres niveles de gobierno —Federación, estados y municipios—, entregando o devolviendo a estos últimos aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial del municipio libre: el gobierno directo de la comunidad básica; el fundamento de nuestra democracia y el motor de nuestro federalismo; el gobierno de las pequeñas y medianas comuni-

dades por quienes conocen los problemas y pueden resolverlos de la forma más adecuada.

La mencionada reforma municipal busca mejorar la realidad a través del derecho. La norma jurídica se utiliza, así, como un instrumento fundamental para encausar el cambio político y social que demandaba nuestra comunidad, a fin de modificar y destruir los obstáculos que ha encontrado la democracia mexicana, así como de asegurar la autonomía política y económica de nuestras comunidades básicas.

Los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y, en la medida que se avance en la aplicación de la reforma municipal, se influirá necesariamente en los otros niveles de gobierno —el estatal y el federal—, a fin de lograr un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

En este orden de ideas, este trabajo tiene la modesta pretensión de aportar algunos elementos que permitan valorar la exacta dimensión de dos de los párrafos adicionados a la fracción I del artículo 115, a través de los cuales se establecen los procedimientos de declaración de desaparición y suspensión de ayuntamientos y la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros. Esta parte es, a mi juicio, uno de los aspectos políticos más relevantes de la reforma y, seguramente, de los que más incidirán en la transformación de la realidad municipal, toda vez que crea nuevos cauces para que se desarrollen las relaciones de poder entre los gobiernos estatales y municipales.

## II. IMPORTANCIA DE LA REFORMA

De las reformas constitucionales al 115 constitucional este trabajo se referirá exclusivamente a las observadas en la primera fracción. A dicha fracción le fueron adicionados tres párrafos, en dos de ellos se contemplan cuatro procedimientos: la suspensión de ayuntamientos, la declaración de desaparición de los mismos y la suspensión y revocación del mandato a un municipio.

Los antecedentes constitucionales de estas instituciones son relativamente modernos. En efecto, la inclusión de la suspensión en sus dos modalidades, individual y colectiva, la declaración de suspensión y la revocación, no fueron reguladas por las Constituciones federales de 1824 y 1857.<sup>1</sup> Por lo que respecta a la Constitución central de 1836,

<sup>1</sup> González Oropeza, Manuel, "La desaparición de ayuntamientos", *Estudios jurídicos en honor a Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 407 y ss.

exclusivamente regulaba la suspensión; concretamente la sexta ley, de las siete que integraban lo que históricamente conocemos como la Constitución de 1836, que aludía a la división territorial de la república y gobierno interior de sus pueblos, señalaba en su artículo 7o., fracción VIII, que correspondía a los gobernadores: "Suspender a los ayuntamientos del departamento con acuerdo de la junta departamental."<sup>2</sup>

Ciertamente, como señala González Oropeza,<sup>3</sup> estos procedimientos ya se encontraban consagrados en las constituciones de las entidades federativas desde 1825; sin embargo, a nivel federal, correspondió a la Constitución de 1917 incorporar en su artículo 115, en el caso que nos ocupa específicamente —la reforma de 1983—, lo referente a los cuatro procedimientos: suspensión, colectiva e individual, declaración de desaparición y revocación.

La importancia de la reforma podemos dividirla para su estudio y mejor comprensión, y por lo mismo de manera artificial, en dos categorías que en la realidad se encuentran estrechamente relacionadas: como institución de defensa constitucional local y como instrumento de fortalecimiento político de los municipios.

### 1. *Los procedimientos de suspensión, declaración de desaparición y revocación como instituciones de defensa constitucional local*

Si la Constitución fuera una serie de principios sin sanción, el valor normativo de un precepto sería nulo. Pero cualquier constitución es ante todo una norma, ni más ni menos que la primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental, *lex superior*.<sup>4</sup>

En este sentido, para que los preceptos de la constitución sean obedecidos, la propia constitución nos da los instrumentos para garantizar su cumplimiento. En otras palabras, la constitución no es un conjunto de normas ideales, sino que, al igual que cualquier norma jurídica, cuenta con la protección para que en caso de que sea desobedecida, sean resarcidos sus preceptos. A este conjunto de instrumentos y procedimiento de protección constitucional se les denomina justicia constitucional o defensa constitucional.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, 9a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 240.

<sup>3</sup> González Oropeza, *op. cit.* nota 1, p. 407.

<sup>4</sup> García de Enterría, Eduardo, "La constitución como norma jurídica", *Anuario de Derecho Civil*, Madrid, núm. 2, 1979, pp. 298-299.

<sup>5</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "La constitución y su defensa", *La constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 15 y ss.; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 269 y ss.

La defensa constitucional, nos dice el maestro Fix-Zamudio, está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para *conservar la normatividad constitucional* como para *prevenir su violación, reprimir su desconocimiento* y, lo que es más importante, *lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales* en un doble sentido: desde el punto de vista de la constitución formal lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el ángulo de la constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental. Por este motivo —continúa diciendo el ilustre profesor de la Universidad de México—, nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados: la constitución formal y la constitución real.<sup>6</sup>

Por su parte, Jorge Carpizo la define como la institución de naturaleza procesal y por tanto sustantiva que indica el procedimiento que debe seguir el órgano que señala la constitución para que la disposición violada e infringida sea resarcida y el orden jurídico afectado sea integrado.<sup>7</sup>

En este orden de ideas, no basta entonces plasmar garantías individuales y sociales o declaraciones programáticas en los textos constitucionales sino que, además, es necesario crear instituciones adecuadas para hacerlas efectivas. En efecto, todo orden jurídico debe contemplar procedimientos e instituciones que permitan su cumplimiento y garanticen la vigencia del orden constitucional y que además sean capaces de prevenir, superar o reprimir toda situación o circunstancia que violento o pretenda violentar la letra o espíritu de la Constitución.

La doctrina mexicana acepta la existencia de seis procesos de justicia constitucional en la Constitución mexicana:

- a) El juicio político o de responsabilidad oficial de servidores públicos establecido en el artículo 111 constitucional.
- b) El litigio constitucional asentado en el artículo 105 constitucional.
- c) La función de investigación que realiza la Suprema Corte de Justicia de la nación de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 97 constitucional.

<sup>6</sup> Fix-Zamudio, *op. cit.* nota anterior, pp. 15 y ss.

<sup>7</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 200 y ss.

d) El juicio de amparo cuyos principios fundamentales se encuentren en los artículos 103 y 107 constitucionales.<sup>8</sup>

e) La declaración de desaparición de poderes en una entidad federativa que realiza el Senado federal, según lo dispuesto por la fracción V del artículo 76 constitucional.

f) La facultad del Senado contemplada en la fracción VI del artículo 76 para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos lo requiera o, cuando por motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.<sup>9</sup>

Desde esta perspectiva, es posible entonces considerar que los procedimientos de suspensión, colectiva e individual, declaración de desaparición y revocación, sean contemplados en la fracción primera del artículo 115 constitucional como garantía constitucional de carácter estatal.

En efecto, es posible otorgarles tal calificación porque la legislatura local actúa como órgano imparcial y suprapartes que decidirá si procede la suspensión de un ayuntamiento o la declaración de desaparición, así como la suspensión o revocación del mandato de uno de sus miembros. Asimismo, existe una controversia entre las partes, ya que los ayuntamientos o los municipales al violar las disposiciones constitucionales locales atentan en contra de la voluntad popular que, en ejercicio de sus derechos y de la autonomía que la Constitución general le otorga, manifestó en la Constitución local al fijar las reglas de conducta a las que deben someterse por igual los ciudadanos y los gobernantes.

En estos casos las partes son: el ayuntamiento y quien presente la solicitud al Congreso local, en la mayoría de las leyes orgánicas municipales se contempla a los mismos diputados locales, a gobernador del estado y a los ciudadanos.

Por otro lado, y en contra de lo manifestado por don Felipe Tena Ramírez —uno de los más importantes y prestigiados constitucionalistas mexicanos—, que afirma que debido a esta adición los municipios quedan a merced “exclusiva de un órgano estrictamente político, según la legislatura de cada estado de la Federación, con la expectativa natural de que dicho órgano político se comporte como tal, y no juzgador

<sup>8</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana”, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, México, 1961, pp. 134-137.

<sup>9</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.* nota 7, pp. 201 y ss.

imparcial en cuestiones predominantemente políticas",<sup>10</sup> la Constitución exige que en una ley secundaria se establezcan y precisen los supuestos en que operarán los cuatro procedimientos aludidos; por lo tanto, no existe ni parcialidad ni discrecionalidad en la aplicación de los preceptos y, por lo mismo, exclusivamente deberán utilizarse para proteger a la Constitución, para garantizar el cumplimiento de la norma, sancionar su violación, reparar el daño causado y regresar a la normalidad constitucional.

En este orden de ideas, los procedimientos de los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 115 deben realizar funciones de defensa constitucional local. Su existencia en la Constitución le permitirá a la misma prevenir futuras violaciones: Los ayuntamientos y municipios se cuidarán de realizar sus funciones en el más estricto apego a la ley, ya que en caso de no ser así deberán de aplicarles algunos de los supuestos. Por otro lado, en caso de violación a la norma constitucional, federal o local, se contará con los mecanismos adecuados para resolver dicha situación e integrar con rapidez y eficacia la norma violada, asimismo, los mencionados procedimientos coadyuvarán a que las relaciones de poder entre estados y municipios se ajusten al marco establecido por la Constitución, es decir, hacer que la realidad constitucional se conduzca conforme a la norma.

## 2. *La reforma como instrumento de fortalecimiento político de los municipios*

El municipio mexicano ha sido una institución casi mítica, de existencia precaria e importancia relativa en la historia política mexicana. Sin embargo, ha sido un símbolo, un anhelo de democracia y libertad. De él se ha dicho que está profundamente arraigado en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político,<sup>11</sup> que es la célula política de todo estado,<sup>12</sup> baluarte de costumbres y adalid de cambios,<sup>13</sup> y que tienen en nuestros fastos el origen democrático más puro.

<sup>10</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 160.

<sup>11</sup> Madrid, Miquel de la, *Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional*.

<sup>12</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social del Senado, *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 1984, p. 27.

<sup>13</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales

Ciertamente y a pesar de su gran problemática,<sup>14</sup> el municipio mexicano sigue siendo la institución política, económica y social, básica del estado mexicano al representar el nivel de gobierno más cercano a la actividad cotidiana de los mexicanos y al ser, sin discusión alguna, el primer acercamiento de los ciudadanos a las estructuras gubernamentales; sin embargo, no podemos dejar de reconocer que la realidad municipal es muy diferente a nuestros deseos y aspiraciones; es, como dijera durante su campaña electoral el licenciado Miguel de la Madrid, un ideal incumplido de la Revolución mexicana. Es una de las formas de organización política y administrativa a la que no le hemos podido dar la vida, el vigor y la trascendencia que debe tener.<sup>15</sup>

En efecto, nuestro universo municipal es complejo, heterogéneo y disímulo. Existen actualmente 2 378 municipios, de los cuales el 90% son de economía rural. Es cierto, hay municipios muy fuertes, con grandes recursos, con experiencia y estructuras administrativas adecuadas como: Naucalpan, Guadalajara, Monterrey o Tijuana; sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de todos los gobiernos posrevolucionarios, el número de municipios con estas características no llegan ni a cien, la mayoría son, como ya dijimos, rurales, carentes de servicios, sin planificación, con escasos recursos, sin una plantilla de servidores públicos capaz y eficiente, en síntesis, ausentes de una forma institucionalizada de gobierno.

Por otro lado, debemos admitir que existen municipios con poderosos e influyentes presidentes municipales, pero, junto a ellos, coexisten presidentes municipales que aceptan el cargo casi como un castigo ya que, para presidir la comuna, habrán de abandonar el trabajo agrícola de sus parcelas, con las consecuencias negativas que esto acarreará a sus ya de por sí exiguas economías.

Es en este panorama municipal donde debemos de ubicar la importancia de la reforma municipal y, especialmente lo referente a los procedimientos de defensa constitucional local, que marcan un hito en la historia de las relaciones políticas entre los gobiernos del estado y los municipales, porque aunque parezca paradójico, es a través de estos instrumentos como se afirma la autonomía municipal, ya que no constituyen un atentado contra la vida política municipal ni al respeto a su

y de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública, *Proceso...*, op. cit., nota anterior, p. 45.

<sup>14</sup> Olmedo, Raúl et al., *El desafío municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1982, pp. 13 y ss.

<sup>15</sup> Madrid, Miguel de la, citado por Bartlett, Manuel, "Comparecencia del secretario de Gobernación", *Cuadernos del Senado*, México, Senado, 1982, p. 6.

autonomía, sino por lo contrario, una norma que provee de estabilidad a las comunas municipales y evita actos caprichosos con los que pueda violarse la voluntad popular expresada en forma soberana en las urnas electorales.<sup>16</sup>

Es importante destacar que la reforma no crea por generación instantánea estos procedimientos. Estos ya se encontraban regulados por las constituciones de casi todos los estados.<sup>17</sup> Lo que si hace la reforma, en la terminología de André Hauriou, es encuadrar dentro del orden jurídico una serie de fenómenos políticos que constantemente se venían observando en el sistema político mexicano.<sup>18</sup> En este sentido, de no contemplar la Constitución general estos procedimientos y de no establecer los principios generales a que deberán ajustarse las entidades federativas, dichos fenómenos políticos seguirían efectuándose, como en la realidad sucedía, sin ningún tipo de control y en detrimento de la autonomía municipal, que sin lugar a dudas es la parte más débil en la relación política estado-municipio.

Por otro lado, los procedimientos de la fracción I del 115 no necesariamente deben ser aplicados cuando existe alguna controversia entre estado-municipio, sino que, fundamentalmente, su ejercicio obedece a una necesidad real del sistema político mexicano, ya que la experiencia demuestra que en muchos casos los municipios abandonan sus cargos, o violan el orden constitucional local o federal y para que no quede sin sanción tales infracciones, ya que no opera para los ayuntamientos el supuesto del artículo 111 constitucional, deben de entrar en función las instituciones de defensa constitucional local.

Por lo tanto, para mí, y contrariamente a lo expresado por Tena Ramírez que considera que con tales medidas se subvierte y de hecho se anula la autonomía política de los municipios,<sup>19</sup> los procedimientos de la fracción I del artículo 115 constitucional vienen a tratar de desterrar actitudes antidemocráticas y, en ocasiones, caprichosas y a propiciar que las relaciones políticas entre los municipios y los gobiernos de los estados se desarrollen en un marco de libertad, dignidad y respeto mutuo, en armonía democrática que permita el perfeccionamiento y fortalecimiento de la democracia y contribuya a elevar el nivel de vida de la población.

<sup>16</sup> Dictamen del Senado, *Proceso...*, cit. nota 12, p. 30.

<sup>17</sup> Bartlett, *op. cit.* nota 15, p. 9.

<sup>18</sup> Para André Hauriou, el derecho constitucional es el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, 1971, pp. 17-22.

<sup>19</sup> Tena Ramírez, *op. cit.* nota 10, p. 159.

La reforma, además de “establecer unidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un estado democrático de derecho”,<sup>20</sup> constituye una nueva etapa en el constitucionalismo local ya que proporciona a las constituciones estatales instrumentos jurídico-político-idóneos que permitirán prevenir la violación de la norma local; no como una espada de Damocles que, al amenazar en forma constante a los municipios, inhiba sus actividades normales, sino por lo contrario, como mecanismos que el propio orden jurídico crea y se da así mismo para que, en caso de ruptura del orden constitucional, se eviten vacíos de poder, se retorne a la normalidad constitucional y se sancione a quien o a quienes infringieron la norma, pero, todo lo anterior, dentro del más estricto apego a la norma y procedimientos que la Constitución general, la Constitución particular del estado y las leyes locales establecen.

Ahora bien, desde la perspectiva política, la reforma incorpora varios elementos que la hacen relevante: a) establece a la legislatura local como órgano exclusivo para decidir sobre los procedimientos; b) exige un quórum calificado; c) otorga la garantía de audiencia; d) establece la necesidad de una ley que contemple los supuestos de procedencia, y e) diferencia la suspensión de ayuntamientos de la declaración de desaparición.

a) *La legislatura local como órgano exclusivo para decidir sobre los cuatro procedimientos de defensa constitucional local*, significa una de las grandes aportaciones de la reforma. Antes de ella, las legislaciones locales posteriores a la Constitución de 1917, facultaban a diferentes órganos para tomar las decisiones correspondientes: en algunos casos, era facultad del gobernador pero con *aprobación* de la legislatura, lo cual como afirma González Oropeza, implicaba en, cierta forma, sumisión del órgano Legislativo al Ejecutivo.<sup>21</sup> no sólo por la necesidad de rendirles un informe, sino porque de hecho obligaba a la legislatura a aprobar la decisión del gobernador ya que, de no ser así, se estaría enfrentando políticamente al Ejecutivo estatal. Otras constituciones otorgaban tal facultad a las legislaturas locales, y, finalmente, hubo casos, como la Constitución de Coahuila de 1942 que estableció que correspondía “soberana y discrecionalmente al Ejecutivo declarar, cuando haya desaparecido el ayuntamiento de algún municipio, que es llegado el caso de nombrar ayuntamiento provisional”.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Bartlett, *op. cit.* nota 15, p. 9.

<sup>21</sup> González Oropeza, *op. cit.* nota 1, pp. 407 y ss.

<sup>22</sup> Citada por Tena Ramírez, *op. cit.* nota 10, p. 153.

En este orden de ideas, la reforma apropiadamente otorgó el monopolio de tales acciones al Congreso local. Éstos son, por antonomasia, los representantes populares; además, los congresos son órganos plurales: en ellos se encuentran representadas las corrientes ideológico-políticas más importantes del país.

Consideramos adecuado que haya sido el órgano Legislativo el competente, primero por ser un órgano plural; en otras palabras, esto significa que durante el procedimiento respectivo la oposición tendrá oportunidad de intervenir; en este sentido la oposición actúa como instrumento de contrapeso, con lo que se impide la posible toma de decisiones que pudieran lesionar los derechos de los sujetos en cuestión.

Debemos subrayar, sin negar la tendencia centralista, que en un doble sentido se ha venido observando en nuestro Estado federal, en el hecho de que "la Federación limita a los estados, y los estados a los municipios",<sup>23</sup> que los órganos legislativos no son instrumentos ciegos del Ejecutivo local que, contrario a lo expresado por Tena Ramírez, la decisión de los gobernadores no siempre se impone sobre las de las legislaturas locales y, mucho menos, se ejerce de manera omnimoda sobre los presidentes municipales.<sup>24</sup> Ciertamente existe una amplia colaboración entre los diferentes órganos, y, por otro lado, entre ellos destaca la figura del Ejecutivo local, característica esencial de nuestro sistema político; sin embargo, estos rasgos particulares de nuestra forma de ser política, no eliminan la autonomía política de los congresos, ni mucho menos, anulan su capacidad representativa plural.

b) En nuestro ordenamiento constitucional federal existen varios tipos de quórum: el de asistencia, que en la mayor parte de los casos consiste en la mayoría más uno del total de legisladores; el de votación, que significa que, en votación ordinaria, basta con la mitad más uno de los legisladores presentes para tomar decisiones; este tipo de quórum se convierte en calificado, en el caso de reformas constitucionales, donde generalmente se aumenta a dos terceras partes de los presentes y, por último, algunos casos de excepción, donde, por la trascendencia del asunto, se necesitan las dos terceras partes del total de legisladores que integran el cuerpo deliberativo, es el caso del procedimiento de sustitución presidencial establecido en los artículos 84 y 85 de la Constitución federal.

En este orden de ideas, *la exigencia del quórum calificado de dos terceras partes de los integrantes del Congreso local, se encuentra estre-*

<sup>23</sup> Bartlett, *op. cit.* nota 15, p. 8.

<sup>24</sup> Tena Ramírez, *op. cit.* nota 10, p. 160.

chamente vinculada con la decisión de otorgar al órgano legislativo la competencia para los efectos de los párrafos tres y cuatro de la fracción I del artículo 115 constitucional. En efecto, la reforma, en su afán de garantizar la adecuada aplicación de tales preceptos, dificulta considerablemente la aplicación de los mismos ya que, al establecer que serán las dos terceras partes de los integrantes, impide que las comisiones permanentes de los congresos locales asuman tal decisión, ya que la Constitución expresamente se refiere al total de miembros que componen la legislatura, situación que excluye a dicha comisión y, por otro lado, al establecer como quórum las dos terceras partes, propicia que las decisiones respectivas sean ampliamente discutidas y con ello evita la precipitación o la irreflexión.

Sobre el particular, Jorge Carpizo sostiene que este quórum de votación es muy importante en congresos integrados con diputados de diversos partidos políticos, y constituye una garantía de su exacta y correcta aplicación.<sup>25</sup> Coincido totalmente con el actual rector de la Universidad de México, el quórum calificado en este caso actúa como un seguro constitucional en contra de posibles excesos, ya que para que éste se observe se requiere la asistencia de todos los diputados que integran el Congreso local y, normalmente del voto de los partidos minoritarios pues, en casi la mayoría de las legislaturas locales los diputados de oposición representan el 25% del total de legisladores.

c) *El otorgamiento de la garantía de audiencia* a todo sujeto que se encuentre en los supuestos que venimos analizando, significó un decidido avance en el proceso de impartición de justicia y de seguridad jurídica de los gobernados. Tal como afirma Valencia Carmona, la garantía de audiencia para los ayuntamientos era una disposición que ya existía en varias constituciones locales, sin embargo, el mérito de las reformas fue la incorporación al orden constitucional federal, como una obligación insustituible, ya que, en muchas otras constituciones locales, se carecía de dicha garantía; situación que provocaba que, en muchos casos, se destituyera sin mayor obstáculo a los miembros de los ayuntamientos, mientras que éstos no poseían ni la oportunidad de rendir la más mínima prueba o alegato ante el órgano competente.<sup>26</sup>

Ahora bien, el maestro Tena Ramírez al utilizar la interpretación gramatical para desentrañar el alcance de esta disposición, afirma que por la forma que está redactado el párrafo en cuestión, parece que la

<sup>25</sup> Carpizo, Jorge, *et al.*, "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 238.

<sup>26</sup> Valencia Carmona, Salvador, "La nueva estructura constitucional del municipio", *Nuevo derecho...*, *cit.*, neta anterior, p. 225.

garantía de audiencia únicamente se refiere al caso de afectación individual de algunos de los miembros del ayuntamiento. De ser así, continúa diciendo Tena Ramírez, quedarían desprotegidos del derecho de audiencia los ayuntamientos en sí mismos considerados, pero aun suponiendo que el precepto los incluyera en el derecho de ser oídos, sigue diciendo el maestro Tena Ramírez, tal derecho sólo podría hacerse valer cuando la legislatura ejercitara la facultad de "suspender ayuntamientos", que se suponen existentes puesto que se pretende suspenderlos; no así cuando se tratara de la otra hipótesis, la de declarar que "han desaparecido" los ayuntamientos, caso en que sería imposible conceder el derecho de audiencia a un organismo ya inexistente.<sup>27</sup>

Es cierto que desde una estricta interpretación lógico-gramatical, como la que realiza Tena Ramírez, pareciera deducirse la situación descrita anteriormente; sin embargo, este tipo de interpretación no siempre es adecuada, especialmente por los antecedentes mexicanos. En efecto, en nuestro país existen claros ejemplos de cómo la interpretación gramatical no es siempre la correcta.<sup>28</sup> En el caso que nos ocupa hoy que recurrir a otras fuentes, tales como la exposición de motivos de la reforma, la comparecencia del secretario de Gobernación al Senado con el propósito de informar sobre las reformas del 115, los dictámenes de las comisiones de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión y los debates durante el proceso legislativo.

En este orden de ideas, del estudio de las fuentes antes descritas no se desprende ningún elemento que permita deducir que el análisis gramatical realizado por el maestro Tena sea correcto; por lo contrario, todas ellas se refieren globalmente a los cuatro procedimientos: e.g., el secretario de Gobernación durante su comparecencia en el Senado sostuvo que "el panorama actual (antes de la reforma) ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos *para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros*, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia".<sup>29</sup> El Dictamen de la Cámara de Senadores por su parte afirmó que:

La iniciativa sin embargo, reconoce en esa fracción (la I del 115) una bandera de innegable procedencia como el derecho de defensa de los ayuntamientos en su conjunto y de cada uno de sus miem-

<sup>27</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 10, pp. 159 y 160.

<sup>28</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 7, pp. 65 y ss.

<sup>29</sup> Bartlett, *op. cit.*, nota 15, p. 9.

*bros, cuando las legislaturas suspendan o declaren que han desaparecido los ayuntamientos, o suspendan o revoquen el mandato a alguno de los miembros de éstos. . .*<sup>30</sup>

En este sentido, el análisis de los anteriores precedentes nos permite afirmar que, con las cualificaciones del caso, el derecho de audiencia se debe observar en los cuatro procedimientos contemplados en los párrafos tres y cuatro de la fracción I del artículo 115. Ciertamente en el caso extremo de que todos los integrantes de un ayuntamiento murieran, desaparecieran o abandonaran sus puestos, sería aparentemente imposible desahogar la garantía de audiencia, sin embargo, desde mi perspectiva, tal garantía debe hacerse efectiva mediante la comparecencia de la comunidad ante las comisiones del Congreso, a efecto de que certifiquen la desaparición fáctica del ayuntamiento. De esta manera la comunidad se convierte en vigilante de la legalidad del procedimiento.

En conclusión, independientemente de la singular circunstancia arriba descrita, la obligación de otorgar la garantía de audiencia avala el cumplimiento de los procedimientos constitucionales, evita la discrecionalidad y elimina la posibilidad de realizar actos caprichosos e inflexivos en la aplicación de los instrumentos de defensa constitucional local.

*d) La Constitución consigna la obligación por parte de las legislaturas locales de establecer y precisar en una ley las causales en que proceden los cuatro procesos constitucionales locales, con lo que desaparece el riesgo de que se sigan tomando decisiones casuísticas que, en muchas ocasiones, fueron violatorias de la Constitución.*

Con respecto a la ausencia de legislación sobre el particular, José Francisco Ruiz Massieu afirma que esa omisión constitucional dio pie a que gracias a la ambigüedad de la legislación local o bien con fundamento en disposiciones francamente antidemocráticas, los gobernadores o las legislaturas, lamentablemente subordinadas éstas a los propósitos políticos de aquéllos, burlaran la voluntad popular, destituyendo o sustituyendo a los ayuntamientos y relegando a los ediles suplentes.<sup>31</sup>

En el mismo sentido, el secretario de Gobernación afirmó que en un sistema jurídico no son admisibles los vacíos de poder. El legislador está obligado a prever las contingencias susceptibles de afectar la marcha normal de las instituciones y proveer los mecanismos adecuados

<sup>30</sup> *Proceso Legislativo*, cit. nota 12, p. 30.

<sup>31</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, "El nuevo artículo 115", *Nuevo derecho...*, cit. nota 25, p. 256.

para tales casos. En la vida de un Estado democrático las situaciones de excepción también deben resolverse por la ley.<sup>32</sup>

Por lo tanto, la existencia de una ley que establezca criterios uniformes, garantiza la libertad municipal, acentúa el Estado democrático de derecho e impide la aplicación inadecuada de los procedimientos aludidos.

e) *La reforma diferencia la suspensión de ayuntamientos de la declaración de desaparición de los mismos.* Este aspecto es también de trascendencia ya que, al evitar la confusión de estos dos procedimientos que, como veremos en el siguiente apartado, son esencialmente diversos, se desecha la posibilidad de cometer las arbitrariedades a que podría dar lugar la aplicación errónea de los conceptos, es decir, aplicar por ejemplo la suspensión, que es de efectos constitutivos, en lugar de la declaración de desaparición que tiene efectos, como su nombre lo dice, eminentemente declarativos, o viceversa. En ambos casos, al confundir los conceptos en lugar de reparar la anomalía o violación constitucional, para lo que deben ser utilizados los procedimientos, se estaría incidiendo en la violación que se pretende resarcir. Por lo mismo, al precisarse que ambos procedimientos son de naturaleza diversa, la reforma permite que las instituciones de defensa constitucional actúen como instrumentos de reconstrucción del orden jurídico trasgredido.

En resumen, los cuatro procedimientos de defensa constitucional contemplados en la fracción I del artículo 115 constitucional han venido a subsanar vicios y prácticas políticas indebidas, que permitieron, en algunos casos, decisiones desafortunadas que limitaron considerablemente la autonomía municipal; de tal suerte que, el alto grado de discrecionalidad debido a la ambigüedad de las normas o ausencia de ellas, motivó circunstancias irregulares.

Ciertamente la reforma actual robustece la estructura política municipal, fortalece la seguridad jurídica de los ayuntamientos y, al crear un nuevo marco jurídico para el desarrollo de las relaciones políticas entre estados y municipios, apoya la autonomía municipal y, por lo mismo, da un paso político de enormes dimensiones en el camino de la democratización integral de la sociedad; por lo mismo, estamos seguros que la reforma constituye un avance que será la base para que en lo futuro, que esperamos cercano, la sociedad civil municipal sea directamente quien aplique estas instituciones de defensa constitucional.

<sup>32</sup> Bartlett. *op. cit.* nota 15, p. 10.

### III. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS SUSPENSIÓN, DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN Y REVOCACIÓN

Antes de iniciar el análisis de la adecuación legislativa efectuada en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales, creemos importante precisar el alcance de los conceptos que el tercer y cuarto párrafos de la fracción I del 115 contienen.

De la mera interpretación gramatical de la disposición a la que aludimos, es posible distinguir cuatro diferentes supuestos: suspensión de ayuntamientos, declaración de desaparición de ayuntamientos, suspensión de municipios y revocación de municipios.

En este orden de ideas, observamos dos medidas de carácter colectivo y dos para casos individuales. Ahora bien, si aplicamos las reglas de la interpretación constitucional en el sentido de que, cuando la norma tenga una connotación técnica y, por lo tanto, restrictiva, quien aplique dicha norma al caso concreto, debe darle a la misma el carácter técnico que el legislador le otorgó. Este es el caso de la suspensión y la declaración de desaparición. En efecto, estos dos conceptos no deben ser equiparados, como de hecho sucedió en las leyes orgánicas municipales de muchos estados, como lo veremos en el siguiente capítulo, ya que son de naturaleza totalmente distinta.

La diferencia fundamental entre ambos conceptos consiste en los efectos que debe producir cada supuesto: la declaración de desaparición de ayuntamientos es, como su nombre lo indica, de carácter meramente declarativo, tiene como propósito la reconstrucción del orden jurídico, en otras palabras, significa la fractura de la convivencia, del orden municipal, la ruptura del orden jurídico, constituye un hecho en cuya ocurrencia no cabe decretarlo sino reconocerlo y darle atención. No se decide, como cosa juzgada que el ayuntamiento ha desaparecido, se constata. Declarar la desaparición no es la obra de quien adjudica un derecho, sino la de quien certifica un hecho.<sup>33</sup> La suspensión, por su parte, es una medida constitutiva, sancionadora, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quien o de quienes incurrieron en violación de la norma; en este sentido, la suspensión individual o colectiva, constituye un castigo que se aplica al trasgresor del orden jurídico.

De esta manera, es posible establecer que la declaración de desaparición de ayuntamientos debe operar exclusivamente cuando pre-

<sup>33</sup> Castillo Saltillo, Cruz Nestor, "Desaparición y suspensión del ayuntamiento", *Democratización integral: reforma municipal*, México, Secretaría de Gobernación, Memoria I, 1983, p. 57.

viamente el ayuntamiento ya no existe ni de facto ni jurídicamente. Es decir, las causales en el primer caso podrían ser: fallecimiento de todos o la mayoría de los miembros que integran el ayuntamiento; situación aunque difícil no imposible, sobre todo en aquellos municipios en que el ayuntamiento se integra por un presidente municipal, un síndico y tres regidores; renuncia de todos o de la mayoría de los municipales, abandono injustificado de las funciones municipales o por imposibilidad física de todos o la mayoría de los municipales. La desaparición jurídica podría efectuarse cuando un ayuntamiento pretendiera prorrogarse en sus funciones públicas y no se realizaran las elecciones para el nuevo ayuntamiento. Aquí la institución de defensa constitucional operaría semejante a la garantía de la forma republicana de gobierno contemplada por el artículo 76 fracción V de la Constitución federal. En efecto, jurídicamente hablando el ayuntamiento que se encontrara en el supuesto antes aludido no existiría y, por lo mismo, la legislatura deberá declararlo desaparecido y nombrar a un concejo municipal y convocar a elecciones.

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

Sobre el particular es importante insistir en la obligación de discriminar perfectamente ambos conceptos, ya que, de no hacerlo así podría prestarse a tomar decisiones inadecuadas, tal como sucedió en algunos casos a nivel federal antes de la creación de la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76.<sup>34</sup>

Por otro lado, la reforma de 1983 introdujo a nuestro ordenamiento constitucional un concepto polémico y ajeno a nuestra historia constitucional federal: la revocación.

En efecto, la revocación es una institución complementaria de la teoría del mandato imperativo de la representación política que considera al representante sometido y limitado por las instrucciones de sus representados y, como consecuencia de esta visión iusprivatista de la representación, los electores pueden revocarle el mandato al representante. Esta figura opera en ciertos países de las llamadas democracias orientales,<sup>35</sup> otros occidentales como Suiza y en algunas pequeñas comunidades norteamericanas.

Ciertamente algunos autores consideran que tal institución debería

<sup>34</sup> González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, pp. 159 y ss.

<sup>35</sup> Rodríguez Lozano, Amador, *La representación política: una introducción a su análisis histórico-constitucional*, tesis profesional, México, UNAM, 1985, pp. 33 y ss.

funcionar de acuerdo con su naturaleza intrínseca, es decir, como la posibilidad que tiene el pueblo para remover las autoridades municipales ante la constatación de una causa grave.<sup>36</sup> En principio coincido con esta posición que, finalmente, busca impulsar el desarrollo democrático de la sociedad civil al permitirle mayor participación en la toma de decisiones estatales; sin embargo, para que una institución como la revocación tome carta de naturalización en nuestro sistema constitucional o en cualesquiera, hace falta más que buenas intenciones; en otras palabras, ni en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, ni en la comparecencia del secretario de Gobernación a la Cámara de Senadores para explicar los objetivos de la iniciativa o bien durante los debates legislativos, encontramos evidencias que nos permitan deducir que el órgano revisor de la Constitución al aprobar la iniciativa presidencial, quiso introducir a la Constitución la revocación como institución de lo que la doctrina denomina democracia semidirecta.

En este orden de ideas, y aceptando que la Constitución utiliza en forma impropia el término revocación, éste no debe entenderse en su sentido técnico constitucional, sino a la luz de una interpretación teleológica del mismo y en armonía doctrinal de los demás principios e instituciones de nuestra tradición histórica-constitucional.

En efecto, si tomamos en cuenta que nuestra Constitución no acepta la teoría del mandato imperativo y que uno de los principios básicos de nuestro orden constitucional es el sistema representativo, la revocación a que se refiere la reforma, tal como lo apunta González Oropeza, debe entenderse asimilada a una medida que debe ser ejercida por la misma legislatura del estado.<sup>37</sup>

Se podría refutar mi hipótesis que, de ser cierta, entonces ¿por qué la Constitución diferencia la revocación de la suspensión?, sobre el particular y en contra de lo expuesto por el autor antes referido,<sup>38</sup> la diferencia entre una y otra estriba en que la revocación no es una medida sancionadora, sino que es reconstructiva del orden jurídico, ya que, tal como lo entiende la Constitución de Morelos, se revoca un "mandato por causa superviniente y exclusivamente por causas de inelegibilidad del munícipe". Es decir, qué sucede cuando se encuentra que un regidor, ya en funciones, no reunió los requisitos de elegibilidad que exigía la Constitución: e.g., ser mayor de edad, ser mexi-

<sup>36</sup> González Oropeza, *op. cit.* nota 1, p. 2.

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> *Ibidem.*

cano, no tener antecedentes penales, etcétera. Es en estos casos cuando a mi juicio, debe aplicarse la revocación, ya que no procede aplicarle la suspensión definitiva porque la trasgresión municipal no es durante su gestión municipal sino previa a ella. Por lo tanto, la legislatura local como representante legítimo de la comunidad puede proceder en nombre de la misma a revocar el nombramiento de quien no cumple los requisitos legales para ser munícipe y, con ello, subsanar la violación y volver a la normalidad constitucional.

#### IV. EVALUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL

Como toda norma, la reforma municipal es susceptible de interpretación; en este sentido observaremos que no todos los estados, interpretaron de igual forma los conceptos que hemos venido analizando. Ciertamente cada estado, de acuerdo con sus características regionales particulares, debe imprimirle a su legislación su especial "personalidad"; sin embargo, todos deben obligatoriamente observar las bases generales uniformes que la Constitución federal dispone.

En este orden de ideas, en esta parte del trabajo me propongo evaluar el avance de la reforma municipal a través del análisis de las constituciones locales y de las leyes orgánicas municipales.

##### 1. *Constitucional*

En lo referente a la incorporación de la reforma a las constituciones de las entidades federativas, hemos podido observar tres grandes vertientes: estados que plasmaron textualmente la disposición federal, estados que le dieron una redacción diferente pero apegada a la letra y espíritu del artículo 115 de la Constitución federal, y, finalmente, aquellos que omitieron algún concepto del 115 constitucional.

En el primer supuesto se encuentran las constituciones de siete estados: Aguascalientes; Baja California; Estado de México; Hidalgo; Michoacán; Oaxaca y Querétaro.

En la segunda vertiente se encuentran las constituciones de 14 estados: Campeche; Chihuahua; Coahuila; Colima; Durango; Guanajuato; Guerrero; Nuevo León; Puebla; San Luis Potosí; Sinaloa; Sonora; Tabasco y Veracruz; quienes, respetando el espíritu de la reforma del artículo 115, le imprimen redacción particular a la disposición respectiva de sus constituciones.

Por último, en las constituciones de diez estados existen impor-

tantes omisiones o irregularidades que a continuación se señalan: Nayarit no se refiere ni al derecho de audiencia ni al quórum calificado de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura que expresamente establece la Constitución federal; Zacatecas, en el capítulo referente a las facultades del Congreso, establece que éste podrá "Declarar la suspensión de ayuntamientos o que éstos han desaparecido..." asimilando la suspensión, que no es declarativa sino constitutiva, a la desaparición; por otro lado, de la misma manera que Nayarit omite mencionar el quórum calificado, la Constitución de Jalisco, indebidamente, equipara los procedimientos de suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos, y, por lo mismo, no regula la suspensión colectiva, ya que en su artículo 36, fracción I, párrafo cuarto, establece que "el Congreso podrá... declarar que los ayuntamientos *se han desintegrado* y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros..."; Tlaxcala, por su parte, al mencionar que la legislación secundaria establecerá las causas por las que procederán tales procedimientos, no contempla la figura de la declaración de desaparición de ayuntamientos; asimismo, Morelos no se refiere en el artículo 41 al caso de la revocación aunque, al establecer las causales, dispone que la revocación del mandato procede cuando el munícipe no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para el caso; Baja California Sur *no establece la garantía de audiencia* que la Constitución expresamente otorga; Quintana Roo no distingue los cuatro procedimientos consagrados en la Constitución general y exclusivamente se refiere a la fracción XXXVIII del artículo 75, como facultad del Congreso, "decidir sobre la desaparición de poderes municipales"; Tamaulipas violenta el espíritu de la reforma al incluir como requisito que los procedimientos se inicien por acuerdo del Ejecutivo estatal, requisito no plasmado por la norma fundamental.

Por último, las reformas de Chiapas y Yucatán: La primera otorga a la Comisión Permanente la facultad de llevar a cabo los cuatro procedimientos, situación flagrantemente contraria a la disposición constitucional que exclusivamente dispone que sea la legislatura local quien resuelva sobre el particular. La segunda, al referirse al derecho de audiencia, que la Constitución general otorga a los munícipes, dispone que ésta se efectúe ante la Comisión Permanente de legislación, puntos constitucionales y Gobernación, situación no contraria al espíritu de la reforma; sin embargo, establece un requisito no contemplado por el 115 y que pudiera hacer nugatorio el derecho de audiencia, ya que establece que tal derecho podrá hacerse efectivo, *cuando las circunstancias así lo permitan a juicio de la mencionada*

*Comisión Permanente.* Sobre el particular es importante tener presente lo expresado en este mismo artículo: lo referente a la garantía de audiencia.

## 2. *Leyes orgánicas municipales*

A excepción hecha de Baja California, Campeche, Coahuila y Michoacán que no adecuaron su legislación, del análisis de la legislación municipal secundaria se encontraron los siguientes datos:

a) *Los procedimientos de suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos y suspensión y revocación de municipios* son realizados por las legislaturas de los estados, salvo las siguientes excepciones: Colima no se refiere al procedimiento de suspensión de ayuntamientos; Puebla no contempla ninguno de los dos casos colectivos y la revocación la establece indebidamente como facultad del ayuntamiento; Jalisco contempla las cuatro instituciones en la Ley Orgánica del Congreso.

b) *En cuanto a la iniciativa para poner en movimiento a la legislatura local y aplicar la fracción I del 115*, se observó las siguientes tendencias: a iniciativa del Ejecutivo local, Estado de México, Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas; por su parte Baja California Sur, Durango, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas la otorgaron a los integrantes de la legislatura, al titular del Ejecutivo del estado o a cualquier ciudadano vecino del estado; los estados de Guanajuato y Veracruz, exclusivamente por acción popular sin exigir el requisito de la vecindad; Nayarit, la suspensión colectiva a la legislatura, la declaración de desaparición y la suspensión individual al Congreso local y a los miembros del ayuntamiento; Colima, exclusivamente, regula la declaración de desaparición y la otorga al Ejecutivo estatal, a los vecinos del municipio y a los legisladores locales, y Morelos, la declaración de desaparición al Ejecutivo estatal o a los legisladores locales, la suspensión colectiva o individual, aunque expresamente no la consigna, se infiere que le corresponde al Congreso local.

c) *En cuanto a las causales para la declaración de desaparición de ayuntamientos*, la mayoría de las leyes orgánicas municipales distinguieron la declaración de desaparición de la suspensión de ayuntamientos; en este orden de ideas, las principales causales fueron: la desintegración del cuerpo edilicio o el caso de que no fuera posible el ejercicio de sus funciones conforme al orden constitucional o federal. Sin embargo, Oaxaca establece las mismas causales para los dos pro-

cedimientos antes aludidos; Hidalgo por su parte aplica las mismas causales para los cuatro procedimientos de la fracción I del artículo 115, y aunque Nuevo León, Estado de México y Guerrero parece que diferencian las causales para la declaración, en la realidad las asimilan a la suspensión, ya que se refieren a medidas que se aplicarán como sanción a los miembros del ayuntamiento o circunstancias que rompan el orden jurídico y la seguridad social.

d) *Las causales de suspensión de un ayuntamiento* previsto por las leyes secundarias son muy similares; en este sentido es posible establecer que los estados de Durango, San Luis Potosí, Baja California Sur, Zacatecas, Nayarit, Sonora, Tamaulipas, Morelos, Querétaro, Veracruz, Estado de México, Chihuahua, Guerrero, Colima, Hidalgo, Tlaxcala, Nuevo León y Guanajuato establecieron las siguientes causas genéricas: por suscitarse conflictos graves entre sus integrantes que hagan imposible el ejercicio de sus funciones por inasistencia consecutiva a tres sesiones de cabildo sin causa justificada de la mayor parte de los integrantes del ayuntamiento; por no prestar con causa justificada los servicios públicos que tienen encomendados; por violación a las normas jurídicas que rigen los procesos electorales, y por actos y omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho.

Existen, por otro lado, estados con algunas particularidades: Durango, Morelos y Guerrero contemplan como causal de suspensión colectiva que la mayoría o la totalidad de sus integrantes se encuentren en el supuesto de que proceda suspensión en lo particular. Esta causa, a nuestro juicio, debe considerarse como una hipótesis de desaparición, ya que al actualizarse se daría un vacío de poder en el ayuntamiento; Nayarit y Oaxaca equiparan el inicio del procedimiento de declaración de desaparición de un ayuntamiento como una causal de suspensión del cuerpo colegiado, situación que contraviene la garantía de seguridad jurídica, ya que sin ser oído el ayuntamiento, se decreta la mencionada suspensión; finalmente, Tlaxcala señala las causales de suspensión de ayuntamientos en forma correcta, sin embargo, también considera causas que corresponden a la desaparición de ayuntamientos, ya que se refiere a la desintegración de los mismos.

e) *En el supuesto de la revocación del mandato a un munícipe*, Durango, San Luis Potosí, Baja California Sur, Nayarit, Sonora, Tamaulipas, Morelos, Querétaro, Chihuahua, Colima, Hidalgo y Nuevo León establecieron como única causa y además superviniente de la revocación, el no reunir los requisitos de elegibilidad previstos para

el caso; Sonora, Querétaro, Tamaulipas, Nayarit, Nuevo León y Veracruz, además de la causal de inelegibilidad, consignan otras propias de la suspensión individual; Oaxaca, Tlaxcala, Jalisco, Zacatecas, Guerrero, Estado de México y Guanajuato no distinguen la revocación de la suspensión individual, y Zacatecas y Tabasco no regulan la revocación.

f) *La mayoría de las entidades federativas consignó como causal para la suspensión de miembros de un ayuntamiento las siguientes:* abandono de funciones por tiempo determinado en las propias leyes; inasistencia consecutiva a sesiones de cabildo sin causa justificada; quebrantamiento de los principios del régimen federal o de la constitución política del estado; cuando se dicten en su contra auto de formal prisión por delito doloso; abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del municipio; omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones, incapacidad física o legal permanente.

Tabasco, Oaxaca y Querétaro no establecen causales; Hidalgo consigna en una sola disposición las causales para los cuatro procedimientos, y Nayarit establece en una disposición la posibilidad de que el Congreso a su arbitrio califique actos u omisiones no contemplados en la Ley como causal de suspensión individual.

g) *Por otra parte, las causales de suspensión y desaparición de ayuntamientos y de suspensión y revocación de miembros del mismo,* se actualizan a través del procedimiento que para tal fin se contemplan en la mayoría de leyes orgánicas municipales. Al respecto se observa que únicamente Baja California, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala, no contemplan un procedimiento a través del cual desarrollaron las cuatro instituciones de defensa constitucional las restantes entidades federativas que sí lo establecen.

El procedimiento en términos generales podemos caracterizarlo de la siguiente forma: Se inicia ante la legislatura por la persona o personas competentes, en periodo de receso ante la diputación permanente, quien convoca a sesiones extraordinarias al Congreso del estado, para que éste determine la procedencia de la petición. En caso afirmativo se turna a una comisión instructora, ante la cual se celebra la audiencia constitucional, en la que el denunciado o quien lo represente podrá presentar pruebas y alegatos. Esta hipótesis se encuentra prevista por los estados de Guerrero, Morelos, Nayarit, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

Ahora bien, para el supuesto de que el Congreso del estado se en-

cuentre en periodo de sesiones ordinarias y, por lo tanto, sea él quien reciba la petición, él se encargará de calificar la procedencia de la misma, la que en su caso será turnada a la comisión instructora correspondiente, para efectos de la celebración de la audiencia constitucional y que en ella se presenten las pruebas y alegatos que con vengan a los intereses del denunciado. Al respecto, este procedimiento lo contemplan las entidades de Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

Cabe señalar que los estados de Chihuahua y Guerrero condicionan la celebración de la audiencia constitucional a las circunstancias imperantes, a juicio del Congreso del estado, situación que no sucede en las demás entidades federativas.

Por otra parte y en relación con el procedimiento, es de señalarse que únicamente tres estados —Durango, Estado de México, y Sonora— previenen que la comisión instructora, una vez agotada la instrucción del procedimiento, formulen conclusiones y sea ella misma quien emita la resolución, situación que resulta contraria al artículo 115 constitucional que prescribe que será el Congreso del estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, quien resuelva lo procedente. Los demás estados sí observan, en sus respectivas leyes orgánicas municipales, que será el Congreso quien resuelva, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos o suspensión y revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento.

Finalmente, a manera de conclusión podemos afirmar que, con las observaciones realizadas, casi la totalidad de las entidades federativas reformaron su constitución y su legislación secundaria. La mayoría de ellas supo interpretar el espíritu de la reforma del 115 constitucional. Hago votos porque al aplicarse estas disposiciones de defensa constitucional local cumplan con su cometido y salvaguarden la vigencia del estado de derecho y contribuyan a perfeccionar nuestra democracia.