

879309



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

B
eg.

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CLAVE: 879309

**"NATURALEZA JURIDICA DE
LOS CONSEJOS MUNICIPALES"**

TESIS

Que para obtener el titulo de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

MA. LETICIA SANTACRUZ VILLEGAS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Celaya, Gto.

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

" NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES "

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

- 1.- ANTECEDENTES DEL CONSEJO
 - 1.1. EL CONSEJO EN GRECIA
 - 1.2. EL CONSEJO EN ROMA
 - 1.3. EL CONSEJO EN ESPAÑA
 - 1.4. EL CONSEJO EN EL MEXICO PRE-CORTESIANO
 - 1.5. EL CONSEJO EN EL MEXICO COLONIAL
 - 1.6. EL CONSEJO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

C A P I T U L O I I

- 2.- EVOLUCION JURIDICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES
 - 2.1. CONCEPTO DE CONSEJO MUNICIPAL
 - 2.2. LA CONSTITUCION DE CADIZ 1812
 - 2.3. LA CONSTITUCION DE APATZINGAN 1814
 - 2.4. LA CONSTITUCION FEDERALISTA DE 1824
 - 2.5. LA CONSTITUCION CENTRALISTA 1836
 - 2.6. LA CONSTITUCION DE 1857
 - 2.7. LA CONSTITUCION DE 1917

C A P I T U L O I I I

- 3.- LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES MUNICIPALES
 - 3.1. EL OBJETIVO DE LAS REFORMAS MUNICIPALES
 - 3.2. LOS AVANCES DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115
 - 3.3. LA REFORMA QUE ESTABLECE LOS CONSEJOS MUNICIPALES POR DESIGNACION
 - 3.4. CONCEPCION DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES A PARTIR DE LA REFORMA DE 1983.

C A P I T U L O I V

- 4.- LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y SU NATURALEZA
 - 4.1. NATURALEZA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES
 - 4.2. LOS CONSEJOS MUNICIPALES COMO ENTES ADMINISTRATIVOS
 - 4.3. CONTRAPOSICION ENTRE LA VOLUNTAD POPULAR Y EL NOMBRAMIENTO DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES
 - 4.4. LOS CONSEJOS MUNICIPALES COMO SUSTITUTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS
 - 4.5. LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL

C A P I T U L O V

- 5.- PROBLEMATICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO Y PROPUESTAS POSIBLES
 - 5.1. CONSEJOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO
 - 5.2. PROPUESTAS POSIBLES PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMATICA MUNICIPAL RESPECTO A LA DESIGNACION DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES

C O N C L U S I O N E S

BIBLIOGRAFIA

C A P I T U L O I

1.- ANTECEDENTES DEL CONSEJO

1.1. EL CONSEJO EN GRECIA

1.2. EL CONSEJO EN ROMA

1.3. EL CONSEJO EN ESPAÑA

1.4. EL CONSEJO EN MEXICO PRE-CORTESIANO

1.5. EL CONSEJO EN EL MEXICO COLONIAL

1.6. EL CONSEJO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

C A P I T U L O I

1.- ANTECEDENTES DEL CONSEJO

El origen del consejo se remonta en las organizaciones humanas primitivas, como fué el Clan y la Tribu; donde existía un Consejo de Ancianos, que por tener más conocimiento experimental dirigían los destinos de la agrupación en cuanto a su forma de vida, alimentación, educación, organización, religión y costumbres.

1.1. EL CONSEJO EN LA CULTURA AZTECA

La organización social Azteca, se fundó en cuatro clanes que fueron distribuidos en calpullis, término con el que designaban los terrenos comunales que correspondían a cada clan, constituido por un grupo de familias emparentadas bajo un Gobierno de Consejo de Ancianos. (1)

Sus jefes eran electos por los Consejos de sus respectivas tribus. Corroborando la existencia de la práctica electiva, entonces limitada a los consejos de Jefes, pero significativas por cuanto indica un embrión de ese sistema democrático. (2)

- (1) FLORIS Margadant Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Edit. Efige, S.A., México, D.F., 1980, p. 17, 18.
- (2) OCHOA Campos Moisés, La Reforma Municipal. Edit. -- Porrúa, S.A., México, D.F., 1985., p. 32.

La sociedad Azteca existía para beneficio de la tribu y cada uno de sus miembros; quienes violaban el orden social colocados en un status de inferioridad, y se aprovechaba su trabajo en una especie de esclavitud; el pertenecer a la comunidad traía consigo seguridad y subsistencia. (3)

La vida sedentaria creó el Municipio Natural de carácter agrario. Pero en un grado mayor de evolución, coexiste y se sobrepone el clan totémico, fincado en lazos tribales, que adquiere ya las características del Municipio político. (4)

1.2. EL CONSEJO EN GRECIA

Las agrupaciones en Grecia se formaron por vínculos naturales, derivados de la vecindad, para constituir un Municipio primitivo de carácter agrario; lazos gentilicios, gobernada bajo el fater familia con un antepasado y religión común.

La "Gens" Griega tuvo que evolucionar por las necesidades de comercio y regular los lazos matrimoniales, e hicieron que varias familias se agruparan para formar una "Fatria"; más tarde formarían alianzas con otras fatrias, formando las "tribus" que adoptaron un jefe que precidía el culto en las asambleas. A su vez la unión de varias tribus originaron las grandes aldeas.

(3) CASTELLANOS Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1981, p. 42.

(4) OCHOA Campos Moisés, Ob. Cit. p.p. 42-43.

La asociación humana sólo se comprendía y aparecía regular en cuando se sustentaba en la religión. (5). La religión fué el primer sistema legal que privó, el domicilio común o de reunión para realizar el ritual fué trascendental, creando así la autonomía y diferencia entre una ciudad y otra.

En la evolución de las ciudades Griegas, se otorgaron a los habitantes el derecho de formar en las Asambleas del pueblo y a poder ocupar las Magistraturas. Las Asambleas se celebraban al aire libre, en ellas el pueblo discutía, aprobaba o rechazaba los proyectos; todo ciudadano mayor de 30 años podía participar y el que tuviera algún reclamo lo hacía directamente en las Asambleas que se hacían en la Demo.

El Sufragio fué el soberano en la ciudad, el interés público sustituyó las prescripciones puramente religiosas. En Grecia se origina lo que hasta nuestros días no se ha logrado en forma completa "La democracia".

En la antigua Grecia se establecieron varios Magistrados que eran elegidos de todas las clases sociales, repartidas las Magistraturas en cada tribu y cada Demo siendo una representación popular.

(5) RENDON Huerta-Barrera Teresita, Curso de Derecho Municipal, Edit. Universitaria, México.

El ciudadano que resultaba electo para ocupar una Magistratura estaba sujeto a una investigación sobre su conducta y la de su familia y le exigía que tuviese un patrimonio en tierras. (6)

Las deliberaciones del Senado o Asambleas populares se discutían cada una de las Leyes y se tomaba en cuenta el interés general.

Sin embargo la esclavitud era indispensable y justificable para los ciudadanos griegos; contaría a la idea de igualdad popular.

La instauración de la democracia no ha empezado en igual tiempo en todas las ciudades y ha sido concebida de acuerdo a las ideologías de cada pueblo.

1.3. EL CONSEJO MUNICIPAL EN ROMA

En el mundo occidental el Municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporan a su territorio; sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de municipia, de munus (carga). (7)

(6) OCHOA Campos Moisés; Ob. Cit., p. 64.

(7) ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, cuarta edición, México, 1981. p. 323.

El término del Municipio se originó derivado de *munia capere*, que sería el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público. (8)

Roma fué evolucionando conquistando nuevas ciudades de las cuales se unirían formando parte de Roma y que podían gobernarse con sus propias leyes y cuyos vecinos gozaban de varios privilegios de ciudadano romano. El municipio en Roma tuvo diversas categorías; en situación privilegiada se encontraban los municipios *optimo iure*, que tenían el derecho del sufragio y el derecho del honor, se administraban por sí solos teniendo una asamblea del pueblo y un senado similar al de Roma; en segundo término los municipios *Caerites*, con derechos civiles y que se administraban por sí mismos; los municipios *aerarii* no tenían ningún derecho y eran administrados por prefectos enviados de Roma.

La conquista de nuevas ciudades respetando sus creencias y costumbres, con el único requisito de contribuir con los impuestos, originó un gobierno municipal con diversas modalidades, que se le llamó de varias maneras: Municipio, Colonia, Perfectura; sus autoridades era los *prefectus ediles*, Dictador y el Consejo Municipal.

El Consejo de Delegados Municipales, tenía derecho a ser escuchado por el emperador para expresarle sus solicitudes y quejas del Municipio que representaban.

(8) RENDON Huerta Barrera Teresita, Curso de Derecho Municipal, Edit. Universidad de Guanajuato, México, 1981, p. 53.

1.4. EL CONSEJO EN ESPAÑA

Las invasiones constantes de romanos y después de los árabes a la Península Hispánica originaron la mezcla de culturas. A la conquista de Roma se forman los municipios; la dominación Árabe dividió las partes conquistadas en Califatos que fueron gobernados por alcaldes; esta última invasión logró que las ciudades españolas se unificaran para su defensa y expulsión de los conquistadores.

Con la finalidad de evitar la conquista, los españoles atraen gente a los pueblos y villas otorgándoles privilegios que contribuyeron al fuero municipal, consagrando un derecho en la localidad logrando la fortificación y la defensa del ataque árabe.

Del concilium nació el Consejo Municipal. Los Consejos Municipales eran autónomos en lo político y administrativo los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular. Cada Consejo Municipal tenía sus leyes y sus magistrados. "Había dos clases de consejos, el primero que se convocaba al son de la campana, en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y el otro Consejo compuesto de los funcionarios que ejercían los cargos públicos por elección de los vecinos. El primero recibió el nombre de Cabildo Abierto. El segundo, fué el Consejo Municipal o Ayuntamiento. (9)

(9) OCHOA Campos Moisés, Ob. Cit., p. 80.

Esta tendencia democrática fué contrapuesta por la política centralizadora de la corona. Esta comienza a influir en las ciudades, mediante representantes monárquicos en los Consejos Municipales, además de arrancar cada vez más materias de competencia a los tribunales municipales. (10)

Con el tiempo la autonomía fué desapareciendo, el Consejo Municipal abierto y los cargos Municipales pasaron a manos de la burguesía adinerada que compraba el cargo. El rey intervino nombrando a los magistrados, acabando con la elección popular, centralizando el poder.

1.5. EL CONSEJO EN EL MEXICO COLONIAL.

El Municipio que se implanta en la Nueva España, surge como consecuencia de la conquista y la implantación similar de las formas de gobierno de la Madre Patria.

El primer Municipio que se fundó en México, fué el de la Villa Rica de Veracruz, en 1519, por Hernán Cortés; se fundaron después los de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la Ciudad de México. Carlos V, expidió ordenanzas municipales en 1523 y 1525, que rigieron durante la colonia. (11)

(10) MARGADANT S. Guillermo Floris, Ob. Cit. p. 33.

(11) ACOSTA Romero, Ob. Cit. p. 324.

La Organización municipal tuvo cierta autonomía, ya que los municipios tenían la facultad de redactar sus propias ordenanzas, administrar sus mercados, peajes, jardines, caminos y asuntos judiciales.

Así como el rey tenía a su lado un consejo de Castilla para los asuntos de Castilla, pronto hubo un Consejo de Indias para las cuestiones indianas. Pero la sede de los poderes supremos así como los intereses económicos estuvieron supeditados a España, se constituyó integrante del coloniaje. (12)

1.6. EL CONSEJO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

Bajo la dominación española fueron los ayuntamientos el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte de los oficios del ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, quedaron sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios. (13)

Entre las causas que determinaron la independencia en 1810 tuvieron su origen en las condiciones del régimen colonial, tales como la desigualdad económica y social de sus habitantes, las dificultades que las leyes oponían al progreso de los mismos y el menosprecio con que eran vistos los nacidos en América. (14)

(12) MARGADANT S. Guillermo, Ob. Cit. p. 37.

(13) TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, Décima-Octava edición, México, 1981, p. 148.

(14) BASURTO Miranda Angel, La Evolución de México. - Edit. Herrero, S.A., México, 1977. p. 17.

La revolución francesa y sus ideales de soberanía popular, sirvió de inspiración para derrocar a toda autoridad arcaica y arbitraria. La ilustración con sus pensadores cambió las ideas sobre el fin esencial del Estado, que consiste en reconocer los Derechos Naturales, anteriores a la formación de las sociedades, organizaciones y a las agrupaciones humanas. Consagrando las Garantías del hombre y del ciudadano.

El municipio como primera organización con necesidades propias de sus integrantes, como organización humana conciencia propia, intervino en forma directa en la independencia de México. Hasta antes de la independencia fué gobernado por peninsulares oponiéndose al elemento criollo, sacando a sus designados del grupo español más conservador. (15)

La centralización que tenía al gobierno español a todos los municipios, con la inspección, supervisión de la producción y distribución de sus productos, imponiéndoles gravosos impuestos contribuyendo a las desigualdades sociales fué la pauta para que los oprimidos se dieran cuenta de la desigualdad social y la falta de libertad.

Las diferencias entre las castas, los indios y aún entre los mismos españoles criollos considerados de menor calidad que el peninsular fué uno de los motivos que originaron la independencia.

(15) OCHOA Campos, Ob. Cit., Pp. 195-196.

Las reformas centralistas de Nueva España iniciada con Gálvez, fué la Base Real ordenanza de Intendentes que entró en vigencia en 1789. Marcó más el régimen colonial. (16)

Los ayuntamientos en el siglo XIX fué la tribuna de los criollos que trataron a toda costa de quitar el poder de los peninsulares en altos puestos de la administración. Se establece una lucha desde siempre de mantener una autonomía local, contra las injerencias de un poder superior ajeno a las necesidades de los implicados.

El municipio es la zona donde se refugia lo más elemental de las mismas libertades individuales. (17)

(16) OCHOA Campos, Ob. Cit., p. 199.

(17) TENA Ramírez, Ob. Cit., p. 147.

R E S U M E N

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DEL CONSEJO

El origen del Consejo se remonta a las primeras organizaciones humanas, en las nacientes agrupaciones sedentarias, sus interrelaciones se regían por un Consejo de Ancianos que por su experiencia sus decisiones era acatadas y respetadas.

La primera organización en México fué el Calpulli, que representaba al Municipio natural de carácter agrario, bajo el gobierno del Consejo de Ancianos; sin embargo, el Municipio como se concibe con sus representantes fué trasplantando por los españoles en su inicio de colonización, el primero se integró en la Villa Rica de la Veracruz, como un proceso de gobierno local en expansión.

En la evolución del Municipio nace la representación popular con los Cabildos abiertos, donde participaban todos los habitantes adultos de la localidad tomando acuerdos de interés público por mayoría, en sus últimas etapas de Colonización se degeneran los Consejos Municipales, pasando los cargos de elección popular a la burguesía adinerada.

La centralización del Gobierno Español a todos los municipios, con autoridades, reglamentos, supervisiones a la producción, distribución y consumo, así como altos impuestos, aunados a las desigualdades sociales, más las ideas liberales de igualdad, legalidad, soberanía popular y libertad, crearon el campo propicio para el estallido inminente de la guerra de Independencia.

C A P I T U L O I I

2.- EVOLUCION JURIDICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES

2.1. CONCEPTO DE CONSEJO MUNICIPAL

2.2. LA CONSTITUCION DE CADIZ 1812

2.3. LA CONSTITUCION DE APATZINGAN 1814

2.4. LA CONSTITUCION FEDERALISTA DE 1824

2.5. LA CONSTITUCION CENTRALISTA 1836

2.6. LA CONSTITUCION DE 1857

2.7 LA CONSTITUCION DE 1917

C A P I T U L O II

2.- EVOLUCION JURIDICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES EN MEXICO

2.1. CONCEPTO DE CONSEJO MUNICIPAL

Consejo Municipal, Ayuntamiento que vale lo mismo que junta o reunión de Cabildo. (18)

El Congreso o Junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos de la administración o gobierno económico político de cada pueblo. Suele también regimiento, Cabildo, Consejo Municipalidad y Cuerpo Municipal. (19)

El Municipio se define como el conjunto de habitantes en una jurisdicción, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento, en Derecho el Municipio es una Institución de Derecho Público cuya misión es regir y administrar los intereses de la comunidad humana asentada en un territorio determinado, generalmente regido por un cuerpo colegiado de ELECCION POPULAR. Suele llamarse también como Consejo deliberante, Cabildo consejil, o Ayuntamiento, aún cuando esta última designación se aplica como sinónimo de Municipio. (20)

(18) OCHOA Campos, Ob. Cit., p. 216.

(19) ESCRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia., Imprenta Julio Le Clere y Cia., Madrid, 1881, p. 336.

(20) GRAN OMEVA, Diccionario Enciclopédico, Edit. Biblio gráfica Argentina S.R.A. Segunda Edición, Buenos Aires, Argentina, 1969. Tomo II.

El Ayuntamiento o Consejo Municipal, cumple con la función representativa del municipio. Es la corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses públicos peculiares de su territorio. (21)

2.2. LA CONSTITUCION DE CADIZ 1812

Es pertinente hacer incapié en la forma en que las ideas francesas influyeron en nuestra legislación, hasta hacer una copia a la institución de las jefaturas políticas, cuyo origen se desprende de la Constitución de Cádiz en 1812. Con la copia e introducción a nuestra Legislación por una autoridad intermedia entre las autoridades locales y la autoridad central, adquirieron una práctica que hasta nuestros días se deja sentir.

Con la creación de las Jefaturas políticas se logra una centralización del poder con control y mando del poder estatal, bajo una dependencia y raquítica autonomía al Municipio.

El Municipio que así colocado como acatador de ordenes del Jefe político, regulador de la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, ya que los jefes políticos era el conducto para relacionarse entre los Ayuntamientos superiores. Calificaban elecciones de los Ayuntamientos, de la estadística del comercio y de la Promulgación y publicación de leyes.

(21) GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO, Durvan Barcelona, 1967, Tomo II, p. 1069.

Esta Constitución con vigencia breve introdujo innovaciones al Municipio, como su integración proporcional al número de habitantes, la elección popular y la contraposición a someter a los ayuntamientos bajo los Jefes políticos. Práctica encontrada hasta nuestros días.

2.3. LA CONSTITUCION DE APATZINGAN 1814

Esta Constitución, más que un Código político que organiza la vida general del país, fué un conjunto de principios generales que revelan las tendencias democráticas de la independencia, que nunca llegó a ponerse en práctica porque las condiciones del país no lo permitieron.

La citada Constitución, titulada Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, se dividía en dos partes:

La primera relativa a la organización del país, establecía la soberanía popular y el sufragio universal; la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos y el reconocimiento de que la instrucción es necesaria para todos y debe ser fomentada por la sociedad.

La segunda parte fijaba cuales eran las provincias de la América Mexicana y la forma de gobierno, dividido en tres poderes: El Legislativo, que residiría en el Supremo Congreso Nacional; El Ejecutivo, que se despositaba en tres individuos, y el Judicial, que desempeñaría el Supremo Tribunal de Justicia. (22)

En la organización del Municipio permaneció en forma igual en que venía estructurándose bajo la supervisión de los Jefes Políticos.

En la presente Constitución se hace patente la necesidad de estructurar en forma democrática el México independiente, pero se encontraba avanzada en los ideales de soberanía popular para su época y el pensamiento conservador, aún así los Ayuntamientos resentían el orden que hasta entonces prevalecía.

2.4. LA CONSTITUCION DE 1824

Promulgada el 4 de Octubre de 1824, por lo cual se adoptaba el sistema de Gobierno Representativo, Republicano, Popular y Federal. (23)

En su artículo 161, manifestaba cada uno de los Estados tiene obligación de organizar su Gobierno y Administración interior sin oponerse a esta Acta Constitutiva; ésto es, que cada uno se organizara sin contraponerse a la Constitución de la cual emanaba por celebrarse el pacto de los Estados al incorporarse a la federación.

- (22) MIRANDA Basurto Angel, La Evolución de México, - - Edit. Herrero, S.A., Vigésima Cuarta Edición, México, 1977, p. 60.
- (23) MEXICO a través de sus Constituciones, Tomo VIII, Edición de la Gran Comisión Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1967, p.299.

El país quedó integrado en diecinueve estados libres y soberanos en su régimen interior y cuatro territorios dependientes del centro; además se creó el Distrito Federal para la residencia de los Poderes de la Unión.

Los poderes los dividía en Legislativo, depositado en dos cámaras de Diputados y Senadores; el Ejecutivo, encargado a un Presidente y Vicepresidente, y el Judicial integrado por la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y Jueces de Distrito.

En lo relativo al Municipio en fecha 20 de Noviembre de 1824, el Congreso expidió un decreto, que consideró en su artículo séptimo: que en las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente. (24)

Como se infiere que en esta Consitución Federalista, no se reglamentó la libertad municipal, unicamente incorporó a su régimen la organización que tuvo el Municipio durante la colonia, sin otorgarle derechos propios.

(24) OCHOA Campos, Reforma Municipal, Ob. Cít., p. 231.

Se puede inferir que las provincias jugaron un papel importante en la independencia de México, ya que fué ahí donde se conspiró y resurgieron los movimientos que lograron la independencia de México; sin embargo, no obstante que las provincias son las que tienen más contacto con los problemas del pueblo en general, no fueron figuradas dentro de la reglamentación de la Constitución Federalista, tal vez por encontrarse inmersos en la repartición y organización de los poderes federales, dejó sin importancia la vida Municipal.

Con relación a la parte positiva de la Constitución en estudio, fué, los principios adoptados de la Constitución Francesa, sobre las garantías de los ciudadanos, la división de los poderes y la semejanza rústica con la organización del pacto federal "parecida" a los Estados Unidos de Norteamérica.

2.5. CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836

El centralismo se perfiló el 23 de Octubre de 1835, con las llamadas bases constitucionales, que dividió el territorio de la República en departamentos.

Las juntas departamentales fueron el Consejo del Gobernador en cargadas de proveer todo lo necesario para el bienestar y la prosperidad de los Departamentos y tenía facultades económico-municipales, electorales y legislativos, expedían la ley particular de su organización.

De las bases constitucionales emanó el centralismo y fué en Diciembre de 1936 que se promulgaron las siete leyes constitucionales, que establecían definitivamente el régimen de la centralización gubernativa y administrativa.

En síntesis las siete leyes establecían lo siguiente:

La primera ley contenía los derechos y deberes de los ciudadanos.

La segunda creó el Supremo poder conservador, superior a los otros tres poderes, con atribuciones para declarar la incapacidad del presidente, y anular sus actos: suspender a la Suprema Corte y las sesiones del congreso, además con facultad para anular leyes, decretos, que promulgaran las Cámaras.

Las leyes tercera, cuarta y quinta organizaban los poderes y los procedimientos para la elección de sus integrantes, sus atribuciones y sus obligaciones.

La séptima establecía el tiempo y forma de realizar las Reformas Constitucionales.

La sexta ley importante para nuestro estudio, contenía la división del gobierno de la República y su gobierno interior. Organizaba a los municipios de acuerdo a su población y establecía que en todas las capitales existieran las Juntas Departamentales, que harían la división de los departamentos en Distritos, y de éstos en partidos; la Junta Departamental se integraría por siete individuos elegidos cada año. (25)

En referencia al Municipio manifestaba en sus artículos 22 al 26, su organización y funcionamiento.

Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puestos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las Juntas Departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos. De la forma de elección se estableció, artículo 26, que los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos de la ley dictada el 20 de Marzo de 1837. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se dejarán por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos. (26)

En voto particular sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Centralistas, el diputado Fernando Ramírez, propone que las Juntas Departamentales sean nombrados popularmente y que los gobernadores sean nombrados con la intervención de los Ayuntamientos; de tal manera, que cada Ayuntamiento postulará a tres individuos a las Juntas Departamentales; éstas formarán

(25) MEXICO a través de sus Constituciones, Tomo VIII, Ob. Cit. p. 301.

(26) OCHOA Campos, La Reforma Municipal, Ob. Cit. p. 327.

una terna sacada de todos los postulados y la que remitirán al Supremo Gobierno, el que nombrará a uno de los individuos de la referida terna, pudiendo devolverla una sola vez. (27)

En fechas de 26 de Agosto de 1842 la minoría de la comisión constituyente, proponía que los estados se organizarán su administración interior, bajo los principios del sistema de Gobierno Republicano, representativo y popular. (28)

En oposición al sistema centralista al cuarto poder conservador, superior y omnipotente, se perfilaba la necesidad de establecer garantías para los demás poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; su centralización excesiva trajo consecuencias graves a nuestro México, así como la pérdida de gran extensión del territorio por no otorgar derechos a las provincias.

Con la Constitución Centralista no se terminaron las guerras en nuestro país, sino que continuaron, a través de todo el Continente por los estados que desaprobaron, la desaparición de sus legislaturas locales, sustituidas por Juntas Departamentales y Gobernadores impuestos por el poder central.

(27) MEXICO a través de sus Constituciones, Tomo VII, Ob. Cit., p. 303.

(28) MEXICO a través de sus Constituciones, Tomo VII, Ob. Cit., p. 303.

Durante el tiempo que duró el Centralismo, aún con métodos de represión, hubo intentos de derrocar al sistema y su dictadura.

Emanado del Plan de la Ciudadela, de 4 de Agosto de 1846, se establece por decreto de fecha 22 del mismo mes y año, ratificación del sistema federal y el funcionamiento de los Ayuntamientos. Restableciendo la Constitución de 1824.

En relación a la reacción del partido conservador al régimen federal, inició intensa actividad de reglamentación a los Municipios en todas sus ramas. La República Centralista y Santa Ana, por la ordenanza provisional de los Ayuntamientos de la ciudad de México, declaró que la función de los Ayuntamientos era la de practicar los actos de administración que se encomienden por la ley; en consecuencia, ninguna atribución pueden ejercer que tenga relación con la política del país, ni con su forma de Gobierno, ni con los actos de la Administración Pública, encargada a los altos poderes de la Nación. (29)

En decreto de 20 de Mayo de 1853, se dispuso que podía haber Ayuntamientos en las capitales de estado y en las prefecturas, cantones o Distritos, pero no en los pueblos y villas. (30)

(29) DUBLAN y Lozano. Cit., por OCHOA Campos. Ob. Cit. p. 248.

(30) OCHOA Campos, La Reforma Municipal, Ob. Cit. p. 249.

2.6. LA CONSTITUCION DE 1857

El Plan de Ayutla proclamado en Guerrero por el Coronel Villarreal en Marzo de 1854, desconocía al General López de Santa Anna como Presidente de la República, se pedía el nombramiento de un Presidente interino y la Convocatoria de un Congreso que expidiera una nueva Constitución. (31)

Con la vida de Santa Anna se pone fin al régimen central y se establecen los lineamientos generales para la organización del Estado Mexicano.

Se establece el estatuto orgánico provisional de 15 de Mayo de 1856, con el fin de organizar provisionalmente el Gobierno, mientras, se promulgara una nueva Constitución. (32)

Encontrándose dentro de sus ordenamientos entre las atribuciones de los gobernadores, la de hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas. Así mismo conservar la autoridad intermedia del Jefe Político y cuya atribución sería la de consultar al Gobierno local sobre los puntos que fueran necesarios para la mejor administración.

(31) MIRANDA Basurto Angel, La Evolución de México, Ob. - Cit. p. 193.

(32) MEXICO a través de sus Constituciones, Tomo VIII, ob. Cit., p. 306.

Con los ordenamientos generalizados, no se precisó en materia Municipal reglamento alguno, pero se perfilaron las bases para una Constitución de forma liberal.

La Constitución de 5 de Febrero de 1857, tras de grandes luchas sociales intestinas en nuestra patria, se inspiró en los principios proclamados por la Revolución Francesa y las doctrinas jurídicas norteamericanas.

Esta Constitución organizó al país, en forma de República, representativa democrática federal, compuesta de veintitrés estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unido en una Federación.

La instauración de una nueva Constitución de corte liberal abolió el Supremo poder conservador, estableciendo el Poder Público en tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se declararon los derechos del hombre, reconociendo los derechos naturales de libertad, igualdad y seguridad. Se propugnó por la soberanía popular.

La Constitución de corte liberal, no dedicó artículo constitucional al Municipio, pero se reconoce al Estado y su libertad en su régimen interior y reconocía que los Estados se encontraban integrados por Municipios de manera tácita.

El Municipio siguió siendo objeto de dependencia de las prefecturas, que la Reforma les atribuyó enorme competencia: de vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos. Publicar leyes y

hacerlas cumplir, ser el conducto de las ordenes federales, informar al Gobierno Federal, cuidar el orden y la tranquilidad, nombrar jueces de paz, promover a los jueces para la Administración de Justicia, imponer sanciones gubernativas, librar ordenes de cateo, etc. (33)

Los Jefes Políticos, los Prefectos y Subprefectos, fueron autoridad intermedia entre el Municipio y el Poder Central, con las atribuciones que se les otorgaron para intervenir en todos los ramos del Municipio, los Ayuntamientos fueron Agentes Municipales con limitaciones, a ser unicamente empleados subordinados de las Jefaturas Políticas. Se estima que el Prefecto era el Presidente Municipal en el Municipio y todo el Ayuntamiento sus incondicionales sujetos a sus ordenes.

Durante la dictadura Porfirista, sirvieron de base para poder manejar los Gobiernos desde la dictadura, o poder central, con el fin de sujetar a los Ayuntamientos en todas sus manifestaciones, asi como diferencias que pudieran existir con la cúpula gobernante.

En virtud de que los Jefes Políticos era nombrados y removidos por el Ejecutivo, llegaron a ser la forma de dominación, disfrazada de un coloniaje.

(33) OCHOA Campos, La Reforma Municipal, Ob. Cit., p. 254.

Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía Municipal, el Gobierno del General Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que recibieron el nombre de Partido, Distrito, Prefectura o Cantón. Los Prefectos de origen centralista, solo obedecían ordenes del Gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran crueles e ilegales; su actuación hacían incompatible con cualquier esomo de libertad Municipal. (34)

La dictadura gubernamental, el despotismo de los Jefes Políticos y su odiosa actuación en contra de los Municipios, propició el gérmen de libertad y el inicio de la Revolución. La gran opresión que sufrían todos los ciudadanos bajo la explotación de los grandes terratenientes ricos, se hizo insostenible y la voz del pueblo se levantó ante la abominable paz Porfiriana.

Entre los precursores de propagar la injusticia que vivía el pueblo encontramos los iniciadores intelectuales, los hermanos Flores Magón, en el programa del Partido Liberal Mexicano de fecha primero de Julio de 1906, entre sus principales puntos se encontraba la supresión de los Jefes Políticos y el robustecimiento del Poder Municipal.

Con la iniciación de concientizar a la población sobre la situación en que vivía y la necesidad de crear una autoridad que velara por los intereses del pueblo y no de una persona en el poder, sirvió de llama a la necesidad de una

Revolución.

Las instituciones, impuestas por la ley, en perjuicio de la justicia de los pueblos tardarán, pero siempre caerán, por ser una ofensa ante la dignidad de ser humano, por ser un instrumento en el poder opresor a quienes deberían de servir.

El preámbulo del Plan de San Luis, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de Octubre de 1910; en su parte conducente, afirma que la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos, solo existen escritos en nuestra Carta Magna; los Gobernadores de los Estados son designados por el Poder Ejecutivo, y ellos a su vez, designan e imponen de igual manera las Autoridades Municipales. (35)

2.7 LA CONSTITUCION DE 1917

Reformas preconstitucionales, antecedentes de la Constitución vigente. Son las Reformas y adiciones al Plan de Guadalupe, entre las cuales establecía la libertad Municipal como Institución Constitucional.

La ley del 6 de Enero de 1915 que expidió Carranza en Veracruz fué la del Municipio libre, la Restitución y dotación de Ejidos, la supresión de la tiendas de raya y la Ley para

(35) MEXICO a través de sus Constituciones, Tomo VIII, Ob. Cit., p. 308.

establecer Escuelas en las fábricas y en las Haciendas.
(36)

a) El Proyecto del primer Jefe referido a los Estados, entre lo más novedoso fué el establecimiento del Municipio libre, como futura base de la Administración Política y Municipal de los Estados y por ende, del país.

b) Venustiano Carranza, instituyó en sus declaraciones y Proyectos la necesidad de que los Municipios fueran libres en su régimen interior y en su Gobierno de elección popular, principios que hasta nuestra época tienen gran debate en su certera aplicación.

Integrada la comisión se estableció en el naciente artículo 115 lo siguiente: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado. Por parte de los Diputados no existió debate alguno en la primera fracción, unicamente se pidió que quedara más explícito, quedando: Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. (37)

(36) MIRANDA Basurto, La Evolución en México, ob. Cit., p. 337.

(37) MEXICO a través de sus Constituciones, Tomo VIII, p. 312.

Esta fracción aprobada el 24 de Enero de 1917, no tuvo discusión alguna y sigue estando vigente en nuestra Constitución por el gran avance que representó en esa época, la de plasmar la libertad Municipal y el libre arbitrio para tener un Gobierno propio, hasta nuestros días difícil de alcanzar.

En cuanto a la segunda fracción fué la que despertó mayor discusión en relación a la administración libre de la Hacienda Municipal y la forma de hacer efectiva la libertad hacendaria. Los diputados se enfrascaron en discusiones que desviaron la atención de lo que consistía en declarar la Libertad Municipal, reduciendo la discusión a términos financieros.

Entre los diputados que intervinieron en la discusión se encuentran los siguientes:

Rodríguez González, sobre la inconveniencia de otorgarle libertad absoluta al Municipio en razón a que harían a su antojo lo que quisieran en materia educativa.

El diputado de La Barrera, manifestó que los Ayuntamientos se deberían ajustar en materia educativa a las leyes que el Ejecutivo expidiera. (38)

(38) MEXICO a través de sus Constituciones, Tomo VIII, Pp. 313-314.

En relación a la citada fracción estableció que no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, por lo cual el Municipio siempre ha tenido una libertad reducida y hasta ahora se ha acostumbrado que los Municipios hagan sus presupuestos de ingresos y egresos y vayan a los Estados para que ahí sean revisados y aprobados.

En sesión permanente celebrada los días 29, 30, 31 de Enero de 1917, se puso a discusión el voto particular de Medina y Jara.

El Diputado Calderón intervino el Proyecto del Primer Jefe, no fué el de crear dificultades entre los Municipios y los Gobiernos de los Estados, al establecer el sistema hacendario... Yo le concedo derecho a los Ayuntamientos para que el Ayuntamiento administre sus propios recursos, pero será la Legislatura de los Estados, la que determine en qué y qué cantidad. (39)

El Diputado Jara expresó que en determinado caso que el Estado no quiera darle libertad a sus Municipios, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el Congreso Local, para quitar su libertad a sus Municipios. No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire: se necesita tener una libertad a base económica. (40)

(39) RENDON Huerta Barrera, Curso de Derecho Municipal, - Ob. Cit., p. 87.

(40) OCHOA Campos, La Reforma Municipal, Ob. Cit., p. 339.

Sucesivamente se continuaron los debates de los constituyentes en una o más veces se sucedieron en la discusión, de entre ellos los que defendieron la completa autonomía y defensa Municipal fueron: Hilario Medina y el General Heriberto Jara. En contraposición al C. Calderón, defensor de la soberanía del Estado y proponiendo, no como lo propone la comisión ni el voto particular sino en los siguientes términos:

c) "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades. (41)

Siendo en estos términos en que fué aprobada la fracción II, en estas circunstancias el Municipio, se le establecieron derechos pero no se establecieron los medios para hacerlos valer, siendo una libertad teórica, sin tener capacidad práctica en realidad.

d) La tan debatida independencia económica no le otorgaron ningún recurso legal efectivo, con el objeto de que para cuando esa libertad fuera atacada, tuviera alguna defensa, lo cual no ocurrió, dejando a los Municipios a merced de las Legislaturas locales y del Ejecutivo que de acuerdo a su conveniencia política puede aumentar o disminuir los recursos Municipales.

(41) OCHOA Campos, La Reforma Municipal, Ob. Cit., p. 342.

R E S U M E N

C A P I T U L O I I

EVOLUCION JURIDICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES

Su reglamentación nace en la Constitución de Cadíz, con la creación de las Jefaturas Políticas, logrando una centralización del poder y el control de mando de las localidades. El municipio queda así como un acatador de ordenes del Jefe Político, regulador, inspector, director de la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, designaban los representantes, promulgaba y publicaba las leyes.

La primera Constitución en México, aún cuando no entró en vigor, porque la situación del país no lo permitía fué la de Apatzingán, que plasmaba la organización del país, la soberanía popular, el sufragio universal, la igualdad, y libertad de los Ciudadanos; así como la división de poderes.

La Constitución Federalista de 1824, estableció un sistema de gobierno Republicano, Representativo, Federal, dando a los Estados la libertad de organización, sin contraponerse a las bases Constitucionales; pero los Municipios siguieron en iguales condiciones los Municipios.

El Centralismo en 1936 con las leyes creaba un cuarto poder superior a los tres poderes, centralizando a todo el país administrativa y gubernamental. Creó las Juntas Departamentales con número de alcaldes y síndicos fijados por el Gobernador.

El marcado centralismo agudizó las guerras internas, la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, el desconocimiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y la falta de garantías ante un poder Conservador omnipotente.

La Constitución de 1857 de corte liberal abolió el Supremo poder Conservador restableció el poder público dividido en tres poderes; se reconocieron los derechos del Hombre y del Ciudadano. Pero se conservó la figura del Jefe Político como intermediario entre los Municipios y el Gobierno Local.

Durante la dictadura Porfirista, sirvieron de base los Jefes Políticos para poder manejar los gobiernos desde el poder central, con el fin de sujetar a todos los Ayuntamientos en sus manifestaciones y reprimir las diferencias que pudieran existir con la cúpula gobernante. Su odiosa actuación en contra de los Municipios, por la imposición de representantes perpetuos incondicionales, la supervisión general, la desigualdad y la falta de libertad, propicio el germen de cambio iniciándose la Revolución.

Transcurrida la revolución la Constitución de 1917 instituyó a los Municipios como base de la división de los Estados, del territorio Nacional con una libertad plasmada en el texto Constitucional, de difícil aplicación en la vida cotidiana Municipal.

C A P I T U L O I I I

3.- LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES MUNICIPALES

3.1 EL OBJETIVO DE LAS REFORMAS MUNICIPALES

3.2 LOS AVANCES DE LAS REFORMAS AL ART. 115

3.3. LA REFORMA QUE ESTABLECE LOS CONSEJOS MUNICIPALES POR DESIGNACION

3.4. CONCEPCION DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES A PARTIR DE LA REFORMA DE 1983.

C A P I T U L O I I I

3.1 EL OBJETIVO DE LAS REFORMAS MUNICIPALES

El fin principal de las reformas en materia Municipal, ha sido la de estructurar, reglamentar y organizar los Municipios, de acuerdo a las necesidades imperantes en las entidades.

Las reformas en materia Municipal, a nivel Constitucional deben reunir los requisitos de legalidad previstos por el artículo 135 del mismo ordenamiento. Los Diputados y Senadores como representantes de la voluntad, popular; tienen la dirección, responsabilidad y obligación de velar por la reglamentación Municipal.

Las leyes que se aprueban, deben ser un reflejo fiel, para dar cause legal, para satisfacer las necesidades e ideales y garantías del Municipio. El establecimiento de los medios legales idóneos es indispensable para satisfacer las demandas de los gobernados. El recoger de la vida práctica las impresiones, inquietudes, respetando las garantías del ciudadano y transformarlos en leyes y medios administrativos eficientes para todos, denota una eficiencia en el Estado a través de sus representantes y un avance en el desarrollo del país.

La Finalidad en las reformas es proveer a mejorar las condiciones de las comunidades y de sus habitantes, evitando coartar las garantías de libertad

y de la justicia, retrocediendo históricamente y repitiendo errores de administraciones pasadas.

En el artículo 115 Constitucional se plasman los destinos de los Municipios; como parte medular de nuestro estudio, por la trascendencia que ha tenido en regir las bases de las entidades anteriores al Estado, no ha permanecido inmutable y desde su controvertido nacimiento, ha sido objeto de constantes reformas.

3.2 AVANCES DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La primera reforma al artículo 115, se establece en sesión ordinaria de la comisión permanente, con el objeto de reducir el número de Diputados en los estados y que fuera el número de habitantes proporcional a sus representantes.

La reforma al artículo 115 en su base III párrafo cuarto de la Constitución de la República, estuvo íntimamente ligado al artículo 52.

El artículo 52.- Se elegirá un Diputado propietario por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de cincuenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y de cada Estado y territorio. La Población del Estado o Territorio que fuese menor a la fijada por este artículo elegirá; sin embargo, un Diputado propietario. (42)

(42) DERECHOS del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VIII, Antecedentes y Evolución del Art. 115 Constitucional, editada a iniciativa del Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión en sus Talleres Gráficos, México 1967, p. 371.

A raíz de la reforma sufrida el artículo anterior al párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 Constitucional, quedando en los términos siguientes:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo, Popular, teniendo como base, de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las siguientes bases:

- III.- Los Municipios serán investidos.....
- " El Ejecutivo Federal y los -- Gobernadores.....
- " Son aplicables.....
- " El número de representantes

en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno: pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete Diputados en los Estados, cuya población no llegue a los 400,000 habitantes; de nueve aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Transitorio

La Reforma entró en vigor en la integración de la Legislatura XXXIV en 1930. (43)

La reforma se basó en el número de habitantes para que existiera una proporción equitativa de Diputados en las Legislaturas, siguiendo un criterio francés en cuanto a su integración.

La segunda reforma es considerada de suma importancia, ya que guarda una estrecha relación con los Consejos Municipales o Juntas de Administración Civil y que suscitó gran debate entre los integrantes de la Legislatura hasta derogarla por la contraposición a la libertad Municipal.

La reforma estudiada se desprendió de incorporar la no reelección de los cargos de elección popular, a nivel federal, estatal y Municipal, evitando los hechos históricos que han ocurrido por los períodos de continuismo en que prevaleció la tiranía y la imposición, los del General López de Santana y el largo período dictatorial del General Porfirio Díaz, que con sus gobiernos despóticos e impopulares originaron a los enfrentamientos sociales.

En relación al Municipio en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados de fecha 15 de Diciembre de 1932, en el debate en lo particular, se consideró el artículo 115 incorporando la no reelección en la siguiente forma:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento.....

" Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los miembros de los Consejos Municipales o de las Juntas de Administración civil, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios Municipales, antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes

si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.
(44)

Al incorporar el principio de no reelección a nivel Municipal, se intentó establecer otras organizaciones diferentes a los Ayuntamientos de elección popular, lo cual causó gran disgusto entre los integrantes de la Legislatura, que tuvieron la visión que se mutilaba la libertad del Municipio a elegir a sus representantes Municipales, por una junta de administración civil o Consejo Municipal ajeno a la elección popular.

El Diputado Guillermo Rodríguez, impugnó el artículo 115 en lo referido a las juntas civiles o Consejos Municipales, rogando a la secretaría que tuviera precaución al leer y proponiendo definitivamente se consolide la aspiración revolucionaria de la existencia y el respecto del Municipio libre. (45)

a).- Diputado Manuel M. Moreno, consideró que el malestar de los pueblos fué provocado por las Jefaturas Políticas que constituían pequeñas dictaduras. La libertad, es un idealismo y es necesario concordar con la realidad. Los Municipios no son libres más que de dicho; Únicamente está consagrada en la Constitución esa libertad, sin que se lleve a la práctica. (46)

(44) DERECHOS del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, Ob. Cit., p. 385

(45) DERECHOS del Pueblo Mexicano, Tomo VIII Ob. Cit., Idem. p. 386

(46) DERECHOS del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, Ob. Cit., Idem. Pp. 388-389

El Diputado De la Cortina, manifiesta que las juntas de Administración Civil no tienen responsabilidades con el pueblo que gobierna, pues su deseo es servir a quien lo nombra, de manera que absolutamente está desligado del pueblo y no tiene más aspiración que tener contento a quien lo ha designado. Los Ayuntamientos al elegirse, llevan suplentes, cuando se quiere exigir responsabilidades a un miembro del Ayuntamiento, se debe mandar llamar a su suplente y no a una persona ajena a la gestión Municipal. La Legislatura ha considerado tutora de los Ayuntamientos y juzga a quienes deben formar los Ayuntamientos, cosa indebida porque no debe intervenir en ningún momento designando a los Ayuntamientos que el pueblo eligió.

(47)

Al Municipio se le ha considerado falto de capacidad o con capacidad restringida por las diputaciones locales y Gobernadores, en virtud de que debe de depender su administración y su gobierno de lo que le impongan, so pena de perder el Municipio siendo suplantado por un Consejo Municipal que es lo mismo que las Juntas de Administración Civil, en virtud que se encuentran integrados por personas que no tienen ninguna representatividad popular, personas que por designación ocupan indebidamente un cargo público de elección popular.

El hecho de que un miembro de un Ayuntamiento de elección popular infrinja alguna ley, debe ser exclusivamente éste el que reciba la

destitución comprobable y no todo el Ayuntamiento y en caso de ser todo el organismo colegiado el infractor tiene suplentes y habitantes para poder ejercitar conforme a derecho la elección de un nuevo Ayuntamiento popular.

El Diputado Guillermo Rodríguez, solicitó fuera retirado el párrafo de los Consejos Municipales y Juntas de Administración Civil, en virtud de la necesidad absoluta de la no reelección de buscar el sufragio propiamente efectivo, porque es el camino para evitar las revoluciones en México; que el pueblo tenga la oportunidad de traer a los Municipios y a las Cámaras representantes capaces de hacer oír y exponer las aspiraciones de los Estados. (48)

El Diputado Secretario Ochoa, estima que los dichos Consejos y Juntas desvirtúan la naturaleza esencial del Municipio libre por ser un instrumento de tiranía, pero en los casos de que por alguna circunstancia no exista Ayuntamientos electos directamente por el pueblo, las juntas deben ser supletorias temporalmente. Pero al hecho de que se reconozca explícitamente el funcionamiento prolongado o indefinido contrarian el postulado revolucionario convertido en mandato constitucional y por esa circunstancia que se suprime es parte del artículo 115 Constitucional. (49)

(48) DERECHOS del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, Ob. Cit., p. 391

(49) DERECHOS del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, Ob. Cit., Idem. p. 393

Es considerable la concepción y visión que tenían los Diputados en vertir su opinión en relación a que con una disposición de ese tipo en nuestra Constitución, aunque con el fin de no perdurar los Consejos sólo para causas extraordinarias las Legislaturas locales, la podrían incorporar a su reglamentación en una forma que fuera la pauta para que el Estado controlara los Municipios y se hiciera una práctica viciosa para los Estados, gobernar desde el poder central a los Ayuntamientos.

C. Diputado Eduardo de la Cortina, especificó las múltiples intervenciones relativas al daño social que causan las Juntas de Administración Civil, en relación a que el Municipio no debe tener una autoridad intermedia, pero resulta que la aplicación que hagan las Legislaturas de este artículo en su respectivo Estado, es a su criterio político. La Suprema Corte cuando han pedido amparo los Ayuntamientos, se los ha negado, cuando se les ha quitado indebidamente. (50)

Razonando los ordenamientos jurídicos consagrados en defender la libertad Municipal, se han establecido sin dar un motivo de defensa, los derechos al Municipio son garantías teóricas, en su reglamentación no se ha establecido un tribunal que defienda de la voracidad de los Estados para con sus Municipios.

Los derechos al Municipio, se encuentran sin defensa al incorporarse a la ley de amparo, la facultad para conocerse los problemas políticos de los gobiernos, quedando a merced de las autoridades estatales, las concesiones o dádivas a los Ayuntamientos de elección popular.

En sesión ordinaria de fecha 20 de Marzo de 1933, se declaró reformado el artículo 115 en los siguientes términos:

Fracción primera segundo párrafo:

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, que desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los suplentes si podrán ser electos en el período inmediato, como propietarios a menos que hayan entrado en ejercicio.

Tercera reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 8 de Enero de 1943.

Reforma que autorizaba en su encargo a los gobernadores a durar seis años con el fin de que la administración de su estado quedara completa en dicho período que se equiparaba al del Presidente de la

República.

La Reforma se complementó con la de No Reelección, para evitar que los Presidentes Federales y locales municipales y cargos de elección popular, tuvieran un continuismo.

La No Reelección es una tendencia nacional, representada por un anhelo de libertad, evitando el poder en un hombre o en un reducido grupo de hombres, generando en ese gobierno tiranías impropias dentro de un sistema democrático, con frecuentes alteraciones de la paz pública. (51)

La reforma del período más largo del cargo público del Gobernador se fincó en que los planes y programas no podrían realizarse en un período tan corto como era, el de cuatro años, período anterior a la reforma.

Se planteó la necesidad de incrementar el mencionado período, para una igualdad y una estabilidad de seis años en los Estados, con el fin de concordar con los lineamientos federales y la administración y gobierno general de los Estados.

El texto de la reforma aprobada, relativa al párrafo tercero de la fracción III, del artículo 115, quedó en los términos siguientes:

(51) DERECHOS del Pueblo Mexicano, Tomo V, Ob. Cit., p. 763

"Los Gobernadores de los Estados, no podrán durar en su encargo más de seis años".....

Cuarta Reforma.- En sesión ordinaria de fecha 6 de Diciembre de 1946, se dió lectura a la iniciativa del Presidente de la República Miguel Alemán, donde se adiciona a la fracción I del artículo 115;

I.- Cada Municipio será administrado.....

En las elecciones Municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas. (52)

Entre otros argumentos fueron en que los Ayuntamientos por sus funciones propias, están en contacto directo con el elemento básico de nuestra sociedad como es la familia y que las familias las integran mujeres.

El Diputado Díaz Ordaz expresó, que de la Constitución se desprende que se encuentra integrada por ambos sexos. De la interpretación gramatical no se desprende y es necesaria la Reforma. La Mujer es y seguirá siendo un ente jurídico con sus derechos inherentes a su categoría. Una libertad, una población cuya mitad de la población no tiene votos, no es una democracia. (53)

- (52) DERECHOS del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, Ob. Cit., p. 403
 (53) DERECHOS del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, Ob. Cit., p. 409

En las constantes discusiones se suscitó si la mujer era capaz para entender de política y que si su preparación era muy poca.

Se concluyó que las leyes debían ser hijas de la realidad y no del capricho del legislador, y que no se les estaba otorgando derechos a la mujer sino que únicamente se le reconocían, acordando que la mujer debe participar en la vida política con su presencia y con su voto.

La Reforma referida fué aprobada en Diciembre de 1946 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de Febrero de 1947.

Quinta Reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de Octubre de 1953.

La Reforma estuvo íntimamente ligada al artículo 34 de la Constitución de la República, en relación a la calidad de los ciudadanos, considerando con ello la igualdad de los derechos políticos de la mujer y el hombre, solicitándose por ello la Reforma al artículo 115 Constitucional.

Por razones de técnica jurídica y siendo la idea de la iniciativa la de no dejar a duda alguna respecto a la plenitud y reconocimiento de los derechos cívicos de la mujer. (54)

(54) DERECHOS del Pueblo Mexicano, Tomo V, Ob. Cit., p. 253

Entre las argumentaciones fueron la que resultaba redundante, que se estableciera quienes son los ciudadanos de la República Mexicana considerando ambos sexos y en un artículo relativo al Municipio, se hablará de la participación de la mujer en las elecciones municipales, creando una interpretación que sólo en las elecciones municipales podría participar.

La restricción a lo que la ley expresa participar únicamente en la vida municipal y que la mujer debía tener derechos políticos amplios para participar en las tres esferas de gobierno.

Se concluyó que con la reforma al artículo 34 publicada el 17 de Octubre de 1953, respecto a que todos son ciudadanos varones y mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, sean mayores de 18 años casados o 21 si no lo son y tengan un modo honesto de vivir.

Retirándose del artículo 115 el párrafo referido a que las elecciones municipales podría participar la mujer.

LA REFORMA POLITICA DE 4 DE OCTUBRE DE 1977

En la presente reforma se estableció la representación proporcional en los Municipios, la finalidad es la de ampliar las posibilidades de la representación en los Ayuntamientos, estableciendo condiciones favorables para que exista pluralidad en el ejercicio del poder público.

El objetivo es propiciar mayor

participación de la ciudadanía en los Congresos Estatales se adiciona al artículo 115 de la Constitución lo siguiente: Manteniendo una relación estrecha en la representación proporcional de los Municipios que tuviera una población de trescientos mil o más habitantes, de acuerdo al número de componentes de Cabildo sean gran número, lo cual es que las fórmulas electorales de representación proporcional, para facilitar la participación de la ciudadanía.

La adición al artículo 115 en su fracción III fué la siguiente:

"De acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

Las fórmulas electorales que adoptan los Estados a raíz de la reforma mencionada, para la integración de los Ayuntamientos, es el sistema mixto.

El sistema mixto consiste en combinar, el sistema de escrutinio mayoritario, basado en que el candidato que obtenga mayor cantidad de votos es el que ocupa el puesto que se disputa, y el de representación proporcional consiste en que las minorías tengan representación dentro del poder público proporcionalmente al número de votantes que se pronunciaron para una u otra corriente. (55)

(55) ANDRADE Sánchez Eduardo, Instrucción a la Ciencia Política, Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, México, 1983.

El sistema mixto fué adoptado por dos modalidades por los Estados de la Pública:

- a).- Los Estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Veracruz, se establece el principio de representación proporcional plena, para la elección de la totalidad de los Regidores que integran el Ayuntamiento, que consiste en que el Presidente y-Síndico se otorgan al partido con votación mayoritaria y los Regidores se asignan a los partidos por representación proporcional.
- b).- En los Estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, se considera el principio para la asignación de un número de Regidores adicionales a los de la mayoría, que se otorgarán a los partidos minoritarios que hayan logrado porcentajes de votación más alto o resto mayor. (56)

3.3. REFORMA QUE ESTABLECE LOS CONSEJOS MUNICIPALES O JUNTAS DE ADMINISTRACION CIVIL

Publicado en el Decreto de 3 de Febrero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación:

La fracción primera, conserva su texto vigente; por lo que toca a sus dos primeros párrafos, e introducía en tercero, cuarto y quinto párrafo, a fin de regular la suspensión de Ayuntamiento; que puede hacerse por acuerdo en tal sentido, de las dos terceras partes de las Legislaturas locales correspondientes: Declarándose al efecto "El referido Ayuntamiento" "Ha desaparecido" "Suspendido o" "Revocado" "Del Mandato". Por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, y siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los "Consejos Municipales" que concluirán los períodos respectivos.

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

En esta misma fecha se publicó la Reforma Municipal que comprendía en síntesis, las siguientes fracciones:

II.- Se faculta a los Municipios a elaborar sus bandos con aprobación del Gobierno Estatal.

III.- Hace referencia a los servicios públicos Municipales, que hasta entonces, no se señalaban expresamente, se enumeran en forma de lista: Además en la última parte de esta fracción otorga a las Legislaturas locales la determinación de los demás servicios de acuerdo a la región y facultades socioeconómicas. A los Municipios y Entidades Federativas les faculta para coordinarse, asociarse o concesionar los servicios públicos.

IV.- Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, con la supervisión del Gobierno Estatal y sus fuentes de ingresos del Municipio serán:

- a).- El rendimiento de los bienes inmuebles, que les pertenezcan, por fracción, división, consolidación y mejora de inmuebles.
- b).- Las participaciones federales que le correspondan con arreglo a la ley.

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

V y VII.- Restablecen lo relativo a los asentamientos humanos Municipales, facultándose a los Municipios para formular, aprobar, y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano territorial... en los términos de las leyes federales y estatales.

VII - VIII.- Manifiesta que las autoridades estatales tendrán el mando de la fuerza pública, regula la elección y cargo de los gobernadores.

IX.- Considera las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores con solución a la jurisdicción de la controversia.

X.- Faculta a los Estados a celebrar convenios con los Municipios para la prestación de servicios.

En forma general se advierte que la Reforma Municipal, se sustenta en que el Municipio siga dependiendo en su mayor parte, por no decir que en su totalidad de las Autoridades Estatales.

Considerando que el tema sustentado son los Consejos Municipales, nos avocaremos a estudiar de manera especial los primeros párrafos de la que fué llamada Reforma Municipal.

3.4. CONCEPCION DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES A PARTIR DE LA REFORMA DE 1983

Los Consejos Municipales durante mucho tiempo se consideraron igual a los Ayuntamientos; lo cual a partir de la reforma es totalmente impropio en razón a su origen, estructuración y calidad de sus componentes.

La definición más adecuada la encontramos en los llamados Consejos Provinciales establecidos en la Ley de 2 de Abril de 1845; donde se configuran como cuerpos que deben de haber en cada Capital de Provincia, destinados a dar su dictamen, siempre que el Jefe político por si, por disposición del gobierno y por la de las leyes se le pida. El artículo primero de la referida ley normaba en forma siguiente: "Habrà en la capital de cada provincia un Consejo Provincial compuesto del Jefe Político y de tres a cinco vocales nombrados por el rey. Dos, al menos, de los Consejeros provinciales serán latrados". (57)

En la vigente legislación, no encontramos definición de los Consejos Municipales, pero de la Carta Magna se puede inferir de la fracción

(57) ESCRICHE Joaquín, Diccionario Razonado Legislación y Jurisprudencia Tomo II, Cárdenas Editor, México 1979, p. 497

primera, cuarto párrafo, que los Consejos Municipales son cuerpos designados por las legislaturas locales, integrados por ciudadanos vecinos del Municipio, que sustituyen a los Ayuntamientos por desaparición o suspensión de los miembros por las causas graves que la ley local prevenga y que concluyen sus periodos respectivos.

De lo establecido en nuestra Máxima Ley se puede palpar a simple vista que el Consejo Municipal es totalmente diferente a un Ayuntamiento, y que estudiaremos en el siguiente Capítulo del presente trabajo.

R E S U M E N

C A P I T U L O I I I

EL OBJETIVO DE LAS REFORMAS MUNICIPALES

El fin primordial de las reformas es proveer a mejorar las condiciones de organización, funcionamiento, mejorando el nivel de vida de los habitantes de una municipalidad, evitando coartar las garantías de libertad, igualdad y justicia, observando en no cometer errores de administraciones pasadas, por abuso del poder evitando retroceder históricamente por estallidos sociales descontentos de la falta de libertad e igualdad en la forma de gobierno y condiciones generales.

Los avances del artículo 115 Constitucional se integran con:

Primera Reforma, reglamenta el número de diputados de acuerdo al número proporcional de habitantes de la localidad.

En la Segunda Reforma se establece el principio de no reelección y se discute la ilegalidad de los Consejos Municipales nombrados e inconvenientes de plasmar en el texto del artículo una Junta Civil o Consejo que no sea de elección popular y como retroceso del proceso democrático.

La Tercera Reforma incrementa la duración de los Gobernadores a seis años.

La Cuarta Reforma se establece la igualdad de participación de la vida política del hombre y la mujer en el Municipio; que es derogada en la Quinta Reforma por encontrarse plasmada en el

artículo 34 del mismo ordenamiento legal.

La Reforma política incorpora la representación proporcional a los Municipios y la contrareforma establece los Consejos Municipales, así como la posible suspensión, desaparición y revocación del mandato de los Ayuntamientos Populares.

C A P I T U L O I V

4.- LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y SU NATURALEZA

4.1. NATURALEZA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES

4.2. LOS CONSEJOS MUNICIPALES COMO ENTES ADMINISTRATIVOS

4.3. CONTRAPOSICION ENTRE LA VOLUNTAD POPULAR Y EL NOMBRAMIENTO DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES

4.4. LOS CONSEJOS MUNICIPALES COMO SUSTITUTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

4.5. LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL

C A P I T U L O IV

4.- LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y SU NATURALEZA

La esencia de los Consejos Municipales es de suma importancia para su estudio y comprensión.

4.1. NATURALEZA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES

El origen del Consejo Municipal deviene de una norma jurídica, aprobada, sancionada y publicada por las autoridades facultadas, establecida en la ley Suprema de nuestro país. Sin embargo, la ley para ser justa necesita, no solo de una normatividad vigente, sino de que su aplicación sea congruente con la realidad y que no se contraponga a otras leyes de mayor o igual jerarquía.

Los Consejos Municipales, de acuerdo a su calidad, se encuentran en contra de los principios de Democracia, respeto al sufragio popular y a las garantías de libertad que debe gozar toda persona, consagrados los referidos principios en nuestra Carta Magna, artículos 1 al 29 y en especial 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41,....115 y demás que consagran garantías.

En sesión Ordinaria la Cámara de Diputados en 1932, distaminó que los Consejos y Juntas desvirtúan la naturaleza esencial del del Municipio libre y han llegado a constituir en muchas ocasiones un funesto instrumento de tiranía comparable a las odiosas jefaturas políticas. (58)

El establecimiento de los Consejos Municipales no se justifica en un Estado de legalidad. El Estado entre sus principales deberes es la de protección de la vida, patrimonio y libertad de sus gobernadores, respetando las normas jurídicas; pero cuando éste las trasgrede adecuándolas a su conveniencia ocurre el abuso del poder. Este abuso se palpa en la designación de los Consejos Municipales, en lugar del establecimiento de un Ayuntamiento.

Los Consejos Municipales son necesarios en un poder centralizado, que por temor a perder el control de sus sucursales sostenedores de su estructura se ve obligado a supervisar por personas incondicionales a sus intereses un manejo y administración dirigido.

Los Constituyentes Diputados en 1932 analizaron, y concluyeron que la inserción en el artículo 115 de las Juntas o Consejos Municipales por designación eran nocivos para la libertad Municipal, entendida ésta como la suma de las libertades de todo ciudadano habitante del Municipio, con capacidad y derecho para elegir a las personas que considera más idóneas para dirigir los destinos del Municipio, es increíble que en 1983 se apruebe una institución similar a la que motivó y dió origen a la Revolución en nuestro país por el exceso de control centralizado a favor de algunos pocos, cuando al grado de evolución se deben perfeccionar las Instituciones para beneficio de la mayoría. Como punto de vista de la sustentante justificaría los Consejos Municipales integrados por ciudadanos comunes en auxilio de prestación de servicios sociales públicos auxiliando en las actividades a los Ayuntamientos.

4.2. EL CONSEJO MUNICIPAL COMO ENTE ADMINISTRATIVO

Partiremos de la Teoría de que el Ayuntamiento tiene la representatividad del Municipio. Y el Municipio tiene capacidad para obrar jurídicamente reconocida por el Derecho Público, sujeto a Derechos y obligaciones. Como tercera forma de esfera gubernamental que aspira a evolucionar y a ser efectiva la autonomía y autosuficiencia coordinándose con respeto recíproco con el gobierno local y federal.

Existen autores que sustentan que la finalidad del Municipio es meramente administrativa entre algunos se encuentran los siguientes:

Gabino Fraga.- Considera al Municipio como una descentralización por región, haciéndola consistir en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial. (59)

Serra Rojas.- La descentralización por región se concreta al Municipio Mexicano, como forma de descentralización administrativa. (60)

Al respecto de la función administrativa del Municipio, se sustenta en el interés primordial único de atender los servicios públicos locales, tanto en su prestación, desarrollo, vigilancia, su cobro y aplicación de la recaudación.

(59) FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, vigésima --- cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1985, p. 339

(60) SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Décima segunda edición, Editorial Porrúa, México 1983, p. 619

La descentralización que le atribuyen al Municipio, no es más que una atribución de competencia de prestación de servicios que hace el poder central, a los órganos responsables de la administración periférica del Estado. Lo cual no debe existir en un sistema Representativo, democrático y Federal. El Municipio no es un empleado del gobierno local o federal, su origen no se debe a una concesión graciosa, es anterior a la organización estatal y la primera esfera de gobierno donde se preservan las garantías constitucionales de libertad, igualdad, y legalidad.

Al respecto la Ley Municipal Española de 1924 estableció "El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también, y además, superior a la ley. (61)

Asentado lo anterior consideramos al Consejo Municipal como un ente meramente administrativo por las siguientes características:

PRIMERA.- Su origen es debido a un nombramiento o designación de un congreso local.

SEGUNDA.- Carece de representatividad, en virtud de que los habitantes de la municipalidad no emitieron su voluntad para que un organismo llamase Consejo Municipal los representara.

TERCERA.- No tiene compromiso moral con el Municipio que administra, en razón a que su nombramiento de un órgano local diferente a los municipales.

CUARTO.- Su función es administrar a un municipio que se le ha suspendido su legítimo Ayuntamiento. Respeto implícitamente la lealtad y subordinación a quien lo nombro y se sustenta al proceso de obediencia. Por su origen y duración es un empleado.

4.3. CONTRAPOSICION ENTRE LA VOLUNTAD POPULAR Y EL NOMBRAMIENTO DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES

Se entiende que en forma normativa se considera un sistema donde debe prevalecer la soberanía Nacional, reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder público dinama del pueblo y se instituye para beneficio de éste; artículo 39 de la Constitución Federal, se desprende que en nuestro país adopta un régimen democrático.

Para la existencia de la democracia es indispensable que los sujetos poseedores del poder y los sujetos sometidos a él sean los mismos, que los sujetos que deben obedecer las leyes sean los mismos que las crean, si esto existe puede considerarse que el pueblo se obedece a si mismo.

La soberanía, que significa sobre todo, pertenece al pueblo, anterior, al Estado, quien al ejercerla se autodetermina dándose la forma de gobierno que le conviene. (62)

Cuando ocurre el nombramiento de los Consejos Municipales, se transgrede la soberanía de los ciudadanos habitantes del municipio que no eligieron a sus gobernantes; la decisión fué hecha a través de una designación de un órgano diferente a la gente que reside en la circunscripción territorial del Municipio.

(62) RAMIREZ Fonseca Francisco, Manual de Derecho Constitucional, Segunda Edición, Editorial PAC., México 1981, p. 171

El empleo o carga que se les otorga a los Consejales es contrario a la democracia, por suplantarse a una institución de elección popular, el respeto al pueblo en sus derechos deja de existir al no tomarse en consideración su voluntad para sus representantes que los gobernarán.

Kelsen afirma, que políticamente es libre el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado se identifica a las voluntades de los súbditos. (63)

La democracia que se desprende de nuestro Máximo ordenamiento Legal es representativa o indirecta, significando que el pueblo por su multiplicidad no puede ejercer el poder directamente; sino que elige personas para que con su representación vigile sus intereses y la voluntad del Estado. La institución de la representación tuvo su origen en el derecho privado romano, y ésta figura jurídica hoy presente en nuestros derechos, permitía actuar por cuenta y a nombre de quien otorgaba dicha facultad. (64)

El Consejo Municipal carece de representatividad en razón de que los directamente facultados no fueron tomados en consideración en el otorgamiento del mandato. Las personas independientemente de su cargo o puesto público que no sean naturales o vivan en el Municipio no tienen legitimidad para nombrar a quienes gobernar un Municipio.

(63) KELSEN cit. por SHILL Ordoñez Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana Edit. Textos Universitarios S.A., México 1971, p. 298

(64) ANDRADE Sánchez Eduardo, Introducción a la Ciencia política, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Harla, México 1983, p. 162

La representación que pueden tener los ciudadanos, se realiza a través de su participación en las funciones públicas, eligiendo a las personas que considera capaces de dirigir un determinado poder; por lo cual el ciudadano debe tener la libertad de elegir, y con su desición legitimar un gobierno que su origen es basado en la voluntad popular.

El gobierno es legítimo sólo si representa al pueblo, por lo que para garantizar esta representatividad, se consagra el procedimiento electoral como el único válido para designar a los gobernantes. (65)

La elección es el procedimiento para que los miembros de una colectividad determina mediante la expresión libre de la voluntad a través del voto, quien o quienes habrán de dirigirlos o representarlos.

Como expresos en la Constitución de la República se encuentran los Derechos Políticos, que facultan al ciudadano a votar para todos los cargos de elección popular, y poder ser electos para cargos de elección popular.

La representación obedece a la manifestación de la voluntad del pueblo como titular de la soberanía, considerando que todos los ciudadanos son libres e iguales y deben participar en la elección de los representantes, para dar legalidad a sus gobernantes.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores los Consejos se encuentran en contra de la voluntad popular, la representación, la legitimidad y el sistema democrático.

(65) ANDRADE Sánchez Eduardo, ob., cit. p. 164

4.4. LOS CONSEJOS MUNICIPALES COMO SUSTITUTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

El Consejo Municipal de conformidad a lo consagrado en la Constitución sustituye a un Ayuntamiento, que ha sido declarado desaparecido o suspendido independiente de las causas que lo originaron es una imposición y centralización del poder.

Tocqueville expresa que en una nación ignorante y democrática, no puede menos que manifestarse pronto una diferencia entre la capacidad intelectual del soberano y la cada uno de los súbditos, y esto acaba de concentrar todos los poderes en sus manos porque no existe más hábil para administrarlo. (66). Con este criterio se considera que los integrantes de los municipios en alguna forma no son capaces para elegir un Ayuntamiento y el tal caso la legislatura local lo sustituye por ser más capaz nombrándole un Consejo Municipal.

La facultad que se le otorga a la legislatura local para la designación de los Consejos Municipales, viola la libertad de los municipios y las garantías del ciudadano de elegir a sus gobernantes. Es un desplazamiento de los legítimos representantes de un Municipio, por el nombramiento de empleados que sustituirán las funciones propias de un Ayuntamiento de elección popular.

La designación de los Consejos es un reflejo expreso por mantener el control Municipal a toda costa sin importar principios legales, expresados en el presente trabajo.

4.5. LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

En relación a la autonomía Municipal se han establecido muchas teorías de diferentes tratadistas de derecho administrativo y Municipal. En el presente estudio nos referimos en forma especial al artículo 115 Constitucional de donde inferimos que existe una gran confusión, lo que se refleja en las Constituciones Locales y una normatividad clara sobre la competencia Municipal.

La oposición que existe en el precepto Constitucional citado deviene en relación a que en su primera parte establece que el Municipio es autónomo, libre, con personalidad propia y en el mismo numeral norma que por acuerdo de las legislaturas locales puede declararse un Ayuntamiento desaparecido o suspendido y remplazado por el nombramiento de un Consejo Municipal. La libertad y la autonomía Municipal se sustentan en la elección popular directa de los Ayuntamientos.

En consecuencia si se reconoce al Municipio como poder autónomo, Administrativamente no admite ninguna fiscalización y políticamente no admite ninguna forma de designación gubernamental de las autoridades municipales, así sean las de los Consejos con que se remplazan a los Ayuntamientos, al ser estos disueltos por los Ejecutivos o las Legislaturas de los Estados. (67)

El problema principal se encuentra en la marcada centralización del poder que hace nugatoria la autonomía municipal.

(67) OCHOA Campos Moisés, ob. Cit., p. 509

El poder subordina al municipal en todos los sentidos; le dicta sus leyes, " nombra " propiamente a todo el Ayuntamiento y hace nugatorios los procesos electorales, a través de los Consejos Municipales, determina los ingresos y gastos, controla la actuación de los funcionarios municipales, delimita los causes políticos por los que debe de conducirse la municipalidad. (68)

El Municipio como base de la división territorial, constituye una de las tres esferas de gobierno, que al igual que la federal y la estatal debe respetarse, coordinarse entre si, con facultades y derechos definidos sin subordinarse un gobierno sobre otro. Pero en la realidad no acontece así, y en la práctica resulta ser una apariencia jurídica de Municipio libre, en algunos casos con Ayuntamientos de elección popular directa que pueden ser suspendidos por un Congreso Local y en su lugar nombrar un Consejo Municipal.

El Municipio para ser autónomo, requiere ser libre en lo administrativo y en lo político en sentido práctico y no hipotético, sin sujeción a una Secretaría de Estado, a inspectores, gobernadores o diputados, que asumen las veces de autoridad intermedia, con hacer efectiva la democracia sustentando un gobierno del pueblo, elegido por el pueblo y para el mismo. Evitando que una legislatura local reuna más poderes que a su investidura limitativamente corresponden (69), designando a personas como empleadas que fungirán como un Ayuntamiento ilegítimo en determinado Municipio.

(68) RENDON Huerta-Barrera Teresita, Ob. Cit., p.115

(69) Constitución General de la República Art. 49

R E S U M E N

C A P I T U L O I V

LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y SU NATURALEZA

Los Consejos Municipales como característica esencial es que se encuentra integrado por personas civiles nombradas por una Legislatura local, su origen debido a una norma jurídica que se contrapone a los principios de soberanía popular, sufragio efectivo, la igualdad, libertad y la de un gobierno legítimamente representativo, consagrados en la Máxima Ley.

El Consejo Municipal es un ente administrativo, en razón de que su origen es debido a una designación de un Congreso Local, carece de representatividad porque los municipios no emitieron su voluntad para que gobernara el municipio, el compromiso de los Consejales no es con la población municipal sino con la autoridad que le dió la facultad de sustituir un ayuntamiento.

En el nombramiento de los Consejos Municipales se destruye la soberanía popular, la efectividad de la elección, la libertad ciudadana y el sistema democrático representativo.

La designación de los Consejos Municipales es un reflejo de imposición y control político Estatal sobre el Municipio y un exceso de poder.

El Municipio como base de la división territorial y primera esfera de gobierno base, para

ser autónomo requiere de ser libre administrativa política y legal en forma práctica y no hipotética, sin ser considerado como un empleado de gobierno, que se le ordena quien lo gobernara, de que forma y por cuanto tiempo.

C A P I T U L O V

5.- PROBLEMATICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO Y PROPUESTAS POSIBLES

5.1. CONSEJOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

5.2. PROPUESTAS POSIBLES PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMATICA MUNICIPAL RESPECTO A LA DESIGNACION DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES

C A P I T U L O V

5.- PROBLEMATICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, Y PROPUESTAS POSIBLES

La problemática se desprende de la redacción e interpretación de los Consejos Municipales en la Constitución Federal, en virtud de que se infiere que este tipo de Junta Civil entrará en funciones cuando se encuentre un Ayuntamiento en funciones, concluyendo el período respectivo y faculta a las legislaturas locales reglamentar enumerando las causas que dan origen al nombramiento de un Consejo Municipal.

La Constitución Local no define lo que son los Consejos Municipales, y en forma general le establece facultades al Congreso del Estado artículo 63 para:

Fracc. VIII.- Calificar las elecciones ordinarias y extraordinarias, del Gobernador del Estado. de los Senadores al Congreso de la Unión y de los Ayuntamientos, haciendo las declaratorias correspondientes. En caso de nulidad de elecciones de Ayuntamiento, nombrar un Consejo Municipal mientras se celebran nuevas elecciones y expedir la convocatoria para éstas;

Notesé la diferencia de lo que marca la Constitución Federal sobre los Consejos Municipales pueden entrar a funcionar en intermedio de un período

respectivo de un Ayuntamiento ya integrado, y la legislación Estatal lo establece antes de que entre en funciones un Ayuntamiento electo, en caso de nulidad de elecciones que califique nombrará un Consejo Municipal desde el inicio de trienio. Así mismo en ambas legislaciones solamente establece la sustitución de los Ayuntamientos por los Consejos y no lo establece en igual forma para los Presidentes de la República, Senadores, Diputados y Gobernador del Estado, considerándose al Municipio en forma discriminatoria, en calidad de empleado de los poderes locales y federales.

Fracc. XXIX.- Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley limitativamente prevenga, siempre y cuando los afectados hayan tenido oportunidad de rendir pruebas y hacer los alegatos que ha juicio prevengan:

De las fracciones anteriores se desprende.

- a) Que la autoridad que suspende, revoca y declara que ha desaparecido un Ayuntamiento y en su lugar un Consejo es el Congreso Local por acuerdo de sus dos terceras partes;
 - b) Establecen tres formas en que puede ser sustituido un Ayuntamiento.
- 1.- Por declarar la desaparición, cuando la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento abandonen sus funciones

por más de quince días consecutivos, sin causa justificada. (art. 98 de la Ley Orgánica Municipal).

Es necesario hacer énfasis en la desaparición es extremosa, en virtud de que los funcionarios municipales tienen un cargo de elección popular, de carácter no renunciable, por no ser un empleo y en caso de no encontrarse los propietarios la ley prevee o debe preveer que entren en funciones los suplentes.

- 2.- Por suspensión de un miembro o de todo el Ayuntamiento o de un Consejo Municipal, la declaración de procedencia dictada por el Congreso del Estado en los Términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, y de los Municipios, así como la incapacidad física o mental para el desempeño del cargo. (art. 99 de la Ley Orgánica Municipal).

La suspensión no se establece el tiempo de duración, si es por cierto tiempo o es permanente. Se infiere también que un Consejo puede ser sustituido por otro consejo desvirtuándose totalmente el respeto al Municipio como Institución; así como incongruente que todos los miembros de un Ayuntamiento propietarios como suplentes se incapaciten en forma física y mental.

3.- Por revocación del mandato al Ayuntamiento o de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley Orgánica previene en su artículo 100:

Fracc. I.- El ataque a las Instituciones democráticas.

No es un ataque al Municipio el sustituir un Ayuntamiento de elección popular por un Consejo Designado. Y es lógico inferir que el Congreso Juzgador incurre en los mismos errores al designar una Junta Civil en una forma no democrática. Así mismo el mandato solo puede ser revocado por las personas que lo han otorgado y no por otras ajenas que no le perjudican sus intereses en forma directa, considerando lo anterior en sentido jurídico.

Fracc. II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.

Es un ataque a la representatividad el Consejo Municipal, en razón que no representa la voluntad popular de los habitantes de la Municipalidad donde fué designado.

Fracc. III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales Consagradas en la Constitución Federal y en la particular del Estado.

Es una violación a las garantías de

libertad a los municipios no puedan elegir a su Ayuntamiento y es una ruptura a la garantía de igualdad en considerar que la voluntad de los habitantes de un Municipio, no es reconocida frente a a designación de un Consejo por un Congreso local.

Fracc. IV.- El ataque a la libertad del sufragio.

Carece de respeto el voto emitido por ciudadanos de un municipio al no ser tomado en cuenta para la designación de un Consejo; con tal consigna no tiene objeto a votar.

Fracc. V.- Cuando la infracción a la Constitución y a las leyes que de ella emanen, causen perjuicios graves al municipio o se motiven trastornos en el funcionamiento normal de la institución;

Crea un perjuicio grave a los habitantes del Municipio moral y psicológicamente el hecho que le designen un Consejo, considerando al sistema como de poca confiabilidad, legalidad y repulsión a la política. Concatenando lo anterior un Consejo es un funcionamiento anormal de una institución municipal.

fracc. VI.- Las violaciones sistemáticas y graves a los planes programas y presupuestos de la administración pública y a las leyes que determinen el manejo de los

recursos económicos con tal reglamentación el Municipio queda totalmente sujeto a las otras dos esferas de gobierno, con obligaciones y responsabilidades para con éstos. Al Municipio únicamente le otorgan derechos hipotéticos al no establecer los medios para hacerlos efectivos.

El proceso que se establece para la desaparición o suspensión de un Ayuntamiento es meramente político a discreción del Congreso; y simultáneamente a la declaración de desaparición suspensión o revocación de un Ayuntamiento designará un Consejo en su lugar. Contra las resoluciones del Congreso en esta materia son inatacables y no admiten recurso alguno. (art. III de la Ley Orgánica Municipal).

Con estas disposiciones en contra de los Ayuntamientos de que vale que tengan personalidad jurídica, autonomía, libertad y patrimonio propio si el Municipio no los puede practicar en la realidad.

Los Ayuntamientos se les ha negado los medios idóneos para hacer efectivos sus derechos consagrados constitucionalmente, quedando a merced de legislatura locales su existencia, duración, terminación y facultades.

5.1. CONSEJOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Los Consejos Municipales nombrados en el

Estado, derivan de las pasadas elecciones de cuatro de Diciembre de 1988. En dos Municipios se declaró la nulidad de elecciones designados dos Consejos, en el Periódico Oficial número 105, de 30 de Diciembre de 1988, se publicaron los siguientes acuerdos:

ACUERDO (1)

El H. Quincuagésimo cuarto Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato acuerda;

PRIMERO.- El Gobierno del Municipio de Apaseo el Alto, Gto., estará a cargo de un CONSEJO MUNICIPAL integrado por:

Consejal Presidente	Ing. Enrique Rico arzate
Consejal Síndico Suplente	Florentino regalado Tovar
Consejal Síndico Suplente	Cornelio Arellano Mendoza

C O N S E J A L E S

P R O P I E T A R I O S

Prof. Leonel Flores Herrera
 Carlos Pulido Loyola
 Juvenal Ortiz Mandujano
 José Luis Medina Ortíz
 José Luis Gómez Mandujano
 J. Carmen Vieyra Herrera
 Prof. Maximino García Navarro
 Adrian Ramírez Malagón

S U P L E N T E S

Domingo Cruz Cruz
 Roberto Paredes González
 Antonia Rodríguez Glaván
 Sara Horta Ibarra
 J. Jesús Vega Moreno
 Andrés Vázquez de Santiago
 José Moreno Gómez
 J. Isabel Castillo

ACUERDO (2)

El H. Quincuagésimo Cuarto
Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano
del Estado de Guanajuato acuerda:

PRIMERO.- El Gobierno de San Luis de la
Paz, Gto., estará a cargo de un CONSEJO MUNICIPAL
integrado por:

Consejal Presidente	Ramón Cárdenas Baltazar
Consejal Síndico Propietario	Dra. Luisa Huerta
Consejal Síndico Suplente	Marco Ramírez Arredondo

C O N S E J A L E S

P R O P I E T A R I O S

Ing. Federico López Sota
Lic. Raúl Hernández Torres
Manuel Arellano Martínez
José Lis arevalo Rodríguez
Luis Rodríguez Morales
Ma. del Rosario Rivera
Enrique Mujica Albo
Vicente Avalos Mondragón
Ma. Elizabeth Vázquez Ramírez
Guillermo Benitez Mujica

S U P L E N T E S

Alberto González Gijón
Ramón Gallegos Ortíz
Magdaleno González Prieto
Silvestre Hernández Padrón
Rafael Carranza Martínez
Fermin Cervantes Rosas
Georgina Gamba López
Juvencio Olvera López
San Juana Ramos Ayala
M.a Villaseñor Hernández

SEGUNDO.- El Consejo Municipal iniciará
sus funciones a partir del primero de Enero de 1989. Y
hasta en tanto tome posesión el Ayuntamiento que se
elija en elecciones extraordinarias.

TERCERO.- Dése aviso al C. Gobernador
Constitucional del Estado, Notifíquese a los
Ciudadanos designados para integrar el Consejo

Municipal, al H. Ayuntamiento en funciones y publíquese este acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Guanajuato, Gto. - 29 de Diciembre de 1988. - Abgo. José Aben-Amar González Herrera, D.F. - Profr. Wolsfato Franco Franco, D.S. - Abga. Ma. del Rosario López Carmona, D.S. - Rúbricas.

El objetivo de la transcripción de los acuerdos es:

1.- Hacer notar que al iniciar un período normal de un Ayuntamiento es suplantado por un Consejo Municipal Designado.

2.- Y que su duración incierta, queda hasta que en tanto tome posesión el Ayuntamiento que resulte electo de una supuesta elección extraordinaria.

Aún cuando los dos supuestos se nota la ilegalidad, el primero porque no se establece en la Constitución Federal desde un inicio se nombre un Consejo Municipal y en el segundo porque se maneje una incertidumbre derivada de las Leyes Locales (Constitución, Ley Orgánica, Código Electoral) que no especifican en que período se llevaran a cabo elecciones extraordinarias; quedando a criterio de la Cámara, el día que quieran erigirse como Colegio Electoral y publicar la convocatoria correspondiente para la elección extraordinaria.

El Congreso Local reúne así más de dos poderes el poder designar un Consejo, determinar su

duración y desaparecerlo como institución popular.

5.2. PROPUESTAS POSIBLES PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL RESPECTO A LA DESIGNACIÓN DE CONSEJOS MUNICIPALES

PRIMERA.- En caso de desaparición de un Ayuntamiento, cuando la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento abandonen sus funciones por más de quince días consecutivos sin causa justificada, se propone que se llamen a sus suplentes para que entren en funciones.

SEGUNDA.- Cuando se establezca la suspensión de un Ayuntamiento por faltar a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios, o sean declarados con incapacidades físicas o mentales; se sugiere que se llamen a sus suplentes y en caso muy extremo se llamen a los candidatos que en la elección hubiesen tenido el segundo lugar en votación, que resulta ser más democrático que el nombramiento de un Consejo Municipal.

TERCERO.- En caso de revocación del Mandato de un Ayuntamiento, se establezca un criterio similar al propuesto en el párrafo anterior; y es imprescindible que sea tomado en consideración en los tres casos mencionados el consenso popular mediante un referéndum.

CUARTO.- Respecto a la nulidad de elecciones normales, se establezca en la Ley de la Materia un período no mayor de quince días para las

elecciones extraordinarias, y para no dejar un vacío de poder se propone por única vez el Ayuntamiento electo en el trienio anterior.

QUINTO.- Se evite que el Congreso Local reúna de dos poderes; como son: legislar, calificar elecciones, erigirse en Colegio Electoral, declarar, cuando ha desaparecido, suspender o revocar el nombramiento de los Ayuntamientos, ser juez y parte en el proceso político, designar los Consejos y quedar a su criterio su funcionamiento y duración. Además que se admita cuando menos un recurso contra sus resoluciones. (amparo)

SEXTO.- Se eviten las interpretaciones a la ley Máxima, de mala fé, y se reglamenten en forma clara precisa evitando las lagunas intencionales para que siempre prevalezca un Criterio jurídico y no un político. Respetando en todo momento los principios de libertad y legalidad para todos los habitantes del pueblo mexicano.

R E S U M E N

C A P I T U L O V

PROBLEMATICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES EN EL ESTADO
DE GUANAJUATO Y PROPUESTAS POSIBLES

La problemática se desprende de su reglamentación que se encuentra poco precisa con lagunas, agudizando la ilegalidad ya de origen de los Consejos Municipales, interpretando que éstos, pueden iniciar, desarrollar y concluir un período normal que le correspondía a un Ayuntamiento de elección popular; creando obstáculos psicológicos para que los habitantes del municipio, crean en las elecciones, en la política, en los políticos y en el respeto al sufragio efectivo.

Entre las posibles soluciones se proponen, una reglamentación clara precisa, se evite que en el Congreso Local se reúnan facultades supremas como son; las de legislar, calificar elecciones de Ayuntamientos, declarar la suspensión desaparición o revocación del mandato de un ayuntamiento, nombrar en su lugar a un Consejo por designación, ser juez y parte en los procesos políticos y que contra sus resoluciones no se admita recurso alguno.

El respeto al Municipio como primera autoridad con ciudadanos, libres, iguales con garantías, que merecen ser considerados. Evitando transgredir por medio de un nombramiento a personas civiles sin ninguna representatividad, designadas por personas ajenas al Municipio. Prevalciendo sobre todo un criterio jurídico y no político.

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA CONCLUSION

El Consejo nace con las primeras organizaciones humanas, como el Clan y la Tribu; su integración fue por personas mayores, que por su experiencia a lo largo de su existencia, lograban adquirir conocimientos que beneficiaban a la organización, dirección y supervivencia. El sedentarismo originó gobiernos más estructurados, así tenemos en la organización México el Calpulli regido por el Consejo de Ancianos.

Con la colonización de México se establecieron las bases generales de lo que se conoce como organización municipal. En su inicio como gobierno local tuvo autonomía, perfilandose por proteger los intereses de sus integrantes, formándose los Cabildos Abiertos, donde participaban todos los habitantes mayores determinando las medidas necesarias para redactar sus propias ordenanzas, administrar su mercado, peajes, asuntos judiciales decisiones sobre cuestiones públicas etc. Sin embargo, el sistema Colonial con su centralización terminó con la práctica electiva popular de intervención en las cuestiones públicas, los cargos de los Ayuntamientos en un inicio de elección popular, fueron paulatinamente a ser puestos vendibles pasando a manos de la burguesía adinerada y peninsulares influyentes. Lo que desembocó en una marcada desigualdad de razas, rangos, estratos sociales, abuso de poder, control de gobierno por unos cuantos, control de producción, distribución precios y consumo; consolidando un estado propicio para que las

ideas de libertad, justicia, igualdad, soberanía popular se enarbolaran como medios para lograr la Independencia una mejor forma de distribución general equitativa.

SEGUNDA CONCLUSION

La Evolución Jurídica de los Consejos Municipales se encuentra íntimamente ligada a la organización general de nuestro país, a través de las diferentes etapas históricas que ha vivido. La influencia del pensamiento francés en su origen de las Jefaturas Políticas se a hecho crónico en nuestra organización Municipal y en el transcurso del tiempo se le ha tratado de disfrazar con diversos nombres.

La primeras Constituciones como la de Apatzingán, y la federalista de 1824 reunían principios generales como la soberanía popular, la división de poderes, principios de libertad, igualdad y legalidad; pero de difícil aplicación en la vida de la Nación, respecto a los municipios prevaleció la estructura colonial. La Constitución de 1836 Centralista con el Supremo Poder Conservador organizó las provincias en Juntas Departamentales como autoridades intermedias en los Municipios y el poder Central. La Centralización agudizó la situación del país y la pérdida de más de la mitad del territorio. Las Leyes de Reforma intentaron poner fin al régimen centralista conservador, estableciendo nuevamente lineamientos generales de una República Federalista ; pero en las provincias siguieron prevaleciendo los Jefes Políticos como consultor, intermediario e interventor en la vida municipal. En las legislaciones se intento modificar

el Sistema de Gobierno de la Cúpula gobernante encumbrada, pero no se solidificaron principios prácticos para fortalecer la primera base de un Gobierno como lo ha sido siempre el Municipio.

El sustento de dominación durante la dictadura Porfiriana fueron los prefectos, subprefectos y Jefes Políticos que sirvieron de base para manejar los gobiernos por el Dictador, los Ayuntamientos fueron sujetados a un coloniaje con desigualdades sociales, económicas, falta de libertad en todos los ordenes, carencia de legalidad e imposición central, lo que ocasionó la Revolución. Un cambio violento del sistema porque aún en pleno siglo XX los gobernantes no entienden que el abuso y medidas para sostenerse en el poder pisoteando los derechos de los humanos acarrear consecuencias funestas y retroceso en la evolución del país.

La Constitución Vigente incorporó entre sus principios con una visión congruente el reconocimiento del Municipio como base de la división territorial, una generalización de autonomía, libertad, supresión de autoridades intermedias y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, realizándose un avance en la Libertad aplicada por parte de sus habitantes en la elección, determinación y respeto de sus autoridades primarias con las que realiza una convivencia directa y demuestra la imagen general del sistema Republicano.

TERCERA CONCLUSION

El artículo 115 Constitucional no ha permanecido inmutable, con el pensamiento de diferentes

legislaturas han incorporado inovaciones. El objetivo de cada reforma es mejorar los medios y mecanismos necesarios para que se respeten los derechos del Municipio; aún cuando en últimas fechas se ha tratado de legislar en beneficio de unos cuantos. Entre los avances se encuentra la reforma que incorporó la representación de los diputados en forma proporcional al número de habitantes. En la reforma más discutida es la de la no reelección de los integrantes de los Ayuntamientos y se anexaba y los miembros de los Consejos Municipales o Juntas de Administración Civil tampoco podrían ser reelectos para período inmediato. La legislatura en forma atinada se indignó y acuerdo que un Consejo Municipal ajeno a la elección popular mutilaba la libertad municipal; así mismo determinó que una Junta Civil daba pie para que se tuvieran gobiernos espurios de diverso origen al concenso popular. La legislatura opto por retirar al párrafo referido a los Consejos Municipales y las Juntas de Administración Civil. La Legislatura en 1933 consideró que incorporar otra forma diferente a la elección popular creaba una práctica viciosa de sujetar a los Municipios a una autoridad intermedia local controladora desde un poder central similar a la dictadura o el colonialismo.

Por lo expuesto no es congruente que otra Legislatura pero en 1983 apruebe una reforma notoriamente violatorio de la libertad de los Municipios no solamente porque le nombra una autoridad diferente a los habitantes que integran el Municipio a sus gobernantes; también se puede dar el lujo de desaparecerlos suspenderlos revocar el mandato e imponer a personas que no fueron electas por los municipes. Esta notoria centralización le resta credibilidad al sistema llamado democrático, aunado a

la burla, falta de respeto a la voluntad de los habitantes de determinado Municipio, que se lo declaran desaparecido, suspendido o revocado el mandato y no son considerados sus suplentes. Esta reforma no es un avance legislativo es un retroceso en la evolución del país y un exceso de poder.

CUARTA CONCLUSION

La Naturaleza Jurídica de los Consejos Municipales es que estos carecen de legalidad, atendiendo a que es un gobierno ilegítimo. La legitimidad para gobernar es la representatividad, y los Consejos Municipales no representan a las personas que integran una municipalidad en virtud de que las mismas nunca votaron para que fueran representadas. El nombrar un Consejo Municipal por personas que no son habitantes del Municipio, en lugar de considerar la figura de los suplentes electos en forma conjunta con los propietarios, deja sin efecto la figura de la suplencia y una insolvencia de las fórmulas electorales. El nombrar Consejos es antidemocrático y una razón suficiente para no creer en el sufragio efectivo.

El Municipio no debe considerarse como un ente administrativo, en razón a su origen anterior al estado y constituye la unidad primaria dentro de las tres esferas de gobierno y al igual que los otros dos niveles merece ser respetado, y sobre todo reconocer su existencia y su libertad para autodeterminarse eligiendo a sus gobernantes. El Consejo Municipal si es un ente administrativo, porque su origen es debido a una designación, su duración sujeta a la obediencia

a quien lo designo y la calidad de sus integrantes son ciudadanos que carecen de representatividad popular.

El Consejo Municipal constituye una forma de centralizar el poder y hacer que los Ayuntamientos se sujeten incondicionalmente a las legislaturas locales, en caso de desobediencia serán declarados desaparecidos, se revoca su mandato o suspendidos. Es indispensable reconocer que los integrantes de un Ayuntamiento son responsables de sus actos ante las personas de la municipalidad que lo eligieron y que resienten sus actuaciones y no otra autoridad ajena al Municipio. La libertad y la autonomía Municipal se sustentan en la elección popular directa de los Ayuntamientos. El Municipio para ser autónomo, requiere de ser libre en lo administrativo, en lo político en sentido práctico y no hipotético sin sujeción a una secretaría de estado, a inspectores, gobernadores o diputados que hacen las veces de autoridad intermedia. Mayor intervención de los habitantes en los quehaceres político administrativos de interés general y un consenso permanente, vigilante de la actuación de las autoridades municipales para marcarle sus errores y ayudar a lograr beneficios conjuntos.

QUINTA CONCLUSION

La problemática que existe en el Estado de Guanajuato es la interpretación que la legislatura local hace del texto Constitucional Federal que faculta a que en funciones un Ayuntamiento puede ser revocado, suspendido o declarado que ha sido desaparecido. Pero la legislatura Local en forma práctica se encuentra designando Consejos Municipales

desde el inicio de cada trienio y con lagunas legales para que no se realicen elecciones extraordinarias hasta que le convenga a la legislatura continuar y concluyen los nombrados todo el trienio respectivo. Siendo una práctica que sustituye directamente a los Ayuntamientos legítimos por persona civiles sin representatividad. Ejemplos Consejo Municipal en Apaseo el Alto y San Luis de la Paz. Con el presente trabajo se pretende que se respeten los Municipios y que los Derechos plasmados en la Carta Magna como el de Libertad, autonomía, personalidad jurídica, Ayuntamiento de elección popular sean aplicables en la realidad. Otorgándole los medios idóneos para hacer valer sus derechos consagrados constitucionalmente y no que queden a merced de las legislaturas locales su existencia, funcionamiento, duración y obligaciones dirigidas por una marcada centralización aplastante de derechos de libertad de los habitantes de los Municipios.

SIXTA CONCLUSION

Los Consejos Municipales por su origen duración y características de sus elementos, son agrupaciones civiles, sin calidad representativa del Municipio. El nombramiento de un Consejo Municipal es un retroceso en el respeto de la voluntad popular y tiende a fortalecer la incredulidad de la mayoría de los gobernados a la veracidad de los Procesos Electorales y a su nula participación en la elección, en virtud que no es confiable como tampoco los gobernantes que puedan resultar de dicha elección.

Los Ayuntamientos de consenso popular, que han sido sustituidos por los Consejos Municipales por

alguna de las causas que la Ley Orgánica específica, no se les ha respetado en su libertad, igualdad y en su voluntad popular, no tomándose en cuenta para las sustituciones a la figura de los Suplentes por los propietarios, y en los casos de nulidad de elecciones, no se ha respetado un criterio jurídico en virtud de mencionar unas posibles elecciones extraordinarias en el Código Electoral Local no mencionando el tiempo en que se van a realizar. Con tal aptitud se priva del derecho legítimo de un Municipio a ser gobernado por un Ayuntamiento de elección popular.

Los Consejos Municipales por decisión unilateral de un órgano diferente a los habitantes de un Municipio deben desaparecer; por contravenir a los principales deberes del Estado, como lo es la igualdad, la legalidad y la libertad, entendidas como las garantías de todo ciudadano con capacidad y derecho para elegir a las personas que considera más aptas para gobernarlo. Manifestando en todo momento un criterio jurídico de respeto a la municipalidad.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- FLORIS Margadant Guillermo, Introducción a la -- Historia del derecho Mexicano, Edit. Esfinge, S.A México, D.F. 1980.
- 2.- OCHOA Campos Moisés, La Reforma Municipal, Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1985.
- 3.- RENDON Huerta-Barrera Teresita, Curso de Derecho Municipal, Edit. Universitaria, México, 1981.
- 4.- ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa S.A. México 1981.
- 5.- TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1981.
- 6.- MIRANDA Basurto Angel, La Evolución de México, - Edit. Herrero S.A. México, D.F. 1977.
- 7.- ESCRICHE Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Imprenta Julio Le Clere y Cía., Madrid. 1981.
- 8.- GRAN OMEVA, DICCIONARIO Enciclopédico, Edit. Bibliográfica Argentina, S.R.A., Tomo II, Buenos - Aires, Argentina. 1969.
- 9.- GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO, Durvan Barcelona. - Tomo II, Madrid. 1967.
- 10.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a Través de

sus Constituciones Tomos VIII, y V, Edición de la Gran Comisión, Cámara de Diputados XLVI.

- 11.- ANDRADE Sánchez Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Harla, México. 1983.
- 12.- FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa S.A. México. 1985.
- 13.- SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Porrúa S.A. México. 1983.
- 14.- RAMIREZ Fonseca Francisco, Manual de Derecho -- Constitucional, Edit. P.A.C. México. 1981.
- 15.- SCHMILL Ordoñez Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, Textos Universitarios, Edit. -- Porrúa S.A. México, D.F. 1971.
- 16.- TOCQUEVILLE Alexis, La Democracia en América, -- Edit. Fondo de Cultura Económica, México. 1978.
- 17.- SAYEG Helú Jorge, Las Reformas y Adiciones Constitucionales, durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Edit. - Porrúa, S.A. México. 1988.
- 18.- CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, -- con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 3 de Febrero de 1983
- 19.- COMPILACION DE LEYES DEL ESTADO DE GUANAJUATO, - (Constitución Política del Estado, Ley Orgánica-

Municipal y Código Electoral) Quincuagésima Tercera Legislatura. Guanajuato, Gto. 1988.

- 20.- ACUERDOS DE LA QUINCUAGESIMA CUARTA LEGISLATURA-- sobre la designación (nombramiento) de dos Consejos Municipales, publicados en el Periódico -- Oficial del Estado de Guanajuato, Número 105, de fecha 30 de Diciembre de 1988. Actualmente funcionando en Apaseo el Alto, Gto., y San Luis de la Paz, Gto.