

¿Y la voluntad popular? Polémica sobre el Artículo 115 Constitucional*

IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO Y JULIO PATIÑO RODRÍGUEZ

Don Horacio Mota —por quien nuestra generación siente, al lado de otros reconocidos maestros, especial afecto, estimación y respeto— nos enseñaba en la década de los cincuentas que los cargos de elección popular eran irrenunciables y a mí me parecía, como me sigue pareciendo, que eran tan evidentes los principios que lo sustentaban que estaba fuera de contexto el pretender presentar objeción alguna; pero existiendo signos claros de que lo que me parece no le parece a muchos, considero necesario hacer un comentario acerca de la misma.

Si a Don Manuel González Salvador no le interesaba ser Alcalde de Coatzacoalcos, me pregunto: ¿Para qué aceptó ser postulado Presidente suplente?, ¿Para qué le tomó el pelo a los ciudadanos?, ¿No habría sido mejor declinar la postulación que prestarse a burlar el voto popular?

Ahora tenemos en Coatzacoalcos, como ya lo tuvimos en esta ciudad Capital, que su Presidente Municipal no es por quien el pueblo votó, sino aquél en cuyo favor operaron las coyunturales condiciones políticas y esto, al margen de cualquier consideración en favor de mis muy queridos amigos Manuel Fernández Ávila y Carlos Brito Gómez, es violentar la letra y el espíritu de la Constitución Política de este país, que en su artículo 115 fracción I ordena que «Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa...» El texto no puede ser más claro: de elección directa.

Si existe voluntad política para vivir en los cauces de una auténtica democracia y, de paso, acabar con la viciosa costumbre de tomar los cargos de elección popular como trampolines políticos

* En el periodo que va del 6 de junio al 10 de agosto de 1989, en el Semanario "Punto y Aparte" tuvo lugar UN DEBATE entre el autor y el entonces Senador de la República, Lic. Julio Patiño Rodríguez, al que dio origen el artículo anterior "¿Y la Voluntad Popular?".

Ignacio González Rebolledo

Actualmente es Diputado Federal a la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados por el VI Distrito del Estado de Veracruz (Jalapa). Es Licenciado en Derecho por la Facultad Jurídica de la Universidad Veracruzana. Ha sido Diputado Federal en dos ocasiones y Diputado Local por su estado natal. Se desempeñó como Presidente Municipal Constitucional por Jalapa, Veracruz. Como servidor público se ha desempeñado como Juez de Primera Instancia en Coatepec y Jalapa; Secretario Particular del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Octavio Senties; Coordinador de Divulgación y Relaciones Públicas del IMSS en la Delegación Norte de Veracruz y Delegado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el Estado de Veracruz.

Julio Patiño Rodríguez

Licenciado en Derecho. Egresado de la UNAM, ha desempeñado entre otros cargos: Subdirector General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación; Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación; Director General de Asuntos Jurídicos y Legislación de la Presidencia de la República; Oficial Mayor de la Secretaría de la Presidencia; Presidente de la Asociación Nacional de Abogados al Servicio del Edo., en el Edo. de Veracruz; Senador de la República; Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República; Actualmente es Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz; Vocal, Vicepresidente y desde 1994 Presidente de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.

—previa reiteración de que se viene a gobernar por seis años— es necesario, entre otras cosas, establecer en texto expreso su irrenunciabilidad y, para evitar subterfugios, decretar la inhabilitación para cualquier otro cargo de elección popular a todo aquel que de cualquier manera se separe del que está investido o no rinda su protesta de ley. Licencia sólo para contender en otro proceso electoral o para servir a su partido y entonces ¿a ver si seguimos burlando la voluntad popular!

Mi amigo González Rebolledo, no leyó el 115 Constitucional completo.

Senador Julio Patiño Rodríguez.

“Absolutamente legal la designación de Brito”.

La ley que expidió la Legislatura del Estado en las postrimerías de 1986, bajo la cual fue designado Presidente Municipal de Coatzacoalcos el licenciado Carlos Brito Gómez (como antes lo fue de Jalapa el licenciado Manuel Fernández Ávila), está apegada estrictamente al contenido del artículo 115 Constitucional y la propia Constitución del Estado, afirmó el Senador Licenciado Julio Patiño Rodríguez, prácticamente el autor del ordenamiento en cuestión.

Entrevistado a propósito de la polémica que desató un comentario del Licenciado Ignacio González Rebolledo, publicado en el número 522 de “Punto y Aparte”, donde afirma que se burló la voluntad popular y se “violentó” la letra y el espíritu de la Constitución Política en su artículo 115 fracción I, agregó:

“Esa reforma obedeció principalmente a una laguna que tenía la Ley Orgánica Municipal”. Recordó que un principio general del derecho dice que una autoridad sólo puede hacer lo que le permita la ley. “Así que ante esa laguna que existía la Legislatura la llenó con una disposición que es perfectamente constitucional”.

Explicó:

La Ley Orgánica Municipal expedida en la época del Gobernador Adolfo Ruiz Cortines (años 40) establecía que se llamaría al suplente respectivo y que si éste faltara, entonces se llamaría al suplente que le siguiera en el orden establecido.

Posteriormente, durante el gobierno del Licenciado Agustín Acosta Lagunes se expidió otra, que

abrogó la anterior “y esa es la que tiene la laguna en su artículo 23, que no contempla ninguna hipótesis. Entonces, cuando llegara este caso, habría absolutamente un vacío de poder en un Ayuntamiento y eso no es posible”.

“Es muy clara la ley cuando dispone que cuando falte algún miembro de los ayuntamientos —y es así, en términos genéricos cuando falte, por cualquier razón— se estará a llamar a los suplentes o se estará a lo que disponga la ley”.

Patiño Rodríguez, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, además secretario de las Comisiones de Hacienda y de Gobernación, así como miembro del Departamento Central, de la Jurisdiccional, de la de Asuntos Legislativos del propio Senado y, en la Comisión Permanente del Congreso, Secretario de la Primera Comisión, ejemplificó cómo esa situación está contemplada en otras leyes locales como las de Aguascalientes, Morelos, Campeche y Coahuila.

Explicó que con el ordenamiento de tiempos del gobernador Ruiz Cortines podría darse el caso de que el suplente del Primer Regidor fuera el que ocupara el cargo de Presidente Municipal “y era perfectamente válido y constitucional, lo que podría considerarse como no muy político o hasta cierta manera incongruente, pero correctamente ajustado a la Constitución, porque ésta le da facultad a todas las Legislaturas que contemplen los aspectos que mejor convengan a los intereses de cada Estado”.

En concreto —se le preguntó— ¿es constitucional o anticonstitucional?

“Es absolutamente constitucional, y eso casi podríamos decir que está fuera de toda discusión, porque para que una disposición pueda ser considerada como tal necesita contrariar abiertamente un artículo de la Constitución y, en este caso, la propia Carta Magna le da facultades a cada Legislatura para que resuelva lo que considera más conveniente. Y eso está establecido en el propio artículo 115”.

“Es norma que ha regido mi vida, ajustar siempre mis actos a lo que dispone siempre la Constitución y esta es congruente con la protesta que uno rinde como funcionario”.



El Diputado Félix F. Palavichini en Tribuna

Manifestó: “Leído un artículo parcialmente podría interpretarse de manera equivocada. Yo siento que mi amigo González Rebolledo no leyó el artículo 115 constitucional completo. Sugiero que lo lea para que encuentre que la propia Constitución recoge este principio, que también es consagrado en la propia Constitución de nuestro Estado, en su artículo 113”

Leyó la parte conducente de dicho artículo: “Si alguno de los miembros de los ayuntamientos no se presenta o dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente o se procederá según lo disponga la ley”.

Concluyó: “Por último quisiera agregar que estas son especulaciones de carácter estrictamente

jurídico, porque de acuerdo con nuestro sistema constitucional la única facultad para decir que un artículo o una ley es anticonstitucional es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las nuestras son simples consideraciones que juzgamos están apegadas a derecho”.

Julio 6 de 1989

No, mi querido Julio.

Ignacio González Rebolledo

No confundamos el Ayuntamiento con el Concejo Municipal o Junta de Administración Civil, como los denomina el proyecto de reformas al 115 constitucional presentado por el Comité Ejecutivo Nacional del PNR en el año de 1932 (el Constituyente de 1917 había aprobado la fracción I con un sólo párrafo por lo que el proyecto fue de adición). Ayuntamiento y Concejo Municipal son entes jurídicos totalmente distintos que, si actúan dentro de una misma demarcación territorial y tienen las mismas atribuciones, por esencia, se excluyen.

El Concejo Municipal surge generalmente cuando declarado desaparecido un Ayuntamiento y no procediendo que lo integren los suplentes, la Legislatura designa entre los vecinos a los ciudadanos que deben concluir el periodo.

¿Cómo conciliar el que por dos veces el Constituyente Permanente haya ordenado que el Municipio sea administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa (fracción I del 115) y que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos sean electos de esa manera (primera parte del párrafo segundo de la fracción I del citado 115) con la referencia a una elección indirecta o a un nombramiento o designación para quienes desempeñan las funciones que le son de esos cargos?

Mediante una correcta interpretación. Tengamos muy en cuenta que no hacerlo es tanto como afirmar que el Constituyente Permanente no sabía lo que estaba haciendo o que incurrió en una evidente contradicción. Ninguna de estas hipótesis es admisible.

En efecto, en el segundo párrafo de la fracción I del 115 el Constituyente prohibió la reelección de los integrantes de un Ayuntamiento (Presidente, Regidores y Síndicos) y para que la prohibición comprendiera a los integrantes de cualquier otro organismo que desempeñen las funciones que le son propias a ellos (no dice suplan), dijo textualmente: "...Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrá ser electa para el periodo inmediato".

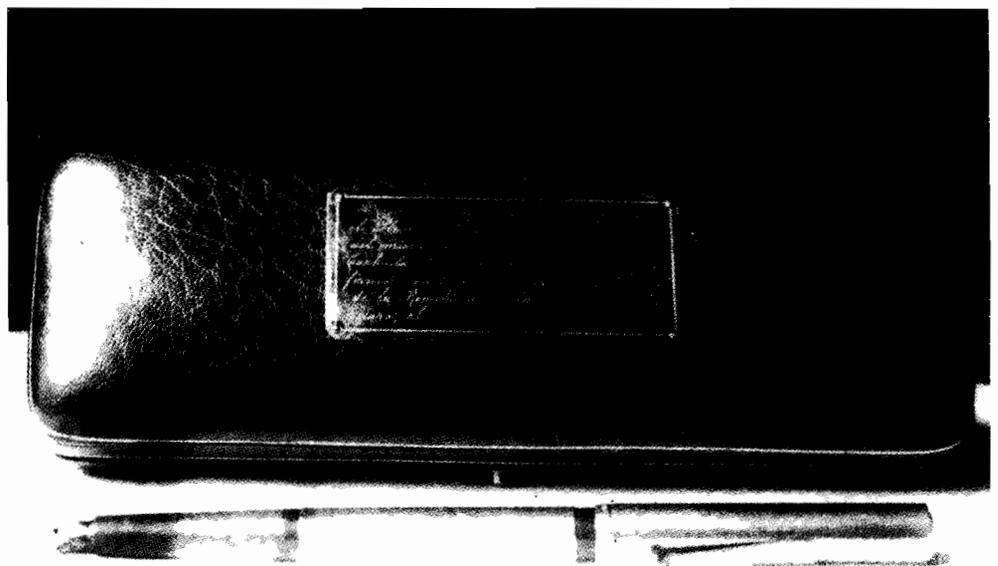
Y este texto lo tenemos que relacionar con aquella Iniciativa del PNR, que le dio origen y que textualmente dice:

«Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, elegidos popularmente, no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. Los miembros de los concejos municipales o de las juntas de administración civil no podrán ser elegidos para el periodo inmediato.

¿Por qué se suprimió la referencia a los Concejos Municipales o Juntas de Administración Civil? Porque el Constituyente Permanente se percató de que si limitaba la prohibición a estos organismos, los Estados burlarían la no elección mediante el sistema de un nombre distinto; por ejemplo, Directorio Municipal, y como la prohibición no los contemplaba sus integrantes podrían sin obstáculo legal alguno elegirse para el periodo inmediato; por eso se suprimió la referencia a Concejos Municipales o Juntas de Administración civil por la de "...Cualquiera que sea la denominación que se les dé..." La Constitución autoriza a integrar estos organismos mediante «elección indirecta o por nombramiento o por designación» más no a los ayuntamientos (a quienes separa en su redacción de estos otros organismos con

un punto y seguido) amén de ordenar por dos veces "elección popular directa". (De consultarse el Diario de los Debates, ruego detenerse en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación y en la intervención del diputado Pérez Gasca en la sesión del viernes 16 de diciembre de 1932).

Nada más claro, nada más evidente que el Constituyente está hablando no de manera o formas para suplir Ediles, sino de dos organismos totalmente distintos: uno, el Ayuntamiento, que integran el Presidente, los Síndicos y los Regidores y que por expreso y reiterado mandato serán de elección popular directa; y otro, que por elección indirecta, designación o nombramiento de alguna autoridad, cualquiera que sean sus denominaciones, desempeñe las funciones que le son propias a Presidentes, Regidores y Síndicos. ¿Y cuál es ese otro organismo? aquel que prevé la Ley Orgánica del Municipio Libre para la Entidad en la figura del Concejo Municipal y en el que efectivamente el que lo preside no se llama Presidente Municipal sino Presidente del Concejo y los Síndicos y Regidores tampoco se llaman así, sino Vocales del Concejo Municipal. Decir que el Constituyente Permanente establece reglas de suplencia es olvidar la historia de nuestros preceptos constitucionales.



Pluma con la que se firmaron el Plan de Guadalupe y la Constitución de 1917

Mientras el Presidente Municipal sea substituido por el suplente o por el Síndico nada se habrá alterado, estaremos frente a un Ayuntamiento y lo estaremos porque sus integrantes lo son por voluntad directa, el Presidente seguirá siendo eso, Presidente Municipal; pero desde el momento en que interviene una elección indirecta o existe designación o nombramiento para desempeñar las funciones de los Ediles, cualquiera que sea su denominación para substituirlos, el Ayuntamiento desaparece, no existe, existe lo que usted quiera (en Veracruz, Concejo Municipal) pero no Ayuntamiento.

Por ello afirmo, una vez más, que tanto el artículo 23 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para nuestra entidad veracruzana como las designaciones de Fernández Avila y Brito Gómez son inconstitucionales, y que el hecho de que otras Entidades Federativas incurran en igual o semejante aberración no nos quita ni la afrenta jurídica ni la deshonra política, pues no me hace santo la maldad de los demás.

Si hay elección, hay Ayuntamiento; si hay designación, hay Concejo Municipal; introducir designaciones en la integración de Ayuntamientos es trastocar el orden jurídico, es desprestigiar la voluntad popular, es, en síntesis, acercarse peligrosamente a una dictadura."

Julio 13 de 1989

Sí, sí mi querido Ignacio

Senador Julio Patiño

Sí podemos afirmar categóricamente la plena constitucionalidad del artículo 23 de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de los decretos de la H. Legislatura del Estado de Veracruz, que designaron a los C.C. Manuel Fernández Ávila y Carlos Brito Gómez, para suplir las ausencias definitivas de los Presidentes Municipales, propietarios y suplentes, de Jalapa y Coatzacoalcos, respectivamente.

Señalaremos, en primer término, que la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal contiene cinco párrafos.

El autor de las notas periodísticas sólo se ha referido a los dos primeros; además, los ha aplicado e interpretado erróneamente.

De la simple lectura de dichos comentarios se desprende que su autor, al parecer, se quedó en

sus "profundos estudios", en aquel viernes de diciembre de 1932, desconociendo que posteriormente éste artículo ha sido reformado y adicionado precisamente en el asunto a que se refieren las citadas publicaciones; en tal virtud, haremos una mención de todos los párrafos de esta fracción y, sobre todo, del último, que es el exactamente aplicable al caso que ocupa nuestra atención.

El primer párrafo consagra que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Se trata de una disposición de carácter general que es atemperada por los casos de excepción que contiene la propia norma constitucional.

El segundo párrafo se refiere a disposiciones que prohíben la reelección de los miembros de los Ayuntamientos y de las personas que con cualquier denominación desempeñen las funciones propias de esos cargos.

Aquí vale la pena aclarar que estos párrafos son los que fueron analizados con una interpretación retorcida y a la conveniencia de un punto de vista, totalmente equivocado y no aplicable al caso en cuestión. ¿Qué tiene que ver la no reelección con la sustitución de un miembro del Ayuntamiento?

Se dijo que éste párrafo no dice nada acerca de la suplencia de un miembro del Ayuntamiento. Claro que no, porque esto se encuentra previsto en el último párrafo de la fracción I, del cual yo no sé por qué motivo se ignora su existencia, dado que es el meollo de toda esta cuestión.

Los párrafos Tercero, Cuarto y Quinto datan del día 4 de febrero de 1983, fecha en que entraron en vigor en toda la República. Es decir, estas reformas son muy recientes, quizá está sea una razón u otra es que a veces las ediciones de la Constitución no se encuentran al día, textualmente expresan:

"Las legislaturas locales por acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".



Aspecto de los Debates realizados en el Salón de Sesiones de Querétaro

“En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designaran entre o los vecinos a los Concejales Municipales, que concluirán los periodos respectivos.”

“Si alguno de los miembros dejase de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley”.

Podemos apreciar que la Constitución Federal a partir de 1983 sí prevé la existencia de los Concejales Municipales, y estas disposiciones mencionadas, por sí solas debaten todas y cada una de las aberrantes especulaciones y confusiones que sobre el particular se virtieron, y digo aberrante para usar los mismos calificativos.

Como decimos los abogados, a mayor abundamiento, la parte final de la fracción I del artículo 115 Constitucional, que repito no ha sido mencionada ni analizada por los impugnadores de

los actos jurídicos expedidos por la Legislatura del Estado, dispone claramente que si alguno de los miembros de los Ayuntamientos dejara de desempeñar su cargo será substituido por sus suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Este precepto constitucional tuvo su origen en una iniciativa del presidente Miguel de la Madrid que proponía textualmente que: “Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones, según lo disponga la ley”.

Sin embargo, esta idea no fue aceptada por el Constituyente Permanente y en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Planeación del Desarrollo Económico y Social, del Senado de la República, que fue Cámara de Origen, se dijo:

“Tal como lo expresa el preámbulo de la iniciativa, el texto propuesto en esta fracción recoge principios electorales de la norma constitucional federal y generaliza sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados. Sin

embargo, respetando íntegramente el espíritu y propósito del texto de esta multicitada fracción I, las comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos, en el que se prevé por la Iniciativa que la falta de alguno de los miembros en el desempeño de su cargo resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la Ley. Es esta última parte la que estas comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituyan mayoría de los miembros del ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales como lo propone el proyecto de estas comisiones”.

Esta modificación a la iniciativa Presidencial, hecha por la Cámara de Senadores fue aprobada por la Cámara de Diputados y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, incluyendo desde luego a la de Veracruz. Reforma que también fue aceptada por el ciudadano presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, y por esta razón se encuentra formando parte de la Constitución desde el 4 de febrero de 1983.

La norma fundamental del país dispone que toda resolución de la autoridad debe estar fundada en derecho, es decir, señalar expresamente las disposiciones legales en que se apoye, y que éstas sean aplicables al caso concreto que se trate.

En los casos de Jalapa y Coahuila que estamos comentando, los preceptos aplicables son claros, no suscitan ninguna duda, y no dan lugar a otra interpretación, pues ésta se da cuando los artículos son oscuros o contradictorios, pero en estos casos se trata de normas expresas que rigen los supuestos previstos por la ley.

En efecto, el último párrafo de la fracción I del 115, ya analizado, permite a la ley local regular la sustitución de uno de los miembros de los ayuntamientos.

Por su parte y en igual sentido el artículo 113 de la Constitución de Veracruz que en su primera párrafo dispone:

“Los miembros de los Ayuntamientos, durarán en su cargo tres años, debiendo tomar posesión

el día primero de diciembre inmediato a la elección; si alguno de ellos no se presentare o dejare de desempeñar su cargo será sustituido por el suplente, o se procederá según lo disponga la ley.”

La Ley de la materia, la Orgánica del Municipio Libre de nuestro Estado, que fue expedida con base en los preceptos Constitucionales Generales y Locales, el 3 de febrero de 1984 y adicionada por decreto del 10 de noviembre de 1985, en la parte final del artículo 23 dispone:

“Si faltase también el suplente, por licencia o ausencia definitiva, para cubrir la vacante que corresponda, la legislatura o la Diputación permanente en su caso, designará el sustituto para concluir el período”.

Estas disposiciones son las que rigen para la ausencia definitiva de un miembro, propietario y suplente del ayuntamiento, que son los supuestos que se han dado en Jalapa y Coahuila.

La propuesta para que en este caso se convocara a nuevas elecciones, no fue aprobada por el Constituyente Permanente.

El espíritu del legislador constitucional es el manifestado y concretado en el dictamen del Senado de República del 28 de diciembre de 1982, y ni un milagro de los que ejercen la santidad sin título, lo puede cambiar.

Ahora podemos afirmar que sí está analizado, aunque sea en forma somera, todo el contenido de la citada fracción I del artículo 115.

Afrenta jurídica podría ser; perder una discusión de carácter legal. Deshonra política sería que esa polémica verse sobre un tema que se supone se es especialista en la materia, puesto que el sistema lo designó y el voto popular lo refrendó, para desempeñar ese mismo cargo.

De ninguna manera la ignorancia de la ley es acercarse peligrosamente a una dictadura.

Olvidar o desconocer la historia de nuestros preceptos constitucionales es acercarse peligrosamente a la ignorancia.

La ignorancia de la ley no excluye su cumplimiento.

Lo dicho. No leyó mi querido amigo y condiscípulo Ignacio el 115 constitucional antes de formular política y jurídicamente los desafortunados comentarios.”

Julio 20 de 1989.

¿Municipio libre, Julio?

Ignacio González Rebolledo

No está a discusión que el suplente substituya las ausencias de un miembro propietario, como tampoco lo está que a falta de suplente se esté a lo que disponga la ley reglamentaria; la discusión se da a otro nivel.

Que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados tengan la atribución de legislar es algo tan evidente que nadie, absolutamente nadie, ha cuestionado.

La cuestión es otra muy distinta, la cuestión es si la Federación o los Estados, al legislar, tienen límites irrebasables y la respuesta es sólo una: Sí; la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Decir que el párrafo quinto de la fracción I del 115 constitucional autoriza a la ley reglamentaria a disponer a su antojo, como bien le plazca, a su regalada gana, la substitución de suplentes, resulta inadmisibles en boca de un abogado; pero políticamente peligroso en la pluma de un Senador.

A la Constitución la debemos entender como el gran marco jurídico conforme a la cual todos los actos de la autoridad deben ajustarse (la ley es también un acto jurídico). Podemos entenderla como la norma insuperable que ordena tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas: reglámenme; y así, por ejemplo, al ordenar que el patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad (fracción XV del apartado A del 123 constitucional) la Ley Federal del Trabajo hace lo que debería hacer la Ley Orgánica del Municipio Libre para Veracruz: reglamentar adecuadamente. Si usted acude a la Ley Federal constatará que ningún precepto, fracción o inciso autoriza a que en algún centro de trabajo impere la inseguridad o la falta de higiene.

Si la Constitución dijera reglámenme los cuadrados, las legislaturas tendrían que reglamentar los cuadrados, no los círculos; decir que se reglamenta el círculo porque también es una figura geométrica es eludir todo debate serio; sí la Constitución dice reglámenme los cuadrados, a reglamentar cuadrados.

Pues bien, de la misma manera debe ser entendido el artículo 115 constitucional; aquí la orden a las Legislaturas es reglamentar no un Ayuntamiento cualquiera, no, sino un Ayuntamiento electo popular y directamente y esta orden, que constituye la esencia del Municipio Libre, es intocable. La Constitución dice «cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa», dice será, no que podrá ser. Dice será, no que a veces sea; el ser de elección popular directa es pues intocable; no hacerlo, es pisar terrenos tan peligrosos que no faltará quien proponga diputados por designación basado en el supuesto argumento de que como la Constitución General no prevé la substitución del suplente en funciones corresponde a los Estados llenar ese vacío, que como se ve es el que le sirve a don Julio para afirmar que el artículo 23 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para Veracruz es perfectamente constitucional.



Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, y el licenciado y diputado Luis Manuel Rojas

Reitero mi posición: substituir ediles, sí, pero para no violentar la Constitución, de entre aquellos que la ciudadanía eligió de manera directa: Síndicos o Regidores, sean estos propietarios o suplentes.

Julio 27 de 1989

“Crónica de los nacidos para perder”.

Don Ignacio no pudo encontrar la cuadratura al círculo.

Senador Julio Patiño Rodríguez

Realmente a mí me parece extraña la actitud de mi querido amigo don Ignacio, si él tenía las ideas que expresa en sus comentarios, ¿Por qué siendo Presidente Municipal de Jalapa, no las propuso para que fueran incluidas en La Ley Orgánica del Municipio Libre de nuestro Estado, cuando el ordenamiento se discutió y aprobó en el año de 1984, máxime que gozaba de la confianza de Titular del Poder Ejecutivo?; pero más aún, en la iniciativa de la H. Legislatura que reformó dicha ley, en el año de 1986, que por cierto no sólo fue

adicionada en el tan comentado artículo 23, sino reformada en catorce artículos más y adicionada también en su Título Octavo, con un Capítulo Segundo, que trata de la contribución de los particulares para obras públicas, ¿Por qué, en esa época cuando él era asesor jurídico del C. Gobernador del Estado, no incluyó las ideas que ahora manifiesta?. A mí me tocó explicarle a don Ignacio de viva voz, el contenido de toda la reforma; el propio don Ignacio pasó a firma del señor Gobernador Agustín Acosta Lagunes, el decreto promulgatorio de los quince artículos que conformaron la reforma, entre los cuales está el artículo 23 que ahora según dice es anticonstitucional. De esto yo fui testigo, pues estaba en su oficina que, por cierto, pasé a ocupar posteriormente, pienso que estos comentarios, además de equivocados, están fuera de tiempo.

Pero olvidemos lo anterior que no tiene tanta importancia y pasemos al análisis estrictamente jurídico, al fondo legal de esta cuestión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene dos clases de disposiciones.



Luis Manuel Rojas, Presidente del Consejo Constituyente de Querétaro, firmando el Acta Constitutiva

En las primeras ordena, dicta, manda, establece obligaciones, prohibiciones y derechos; son disposiciones per se, es decir, por sí mismas.

En las segundas delega en el Congreso de la Unión o en las Legislaturas de los Estados, o en ambos, algunos aspectos de la normatividad política, económica y social de las personas a través del proceso legislativo.

A esta clase de disposiciones pertenecen el párrafo quinto de la fracción I y la fracción VIII del artículo 115 constitucional.

Sofisma es una razón o argumento aparente, con que se quiere defender lo que es falso.

Errónea es la proposición de don Ignacio; "substituir ediles sí, pero para no violentar la Constitución, de entre aquellos que la ciudadanía eligió de manera directa; síndicos y regidores, sean propietarios o suplentes".

La única elección directa es la que la ciudadanía hizo en favor de Presidentes Municipales y Síndicos, las regidurías, con una sola excepción, que no se da en Veracruz, son asignadas en forma indirecta mediante un mecanismo de representación proporcional de acuerdo con el código electoral del Estado de Veracruz, que fue expedido en base a la delegación de facultades que el constituyente permanente hizo en favor de las legislaturas de los estados en la fracción VIII del artículo 115 constitucional, cuando dispuso que "VIII las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

La reglamentación que tiene Veracruz difiere de los preceptos que regulan esta materia en otras entidades del país. Esto es válido y constitucional dado que la Carta Magna delegó en las Legislaturas de los Estados la facultad para que éstas, de acuerdo con su idiosincrasia, antecedentes, costumbres, normas que ya tenían establecidas y precedentes, buscaran la mejor solución jurídica y política, tomando muy en cuenta los factores históricos sociales y económicos de la entidad de que se trate.

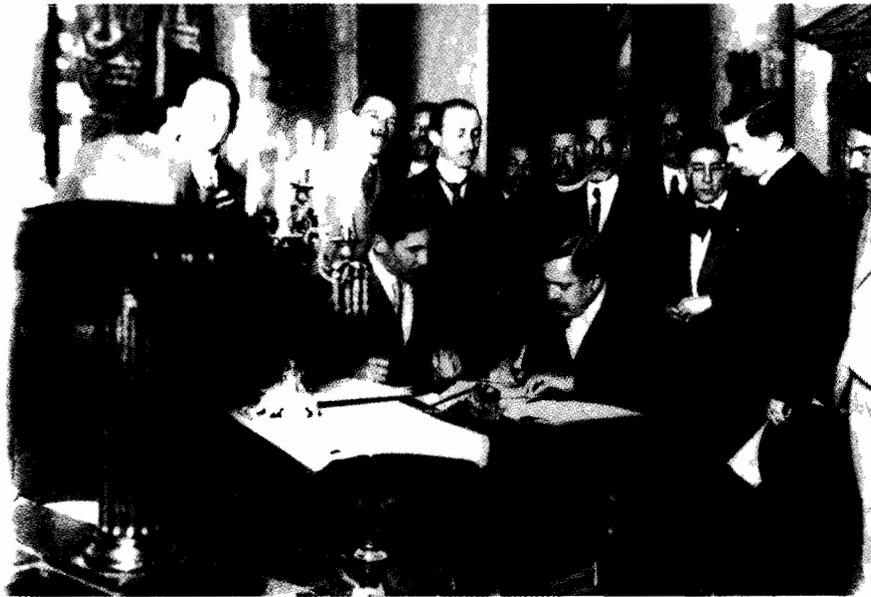
Como hemos visto por disposición constitucional y legal, la integración de los Ayuntamientos en todo el país es mixta, ya que operan el sistema de

mayoría relativa y el de representación proporcional, para no ir más lejos veamos la conformación del que tenemos frente a la casa, el municipio de Jalapa, que cuenta con un presidente municipal y cuatro síndicos (todos ellos miembros del PRI) elegidos directamente por la ciudadanía bajo principio de mayoría relativa, con diez regidores asignados en forma directa por el principio de representación proporcional. De estos diez regidores seis pertenecen al PRI; dos al PMS, ya desaparecido, uno al Frente Cardenista y el último al PPS, en otras palabras, está compuesto en un 33.33% con miembros de elección directa por mayoría relativa y un 66.66% con miembros asignados por el sistema de representación proporcional ¿Dónde quedó que todos deben ser de elección directa?.

De acuerdo con los artículos 230, 231, 232 y 233 del Código Electoral de Veracruz, las regidurías son asignadas, en orden decreciente, por un complicado procedimiento, a las fórmulas de regidores registradas, de tal manera que los últimos candidatos de la planilla no tienen posibilidades de ganar, a pesar de que su planilla sea la que obtenga mayoría relativa, puesto que son reemplazados por los candidatos que perdieron la elección en el caso de Jalapa, de la planilla que obtuvo la mayoría relativa las últimas cuatro regidurías fueron asignadas a la oposición, a éstos candidatos a regidores los estudiosos del derecho político electoral los conocen como "los nacidos para perder", esta situación se da también en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, en donde los mencionados al final de las listas no tienen posibilidad de resultar vencedores y en cambio el primero, el segundo quizá hasta el tercero de la lista, tienen de antemano asegurada la victoria.

Esto es legal y políticamente válido porque así lo dispuso la Constitución General del país en los tres niveles de gobierno, para abrir un espacio a las minorías y propiciar el perfeccionamiento de nuestra democracia.

La forma indiscriminada que propone don Ignacio permitiría la contrademocracia, pues existiría la posibilidad de que un regidor proporcional que formó parte de una planilla que perdió la elección pudiera ser designado para ocupar la Presi-



Firma del Acta Constituyente por los Diputados del Distrito Federal

dencia Municipal o una Sindicatura, contrariando abiertamente la voluntad popular.

Don Ignacio, sin darse cuenta, esta proponiendo para la sustitución de los ediles una elección indirecta y se contradice al señalar por una parte que la Constitución "solo permite la elección directa", punto de vista en el que está equivocado, pues también hay la representación proporcional, de tal manera que si ocurriera su hipótesis y la designación del Presidente Municipal recayera en un miembro de representación proporcional se estaría violando flagrantemente la Constitución, puesto que este fue elegido indirectamente y no como lo sugiere en el sentido de que debe ser forzosa y necesariamente por elección directa, lo que llevado a la exageración supondría también que todos los miembros del Ayuntamiento que fueron asignados en forma proporcional serían ilegítimos. Don Ignacio pasa por alto los párrafos del segundo al quinto de la fracción I y la fracción VIII del 115 Constitucional y por otra parte dice mi condiscípulo que la sustitución de ediles debe ser por Síndicos o Regidores propietarios o suplentes y ya hemos visto que todos los regidores son asignados indirectamente, no son electos.

La sustitución de ediles que proponía el Presidente De la Madrid en su iniciativa de reformas a la Constitución si era, por cuanto a Presidentes municipales y Síndicos, una elección directa dado

que se debía convocar a nuevas elecciones, pero como señalé en mi curso anterior esto no fue aprobado por el Constituyente Permanente que estudió el asunto en 1983.

Ahora resulta que inocentemente don Ignacio, propone normas que el mismo repudia, estas lucubraciones se deben a una interpretación muy personal, respetable pero equivocada lo que pasa es que lleva a cabo una interpretación literal del párrafo primero y no ha realizado una interpretación hermeneútica, es decir analizando todos los preceptos aplicables, para llegar a una conclusión válida por-

que el no hacerlos así supondría que unos artículos constitucionales chocan con otros preceptos del mismo rango, lo procedente es buscar la armonía y la adecuación de estos dispositivos constitucionales que he mencionado en este y en mis anteriores comentarios. Por estos motivos podemos afirmar categóricamente la plena constitucionalidad del artículo 23 de la ley de la materia y de los integrantes de representación proporcional de los ayuntamientos, así como también la nominación de los distinguidos ciudadanos que, por causas de fuerza mayor, han desempeñado el cargo de Presidente Municipal, me refiero a mis dilectos amigos Manuel Fernández Avila y Carlos Brito Gómez.

Pasando a otra parte del sofisma cuando el integrante de un Ayuntamiento ocupa la vacante de otro de sus miembros, indudablemente que nos encontramos ante un procedimiento directo, desde luego que se está modificando la voluntad popular, pero esto no es ilegal, porque se da en casos de fuerza mayor, como podría ser la muerte renuncia o inhabilitación, del propietario y del suplente, el pueblo votó una planilla y votó por personas concretas para cargos concretos, la ciudadanía eligió a una persona como síndico cuarto, y si pasa a ocupar la presidencia municipal, está modificando la voluntad de los electores, la naturaleza y funciones de los distintos cargos municipales, son

específicas para cada uno ellos, y en un momento dado el Síndico del ejemplo, pudiera no tener la capacidad suficiente para desempeñar el nuevo cargo.

El legislador constituyente no estableció que forzosamente el sustituto deba formar parte del cabildo y dejó a las legislaturas que resuelvan cada caso en concreto de acuerdo a sus antecedentes legales y precedentes históricos, costumbres y situación política y social, esto no obsta desde luego para que si dentro de los mismos integrantes del cabildo, se encuentre la persona idónea para desempeñar, dicho cargo, sea designada como tal.

En ninguno de mis escritos anteriores sostuve como dice don Ignacio, que la Constitución en su artículo 115 fracción I párrafo quinto, autoriza a la ley reglamentaria "a disponer a su antojo como bien le plazca, a su regalada gana la substitución de suplentes". Esto se puede comprobar fácilmente leyendo los artículos publicados y la entrevista que me hizo un reportero de este prestigiado semanario.

En mi comentario anterior, me concreté a citar preceptos constitucionales y la parte conducente del dictamen de la Cámara de Senadores, es decir solo hice una interpretación que la doctrina llama legislativa, que es la que se hace atendiendo a los factores tenidos en cuenta en la elaboración de las leyes, esto ni como ciudadano ni como abogado, ni mucho menos como Senadores de la República, lo considero "políticamente peligroso" y aquí vale la pena recordar, la libertad de expresión la libertad de prensa y lo que dispone la Constitución General de la República en su artículo 61: los Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Me estoy expresando como legislador y abogado, no como inspector de higiene de los centros de trabajo que no tiene que ver nada con este asunto.

El proponer como regla general en todo el país que forzosa y necesariamente el sustituto sea integrante del cabildo es violar la soberanía de los



Festejos populares por las calles de Querétaro

Estados, es violentar el orden legal y la forma y manera de ser de los mexicanos que conforman nuestro país, sería tanto como intentar expedir una Ley Orgánica Municipal Federal, todas las normas locales que tratan este asunto son diferentes, pretender federalizarles de ninguna manera es procedente.

Durante la carrera de un político, a mucha honra lo soy, recibimos muchos golpes, que a algunos hacen ver estrellitas y hasta círculos y cuadrados.

Como decimos en el Congreso de la Unión, se declara suficientemente discutido este asunto.

En el futuro, si alguien desea saber más sobre este asunto me aplicaría el principio de que toda consulta causa honorarios.

Por otra parte como Senador de la República, quedo a las órdenes de mis conciudadanos como su gestor en los asuntos que deseen plantearme.

Quiero aprovechar esta ocasión para dejar constancia de mi eterno agradecimiento al director de este importante medio de comunicación social don-

de se originó esta discusión, Froylán Flores Cancela, dilecto amigo y condiscípulo de la primaria, que me brindó para debatir a través de Punto y Aparte.”

Agosto 3 de 1989

Don Julio y su lógica.

Ignacio González Rebolledo

¡Qué natural, qué encendida y convencida, qué reveladora defensa hace don Julio de las más puras esencias antidemocráticas!

Que ¿por qué no expuse en 1984, con motivo de reformas a la Ley Orgánica del Municipio Libre, los argumentos sostenidos para objetar la forma en que se sustituyen suplentes en Ayuntamientos? Por la sencilla razón de que el impugnado texto del artículo 23 no fue aprobado en 1984 sino en 1986 ¿Cómo impugnar lo inexistente?.

En cuanto a la intervención del suscrito en la firma del decreto promulgatorio, sugiero a mi querido amigo no agitar el agua .

Fracasa a pesar de su amplia y bien redactada exposición acerca de los Regidores electos por el principio de representación proporcional, en su intento de probar la constitucionalidad del artículo 23, por las siguientes razones:

Primera.- No es verdad como lo asienta en el párrafo octavo, que “la única elección directa es la que la ciudadanía hizo en favor de presidentes municipales y síndicos”. En México todas las elecciones son directas. En efecto, los ciudadanos acudimos a las urnas a sufragar “directamente” (perdón por la repetición pero no todos los lectores son abogados) en favor de X o Y, para Senadores, Diputados, Gobernadores, Ediles o Presidentes de la República; en contraposición, la elección indirecta se da cuando se vota no por X o por Y, para éste o aquél cargo, sino en favor de los llamados “electores”, quienes posteriormente, en nombre y representación numérica del electorado primario, sufragaron en favor de éste o aquél candidato; como bien sabemos, este sistema no es el empleado en nuestro país, y puesto que el texto inicialmente transcrito —que le sirve para toda su ulterior argumentación— es falso; lo único que hacemos es aplicar el principio rector de la lógica : de premisas falsas, conclusiones falsas. Así de sencillo.

Suponiendo que Juan es Presidente y Pedro es síndico primero veamos retrospectivamente la lógica de Don Julio:

Al faltar Juan y al faltar su suplente, es legítimo designarle sustituto ¿Por qué? ¿por qué Pedro no puede sustituirlo? porque Pedro siendo Síndico Primero no puede ser presidente ya que el pueblo votó para que asumiera ese cargo y no otro ¿pero, por qué? ¡Ah! porque en eso consiste la elección directa. Falso, en eso no consiste la elección directa.

Segunda.- Puesto que lo que esta a discusión es la constitucionalidad de las leyes secundarias, comete Don. Julio la falacia denominada petición de principio; en efecto, de entrada pretende hacernos creer que las disposiciones acerca de la integración de los Ayuntamientos contenidas en el código local electoral son perfectamente constitucionales, cuando no lo son.

Que la Carta Magna delegue en los Estados la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional en la integración de todos los municipios es cierto, pero no de manera irrestricta ; aquí, como en todo cuerpo reglamentador, se tienen que respetar la letra y el espíritu constitucionales y ¿Cuál es esa letra y ese espíritu?: la elección popular directa y los principios de toda democracia .

Que el Código Electoral para Veracruz disponga indebidamente en su artículo 180 que las regidurías de representación proporcional se asignen a los partidos políticos contendientes sin fijarles la obligación de que la hagan de entre los candidatos registrados en las planillas —con lo que solapa que resulte regidor quien nunca se sometió a la voluntad popular—, ni es argumento, ni es culpa de los ciudadanos. Si alguien considera que esto es democracia, bueno, qué le vamos hacer.

De todos modos, como a continuación se prueba, la existencia de regidurías de representación proporcional en nada beneficia a la lógica de Don Julio. Para que a un partido político se le asigne una o más regidurías es necesario que obtenga sufragios proporcionales al factor que arroje cada elección y, o la hace a favor a quien no contendió y la asignación es inconstitucional, ó la hace en favor de quien sí contendió. Si estamos en el pri-

mer caso, la inconstitucionalidad ni es argumento ni es fundamento de nada. Si estamos en el segundo, el pueblo sufragó en favor del regidor y, consecuentemente, es perfectamente constitucional que quien ha sido elegido popularmente forme parte de un Ayuntamiento. Si hay sufragio, hay elección y puesto que la elección es la antítesis de la designación, es imposible que sirva de fundamento.

Es verdad, Don Julio no ha dicho textualmente que la Constitución en su artículo 115 en su fracción primera, párrafo quinto, autorice a la Ley reglamentaria a disponer a su antojo, como a bien le plazca, a su regalada gana, la sustitución de suplentes. Esto resulta de la defensa que hace del artículo 23. En efecto, dicho precepto dice: “si faltase también el suplente por licencia o ausencia definitiva, para cubrir la vacante que corresponda, la Legislatura o la Diputación Permanente en su caso, designará al sustituto para concluir el período.” Veamos, ¿exige que sea entre los mismo ediles, propietarios o suplentes? No; ¿exige que sea ciudadano veracruzano? No; ¿exige que sea originario del municipio? No; ¿exige que sea vecino del lugar? No; luego entonces ¿no es verdad que dado los términos de esta autofacultad, la designación será siempre a su antojo, como bien le plazca, a su regalada gana? Donde no hay freno, hay arbitrariedad.

No tema Don Julio que de aceptarse mi punto de vista, regidores de representación proporcional lleguen a ser Presidentes o Síndicos, ya que de faltar éstos (propietarios y suplentes) se actualizaría la hipótesis prevista en los artículos 116, 117 fracción III y 162 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para Veracruz, en cuyo caso, dada la renuncia o separación de la mayoría de los miembros del ayuntamiento, procede declararlo desaparecido y la consecuente designación del Concejo Municipal.

Grave pecado —el de la soberbia— comete Don Julio al invocar la inviolabilidad por sus opiniones. No, si nadie piensa acusarlo penalmente señor Senador; si dije que es peligrosa su posición es porque ha desnudado ante el electorado sus más profundos sentimientos ; porque dado el futuro inmediato, su posición pondrá a prueba la política moderna; sabremos si por ella ha de en-

tenderse salir, no en defensa del pueblo, sino en la del responsable político de estas aberraciones.

No digamos “esto es legal y políticamente válido porque así lo dispuso la Constitución General del país en los tres niveles de gobierno para abrir un espacio a las minorías y propiciar el perfeccionamiento de nuestra democracia”; esto no lo dispuso la Constitución.

Esto —en muy mala hora— ha sido dispuesto en Veracruz, de hace dos años y medio para acá.

Quien defiende el artículo 23, aborrece la democracia.

El pueblo votó por los ediles, no por el designado; aquéllos son el resultado de la voluntad expresada en comicios libres; son, constitucionalmente hablando, los únicos representantes del Municipio Libre; luego, entre ellos, y nada más que entre ellos, dese la sustitución.

Las posiciones de Julio Patiño y un servidor son irreductibles —irreductibilidad que para nada vulnera nuestro viejo y fraternal afecto de amigos y condiscípulos— y considero que las son en virtud de una abismal concepción de lo que es, o de lo que debería ser el Ayuntamiento. Para quien esto escribe, la nota esencial y diferenciadora del gobierno que bajo la denominación de Ayuntamiento administra la demarcación territorial de un Municipio, es la elección; de tal manera que si no hay elección no hay Ayuntamiento, lo que permite distinguirlo perfectamente del Concejo Municipal, que surge por designación.

Como para Don. Julio esto no es así, puede afirmar, sin incurrir en contradicción consigo mismo, que la designación en favor de un ciudadano no electo popular y directamente para sustituir a un suplente, es perfectamente constitucional.

No puedo aceptar estos puntos de vista.

A la Constitución General del país debemos verla no como suma inarticulada de preceptos, sino como sintetizadora de esperanzas y, de entre ellas, la que nos debe ser más cara: la democracia a que nos convoca una y otra vez.

De acuerdo Julio. Suficientemente discutido. A votación.

Agosto 10 de 1989

(Fin del debate).