



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

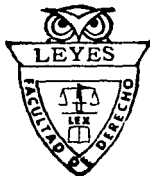
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y  
JURIDICA.

LA CONVERSION DEL DISTRITO FEDERAL EN UNA  
ENTIDAD FEDERATIVA Y LA PROBLEMATICA  
SOCIAL Y JURIDICA RESULTANTE.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
SILVIA GAMBOA VICENCIO



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

# I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION. ....	9
CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES.	
1.1 Nociones sobre el Estado.....	13
1.1.1 Los Elementos del Estado.....	15
1.2 Formas de Estado y de Gobierno.....	20
1.2.1 Las Formas de Gobierno.....	25
1.2.2 Clasificación de las Formas de Gobierno....	25
1.3 El Sistema Federal.....	28
1.3.1 Diferencias entre el Estado Federal y la Confederación de Estados.....	31
1.4 Sociología Política.....	33
CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS.	
2.1 Historia del Municipio.....	37
2.1.1 El Municipio Español.....	38
2.1.2 El Municipio Colonial.....	43
2.1.3 El México Prehispánico.....	49
2.1.4 La evolución Constitucional del Municipio..	51
2.1.5 La Constitución Gaditana de 1812.....	52
2.1.6 La Constitución de Apatzingán.....	54

2.1.7	La Constitución de 1824.....	56
2.1.8	La Constitución de 1836.....	57
2.1.9	Las Bases de Organización Política de la República Mexicana.....	57
2.1.10	La Constitución de 1857.....	58
2.1.11	La Constitución de 1917.....	59
2.2	Antecedentes sobre la División Política Mexicana.....	62

### **CAPITULO III. EL DISTRITO FEDERAL.**

3.1	La Historia del Distrito Federal.....	73
3.2	Situación Política, Jurídica, Administrativa y Social del Distrito Federal.....	84
3.2.1	La Personalidad Jurídica del Distrito Federal.....	90
3.2.2	Las atribuciones del Departamento del Distrito Federal.....	91
3.2.3	La Administración Pública del Distrito Federal.....	92
3.2.4	Los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana.....	94

CAPITULO IV. EL REGIMEN MUNICIPAL MEXICANO.

4.1	El Funcionamiento del Municipio en algunas Entidades de la Federación.....	99
4.1.1	En Materia de Servicios Públicos.....	99
4.1.2	En Materia de Gobernación.....	100
4.1.3	En Materia Hacendaria.....	100
4.1.4	En Materia de Trabajo.....	100
4.1.5	En Materia de Economia.....	101
4.1.6	En Materia de Agricultura.....	101
4.1.7	En Materia de Obras Públicas.....	101
4.1.8	En Materia de Educación.....	102
4.1.9	En Materia de Acción Médica Social.....	102
4.2	El Financiamiento de la Actividad Municipal.....	115
4.2.1	Los Impuestos Municipales.....	117
4.2.2	Los Derechos Municipales.....	118
4.2.3	Contribuciones de Mejora.....	119
4.2.4	Productos.....	119
4.2.5	Participaciones Federales.....	120
4.2.6	Reglas del Reparto.....	122
4.2.7	El Presupuesto Municipal.....	126
4.3	La Creación de Municipios.....	127
4.4	El artículo 115 Constitucional.....	134
4.4.1	El Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza.....	135

4.4.2	Las Reformas Constitucionales.....	137
-------	------------------------------------	-----

**CAPITULO V. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONVERSION  
DEL DISTRITO FEDERAL EN UN ESTADO  
DE LA FEDERACION.**

5.1	Nociones generales sobre las Entidades Federativas de México.....	147
5.2	Ventajas y Desventajas sobre la Conversión del Distrito Federal en una entidad federativa.....	155
5.2.1	Antecedentes Legislativos.....	159
5.2.2	Las Ventajas de la Conversión.....	171
5.2.3	Las Desventajas de la Conversión.....	177
5.2.4	El Plebiscito.....	180
5.2.5	La Propuesta presentada por el Regente Capitalino ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 16 de Abril de 1993.....	185
5.3	La Problemática Jurídica acerca de esta supuesta Conversión.....	188
5.4	Principales aspectos de la actual Propuesta de Modificaciones a la Estructura Politico-Jurídica del Distrito Federal.....	195
5.5	La Reforma Constitucional.....	195

CONCLUSIONES.....	205
ANEXOS.....	218
BIBLIOGRAFIA.....	230
LEGISLACION.....	232
HEMEROGRAFIA.....	233

## I N T R O D U C C I O N

Recuerdo con nostalgia aquellos ratos en los que mis padres y abuelos me hablaban de la Ciudad de México, una metrópoli admirada por Cervantes de Salazar en 1554, por Cervantes Saavedra quien la comparó con Venecia, por Humboldt a principios del siglo pasado, en fin, la Ciudad ponderada por su maravillosa grandeza inconfundible, hoy en día, amenazada por nuestra irresponsabilidad e indiferencia. Asimismo, ha sido objeto de discusiones populistas y baratas, lo cual ha generado en muchos ciudadanos el escepticismo justificado al recordar los pocos o muchos esfuerzos que se han iniciado en pro de la Ciudad, pero que han fracasado lamentablemente por la falta de continuidad que les imponen los cambios periódicos de la Administración Pública, así como el nefasto prurito de arrojar basura a todo lo que huelga a regímenes anteriores y pretender reinventar cada seis años nuevas soluciones no siempre mejores pero que portan el sello personal del régimen en turno.

Desde algunos años en que la conciencia ciudadana despertó de su pesado sueño, se ha hablado de la Reforma de Gobierno, una Reforma que resulta ya ineludible y que exige rápidas y efectivas soluciones y ya no tan sólo paliativos.



Fueron los razonamientos anteriores los que influyeron para desarrollar el tema de tesis referente a la Conversión del Distrito Federal en una entidad federativa y la problemática social y jurídica resultante, no obstante, se debe dejar en claro que una transformación de esta magnitud no puede lograr la conciliación de todos los puntos de vista y realizar, en un sólo momento, todos los avances que cada uno representa, sin embargo, considero que la Reforma Política debe partir de lo que existe y estructurarse dentro de los límites de lo posible.

Para efectos metodológicos, se ha diseñado este trabajo partiendo de los conceptos generales a los que me referiré en un primer capítulo.

Posteriormente en un segundo apartado, se exponen los antecedentes históricos de dichos conceptos para un mejor entendimiento de los mismos.

El tercer capítulo trata el tema del Distrito Federal contemplado desde sus antecedentes hasta su actual situación.

Un cuarto capítulo está dedicado al estudio de la institución municipal, parte importante en este trabajo.

El último apartado, hace referencia a las cuestiones relativas a la conversión del Distrito Federal, en el cual se

plasman las diversas posturas que sobre el debate se han dado.

No me resta más que agradecer a todas aquellas personas que de alguna manera contribuyeron en la elaboración de este trabajo y esperar que lo expuesto en esta tesis sirva de alguna forma, para reflexionar cual será la situación que de continuar así le espera a la Ciudad de los Palacios, nuestra Ciudad de México.

Silvia Gamboa Vicencio.

## **CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES**

## 1.1 NOCIONES SOBRE EL ESTADO

Definir al Estado resulta sumamente difícil en virtud de la multiplicidad de objetos que el término comunmente designa, de la variedad de acepciones que tiene el término, las que más se han generalizado son las siguientes:

a) Desde un punto de vista sociológico el vocablo "Estado" se usa para identificar al conjunto de fenómenos sociales que se dan en una comunidad humana, identificándose de esta forma dicho concepto con el de "Sociedad" referido este último a una totalidad orgánica de la vida humana.

b) Desde un ángulo histórico se le considera como comunidad política desarrollada como consecuencia natural de la evolución humana.

c) Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el término "Estado" se usa para designar a una unidad política que cuenta con instituciones objetivas y diferencias que sostienen el Derecho y que está constituida por relaciones políticas de las cuales provienen tanto el mando como la obediencia como resultado de la actividad humana orientada a la organización y ordenamiento de la vida social. (1)

(1) Cfr. GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo II, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1986. P. 77.

La Enciclopedia Jurídica Omeba define al Estado como la "organización jurídico-potestativa de una comunidad humana, tendiendo a concretar en modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social en las condiciones y dentro del ámbito territorial determinado por factores históricos". (2)

En este sentido, el Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política ya que, el Estado crea derecho, ejecuta sanciones y es asimismo sujeto de Derecho Internacional, es en pocas palabras, sujeto de derechos y de obligaciones.

Determinar al Estado desde el punto de vista jurídico requiere de manera previa decir que se entiende por Derecho, para nosotros, el Derecho es un orden, un sistema coactivo de conducta, en el cual aparecen normativamente delimitados tanto el campo de las acciones permitidas como el de las que no lo están.

Es así como el Estado supone la existencia del Derecho pero no a la inversa ya que, como fenómeno histórico y positivo, el Derecho preexiste al Estado, es decir, que el Derecho existe en donde haya una comunidad humana estable pues como sistema coactivo tiende a asegurar de modo efectivo

---

(2) Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo X, Editorial Driskill. S.A. Buenos Aires, Argentina, 1989, P. 857.

un mínimo de orden social, además esta delimitación normativa de funciones y autoridad depende del consentimiento expreso de los individuos que integran la comunidad, de esta forma el Estado se presenta como una organización fundamental de la vida social que se estructura mediante ese sistema coactivo de conducta que es el derecho. (3)

En este sentido, Jellinek señala que "el Estado desde el punto de vista teleológico, como persona jurídica que es, tiene como objetivo central la evolución progresiva y común de los individuos, de la nación y del género humano en cuanto le sea posible, todo lo cual, justifica la acción del Estado, y con ello, implícitamente, su ser mismo. Por esto existe una relación íntima entre el problema de los fines del Estado y el del fundamento de su existencia". (4)

#### 1.1.1 LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.

El Estado requiere para su existencia de tres elementos que son:

##### A) EL TERRITORIO.

El territorio tiene dos significados jurídicos uno positivo y otro negativo, el primero significa que los individuos que se encuentran en él, están sometidos al poder

(3) Cfr. GARCIA LOPEZ, José Felix. EL ESTADO, S.N., S.E., México 1986. P. 13.

(4) Cfr. JELLINEK, citado por RIOS ELIZONDO, Roberto. EL ACTO DE GOBIERNO, Editorial Porrúa, S.A., 1ra. edición, México, 1975. P. 25.

del Estado, y el segundo implica que una norma de Derecho Internacional prohíbe a otro poder no sometido al del Estado mismo, ejercer en dicho territorio autoridad alguna. No obstante lo anterior, y en relación con las atribuciones de la soberanía que excluyen la ingerencia extraña sobre el territorio de un Estado, aparece la consideración de la impenetrabilidad, ya que el Estado posee la unidad de aplicación de su Derecho y de su potestad suprema tanto en el ámbito interno como en el externo, en este último aspecto aparecen consideraciones metaterritoriales tales como, el respeto al cumplimiento de las obligaciones contraídas de acuerdo con la excepción del "PACTA SUM SERVANDA", lo cual significa que un Estado puede sin quebrantar el orden jurídico internacional aplicar sanciones a hechos antijurídicos cometidos dentro del territorio de otro Estado.

Puesto que la actividad jurídico-potestativa del Estado no podría tener concreción si no se refiere a un territorio, podemos asegurar que ese espacio físico es un elemento imprescindible del Estado, ya que no hay Estado sin territorio.

#### B) EL PUEBLO.

Este segundo elemento se constituye por los seres humanos que residen en el territorio estatal, son los

individuos cuya conducta es regulada por el orden jurídico nacional. El concepto de "pueblo" es en ocasiones usado de manera indistinta con el de "población", no obstante, el primero adquiere su significación desde el punto de vista jurídico-político, en tanto que el segundo lo adquiere desde una perspectiva administrativa, es decir, referido a las estadísticas demográficas.

"Sin duda el pueblo es el elemento apriorístico constitutivo o presupuesto genuino de una Nación y del Estado. Para constituir el Estado el pueblo ha de aportar la tradición jurídica, el convenio social y el pacto con la autoridad a la que limitará las cláusulas esenciales del pacto, recogidas en el Derecho Positivo". (5)

En este orden de ideas, el pueblo actúa conforme a los principios generales del Derecho elaborados por él, el representante político ejerciendo la soberanía delegada actúa de acuerdo a la Ley de Derecho Positivo, esto lo establecen los artículos 39 y 41 de nuestra Ley Suprema.

#### C) EL PODER.

La Enciclopedia Jurídica Omeba lo define como la "capacidad o facultamiento jurídico que tienen los órganos

---

(5) ARNAIZ AMIGO, Aurora. ESTRUCTURA DEL ESTADO. Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. 1ra. edición, México, 1979. P. 53.



del Estado de ejercer coerciblemente, mediante determinados procedimientos, las tareas de producción o de ejecución de normas jurídicas que son atribuidas a las funciones que realizan". (6)

Los romanos consideraron al poder o "imperium" como la autoridad o poder supremo de mando sobre todos los individuos, los teóricos absolutistas de los siglos XVI al XVIII lo entendían como una fuerza irresistible de dominio característica de una esfera superior de la de los demás individuos, o sea, la del gobierno y que actuaba sobre los individuos prescindiendo de toda norma.

Con el advenimiento por la Revolución Francesa de la nueva ideología política, se removieron los fundamentos del origen del poder estatal.

La moderna Teoría del Estado concibe a la soberanía como una característica fundamental del poder estatal, de manera tal, que el Estado constituye un poder soberano en cuanto que dicho poder no se encuentra subordinado a otro poder superior, la soberanía se caracteriza de dos maneras: a) la capacidad para darse asimismo una organización y b) la autonomía, por lo tanto donde haya una comunidad estable arraigada en un territorio que se organice en base a un orden

(6) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo X. Ob. cit. P. 840.

normativo propio y que cuente con los medios necesarios para poder hacer eficaz ese orden, podrá existir un Estado soberano, un orden jurídico estatal cuya validez no depende de ningún otro. (7)

El poder del Estado junto con el Derecho es uno de los medios que sirve a la organización política para la realización de sus objetivos y fines. La primera célula embrionaria del poder político le corresponde al Municipio ya que es el primer núcleo de organización y de poder, ahora bien, la suma de este poder primario constituye las demarcaciones provinciales y regionales, es el Municipio Libre el que estructura la organización institucional de los Estados miembros de la Federación.

El tema del poder político está entroncado con el del poder del Estado, con las atribuciones de decisión y de acción política, con la soberanía del pueblo y la potestad del Estado, como vemos, es un concepto que se relaciona de manera intrínseca con todos los conceptos antes mencionados.

La idea que da contenido a la expresión "soberanía popular" no es otra sino la de que la voluntad del pueblo está por encima del jefe de gobierno, no obstante, al corresponderle al Estado procurar el bien común ejerce para

(7) Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición, México, D.F., 1955. P. 103.

tal fin un poder supremo y exclusivo a través de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que responden a las tres funciones que realiza el Estado, con tal fin, coacciona de diversas formas a los gobernados para hacer respetar sus decisiones expresadas en normas jurídicas, esta facultad para imponerse es propia del Derecho como orden esencial de comportamiento, como vemos, el poder implica obediencia sea ésta voluntaria o forzada por la coacción pero siempre determinada por la ley.

Por todo lo anterior, no hay duda alguna de que la "propiedad del poder" es de la Nación y si este le es usurpado nos encontramos ante un golpe de Estado, dice Peter Bruckner "El poder...que descansa en el derecho del más fuerte o en la posesión de la conciencia tiene como consecuencia una obediencia cuyos resultados son necesariamente patológicos". (8)

## 1.2 FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO.

Uno de los innegables aciertos de la antigua Ciencia Política es el haber centrado la investigación acerca de las formas del Estado en la Constitución de éste, ya que resulta evidente que la Constitución es la única estructura formal que al representar a la idea colectiva de organización

---

(8) BRUCKNER, Peter, citado por RIOS ELIZONDO, Roberto. EL ACTO DE GOBIERNO. Ob.Cit. P. 43.

proporciona un criterio firme para interpretar la forma en que se realiza esa organización. Desde Aristóteles la antigua Teoría del Estado distinguía tres formas:

1.- MONARQUIA.

Un Estado de forma monárquica era aquel en el cual el rey era quien ejercía el poder.

2.- ARISTOCRACIA.

Era aquel gobernado por un grupo reducido de hombres.

3.- DEMOCRACIA.

Era aquel cuyo gobierno derivaba de la voluntad popular.

De estas tres formas surgieron desviaciones tales como:

1.- TIRANIA.

Cuyo objetivo radicaba en el interés personal del monarca.

2.- OLIGARQUIA.

Que atendía al interés de una clase social selecta y privilegiada.

### 3.- DEMAGOGIA.

Que atendía al exclusivo interés de los desposeídos.

Esta división de las formas de Estado cambió con la Edad Moderna de tripartita a bipartita, estas dos formas de Estado generalmente aceptadas por las modernas concepciones son: LA MONARQUIA y LA REPUBLICA, las que adoptan varias modalidades en base a la presencia o ausencia de representación popular, el grado de participación de los individuos en los procesos funcionales de producción y ejecución de normas jurídicas, etc.

A) LA MONARQUIA.- Forma de Estado en la cual éste aparece constituido bajo la autoridad suprema de un individuo, las características de esta forma estatal se encuentran supeditadas a las concepciones dominantes de la comunidad que las acepta y adopta. Esta forma de Estado representa dos variedades: 1) la que sitúa al monarca sobre el Estado, y 2) la que lo ubica dentro de éste.

Con respecto de la primera especie ésta es característica de la Edad Media durante la cual se manifestó en una serie de gradaciones a través de la monarquía feudal dando así lugar a la forma del despotismo.

En relación a la segunda que es característica de la monarquía moderna tiene por objetivo representar el poder

supremo del Estado, junto a la autoridad del monarca coexisten una serie de órganos los cuales sin llegar a alterar la esencia de la forma monárquica constituyen una manifestación concreta del principio de división de las funciones estatales. La monarquía Constitucional de nuestro tiempo presenta un elemento autocrático representado por el monarca, quien designa a los órganos jurisdiccionales y administrativos así como a un determinado número de miembros del cuerpo legislativo, y un elemento democrático representado por un parlamento dividido en dos cámaras de las cuales la "BAJA" se integra con elementos del pueblo y la "ALTA" por miembros directa o indirectamente designados por el monarca.

B) LA REPUBLICA.- En contraposición a la monarquía, ésta forma de Estado aparece organizada como expresión directa de algunos o de la totalidad de los individuos integrantes de la comunidad, considerados en un plano de igualdad jurídico-potestativa. Históricamente esta forma de Estado surgió como una oposición a la monarquía, el primer elemento que caracteriza a la forma republicana es la concepción política dominante en la comunidad de que el poder estatal radica originalmente en ella, el segundo consiste en que la organización estatal se estructura directamente con la voluntad de los individuos a los cuales se les atribuye como ya se dijo, una capacidad jurídico-potestativa, y según que

tal voluntad represente a la mayoría o minoría de los individuos, la República será aristocrática o democrática. La primera se caracteriza porque las funciones de legislación, administración y jurisdicción están a cargo de un sistema de órganos creados por un grupo social destacado del resto de la comunidad en virtud de una serie de privilegios, ejemplo la "democracia de Solón" sucedida en Atenas, en la que detentaban el poder tres clases sociales. No obstante, la República aristocrática no es ya una forma de organización del Estado moderno. (9)

La República democrática se caracteriza por la participación de todos los individuos de una comunidad en la organización estatal. La democracia moderna surge por la idea de que el poder del Estado radica en principio en la voluntad de los individuos que integran una comunidad política y que gozan de derechos políticos iguales.

Las Repúblicas democráticas contemporáneas presentan las siguientes similitudes:

- UNA CONSTITUCION ESCRITA por la cual se organiza el poder estatal así como el ordenamiento jurídico positivo.

- UNA DIVISION DE PODERES, esto es, una división de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

(9) Cfr. MALET, Alberto. HISTORIA GRIEGA. Editorial Hachette, S.A. Buenos Aires, 1943. P. 52

- CARACTER REPRESENTATIVO Y RESPONSABILIDAD JURIDICA DE LOS SUJETOS QUE EJERCEN LAS ANTERIORES FUNCIONES.

- PERIODICIDAD EN LOS MANDATOS.

- PUBLICIDAD DE LOS ACTOS.

#### 1.2.1 LAS FORMAS DE GOBIERNO.

El gobierno puede distinguirse del Estado como una parte del todo, dicha parte, es la que le permite al Estado moverse y funcionar como tal, es por ello que resulta certera la opinión de Adolfo Posada al respecto: "El gobierno es algo de Estado y para el Estado, pero no es el Estado". (10)

Es importante destacar la imprescindible necesidad de que el Estado cuente con un gobierno que coloque a cada uno en la esfera de su propia actividad libre, no permitiéndoles invadir el campo de los demás, perturbando sus derechos, las formas de gobierno se basan primordialmente en el ordenamiento de la vida social, su carácter varía con las condiciones sociales e históricas de los pueblos.

#### 1.2.2 CLASIFICACION DE LAS FORMAS DE GOBIERNO.

Se suele partir de la clasificación aristotélica que distingue las formas puras (monarquía, aristocracia,

---

(10) POSADA, Adolfo. citado por la Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIII. Ob. Cit. P. 309.



democracia, según si el poder estaba en manos de uno, pocos o muchos) y las impuras (tiranía, oligarquía y demagogía, cuando el poder se utilizaba para satisfacer intereses personales).

Polibio y Cicerón aceptan ésta tricotomía griega (monarquía, aristocracia y democracia), sin embargo, Polibio afirma que lo mejor sería la adopción de un gobierno mixto, resultado de la combinación de las tres formas.

Por su parte, Montesquieu presenta tres grandes especies de gobierno: despotismo, monarquía y república, con los rasgos distintivos: temor, honor y virtud respectivamente.

Bluntschill presenta cuatro formas atendiendo no a la cantidad de los gobernantes sino a la calidad: TEOCRACIA la cual se inspira en el reino de Dios, MONARQUIA en la cual el jefe del Estado representa el complejo de la Nación y es representado por el soberano, ARISTOCRACIA que representa a la nobleza y la DEMOCRACIA que se basa en el principio de igualdad.

Sería redundante analizar cada una de las formas de gobierno, sin embargo, volvemos a coincidir con Adolfo Posada en lo referente a que cada una de las doctrinas sobre

formas de gobierno se encuentran influidas por el carácter circunstancial e histórico del momento en que éstas se elaboran. (11)

En nuestro país, la Constitución Política establece la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal, y la división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero de ellos es bicameral, sus miembros se dividen en senadores y diputados, elegidos por periodos de seis años los primeros y de tres los segundos, en votación directa sin reelección.

El Poder Judicial es ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación y en Juzgados de Distrito. La Corte está compuesta por veintiuno ministros y cinco supernumerarios nombrados por el Presidente de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito son designados por la Corte.

En lo que respecta a los Estados, la ley Suprema dispone que estos adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, que será administrado

---

(11) Cfr. POSADA, Adolfo, citado por la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XII, Ob. Cit. P. 619.

por un Ayuntamiento de elección popular directa (art. 115 Constitucional)

### 1.3. EL SISTEMA FEDERAL.

El constitucionalista hindú Appadorai, hace una enumeración de las circunstancias que hacen posible la implantación de un sistema federal:

- 1.- El deseo de unión de las diversas unidades políticas para establecer un gobierno común.
- 2.- La autonomía local, ya que el deseo de unión no se identifica con el propósito de crear un Estado unitario.
- 3.- La contiguidad geográfica.
- 4.- La inexistencia de desigualdades entre las unidades políticas que quieren unirse.
- 5.- La capacidad política (educación política) del pueblo para comprender el significado del sistema federal. (12)

El orden jurídico que entraña un Estado federal se compone de normas centrales que se hacen valer en todo su territorio y de normas locales que son válidas para algunas

---

(12) Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XII. Ob. Cit. P. 101.

partes de ese territorio, esas partes, son los Estados componentes del Estado federal, asimismo, estas normas centrales, o mejor dicho, leyes federales, son creadas por un órgano legislativo central, o sea, por la Legislatura de la Federación, por lo que esto presupone el principio de que en un Estado federal la legislación del Estado se divide entre una autoridad central y varias de tipo local, cabe destacar, que una de las características más importantes del sistema federal es el hecho de que las unidades políticas que se unen para formar ese Estado federal, poseen autonomía Constitucional, esto es, que el órgano legislativo de cada uno de los Estados miembros tiene competencia en relación con aquellas materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad pudiendo realizar por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones, por lo tanto, estas normas locales, forman órdenes jurídicos locales, constituyendo así comunidades jurídicas parciales. Para kelsen el Estado federal es una comunidad jurídica total que se constituye por la Federación, o sea, por la comunidad jurídica central y por los Estados integrantes que a su vez constituyen una serie de comunidades jurídicas de tipo local. (13)

Cabe agregar, que en el estado actual de desarrollo en que se encuentra la ciencia política, el federalismo aparece como una exigencia de la libertad, el principio de división

---

(13) Cfr. KELSEN, Hans. TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Textos Universitarios, México, 1988, P. 377.

de poderes expuesto por Montesquieu, sostiene que no hay libertad si en un Estado no están divididos los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, abarcando esta división la de los poderes nacional y locales, así como el reconocimiento de una importante medida de gobierno propio al Municipio considerado éste como célula del gobierno.

Ahora bien, el hecho de que una parte considerable de las normas emanadas de la Legislatura federal tenga validez para toda la Federación tiene una importante limitación, ya que dicha Legislatura se haya compuesta por dos Cámaras: la de Diputados (elegidos por todo el pueblo del Estado federal), y la de Senadores (que representan a cada uno de los Estados miembros, dos por cada Estado), esta composición del senado garantiza que los Estados miembros participan en el procedimiento central de la legislación.

En el Estado federal no solamente la competencia legislativa se divide entre la Federación y sus Estados, sino también la competencia judicial y la ejecutiva, esto es, que al frente de la administración federal está un gobierno federal investido de poder ejecutivo, al frente de la administración de cada Estado está el gobierno del Estado. Asimismo, además de los Tribunales federales, existen los de los Estados miembros, la Suprema Corte no solamente tiene competencia para solucionar ciertos conflictos, sino también para decidir controversias entre los Estados integrantes.

### 1.3.1 DIFERENCIAS ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LA CONFEDERACION DE ESTADOS.

Un Estado Federal muchas veces es confundido con esta figura, no obstante, se diferencia en el hecho de que una unión internacional de Estados constituye una Confederación de Estados, ejemplo: la Liga de las Naciones, y su Constitución forma el contenido de un Tratado Internacional, asimismo, los Estados que la componen equivalen a los Estados miembros de un Estado Federal en el sentido de que son considerados como comunidades parciales constituidas por sus ordenes jurídicos nacionales que al integrar una Confederación pasan a ser "locales".

Otras diferencias generalmente admitidas entre ambas figuras son las siguientes:

- 1.- La Confederación no extingue la personalidad e independendencia de las entidades soberanas, por lo cual no se crea un nuevo Estado, en el Estado federal se desaparece la soberanía de las entidades políticas, creándose así un Estado.
- 2.- La Confederación carece del "imperium" para imponer jurídicamente sus determinaciones, en un Estado federal, los Estados integrantes se encuentran sujetos a una Constitución Federal que establece

medios jurídicos para hacer cumplir las decisiones del gobierno central, decisiones que se encuentran enmarcadas dentro de la Constitución Federal.

- 3.- Los Estados que conforman a la Confederación tienen los derechos de SECESION por el cual pueden separarse en cualquier momento de la Unión, y el de NULIFICACION por el cual cada Estado es dueño de aplicar si lo desea en su territorio las medidas del gobierno central.

Por otra parte, reiteramos que el rasgo distintivo del Estado federal es la distribución de competencia, ya que de dicha distribución depende el éxito o el fracaso del sistema. Esta distribución puede realizarse elaborando un enumeración completa y precisa de las materias que competen al gobierno central, por un lado y de los gobiernos locales, por otro, lo que da pie al surgimiento de problemas cuando una materia no aparece enumerada, siguiendo a Kelsen, este autor opina que entre aquellas materias que por regla general competen a cualquier Estado federal se encuentran las relativas a los asuntos extranjeros y específicamente la conclusión de Tratados internacionales, declaraciones de guerra o de paz, y el control de las fuerzas armadas. (14)

(14) Cfr. KELSEN, Hans. Ob. Cit. P. 381; SERRA ROJAS, Andrés. TEORIA DEL ESTADO. Editorial Porrúa, S.A. 11a. edición, México, 1979. P.P. 552 y 553.

Una vez que hemos tratado de explicar en términos generales al sistema federal, podemos añadir que sin duda, el federalismo aparece intimamente relacionado con la idea de libertad, presentándose así como un medio adecuado para alcanzar este valor tan primordial para el ser humano.

#### 1.4 SOCIOLOGIA POLITICA.

El vocablo "sociología" fue empleado por vez primera en 1839 por Augusto Comte para designar la ciencia de la sociedad, entendida esta como un sistema de interacciones correspondiente a conjuntos humanos delimitados cada uno de ellos por su sistema de normas, creencias y valores, en este orden de ideas, la política no constituye un aspecto separado de la sociedad. La sociología política puede ser contemplada desde dos concepciones: como ciencia del estado y como ciencia del poder. (15)

La primera de ellas es la más antigua pues se remite al tiempo de Aristóteles para quien la política es el estudio del gobierno de la ciudad o polis que en ese entonces constituía la unidad estatal. Esta concepción sitúa a la sociología política dentro de una clasificación de las ciencias sociales basada en la naturaleza de la figura a estudiar: el Estado, ya que esta concepción está intimamente relacionada con el concepto de soberanía, noción surgida

(15) Cfr. SENIOR, F. Alberto. APUNTES DEL CURSO DE SOCIOLOGIA. Facultad de Derecho. UNAM. S.A. México, D.F. P. 29.



dentro de la ideología que sobre el Estado surgió a finales de la Edad Media. Para Maurice Duvergier, esta concepción conduce a considerar a la sociología política como ciencia del Estado aislándola del resto de la sociología ya que, el Estado sería una especie de sociedad distinta de los otros grupos o colectividades humanas, todo ello en base a la idea de soberanía. (16)

La segunda concepción analiza a la sociología política como la ciencia del poder, del gobierno, de la autoridad, del mando en todas las sociedades. Asimismo, se encuentra estrechamente relacionada con el concepto de "poder", entendido éste como aquella potestad que se encuentra enmarcada dentro de un sistema de normas y valores de grupo y que es considerado como legítimo; no obstante, la ciencia política no se conforma únicamente con esta definición en sentido estricto del poder, sino al contrario, engloba el estudio de todos los sistemas de relaciones no igualitarias puesto que un rasgo esencial de las sociedades humanas es que en ellas siempre existen el poder, la dominación y la autoridad, motivo por el cual la sociología política tiene por objeto el estudio de cada una de las formas de autoridad, es por ello, que en opinión del autor mencionado, la sociología política no posee un terreno determinado, para

---

(16) Cfr. DUVERGIER, Maurice. SOCIOLOGIA DE LA POLITICA. Colección Demos, Editorial Ariel, 2a. edición, Barcelona 1980. P.P. 25 y 26; SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. P.P. 49 y 50.

este autor ciencia política y sociología política son sinónimos, puesto que la ciencia política enfoca su objeto de estudio hacia los fenómenos políticos considerados desde el punto de vista de las instituciones políticas, la historia, la geografía humana y la sociología entre otras.

La sociología política como su nombre lo indica estudia las nociones de poder y autoridad dentro de los sistemas de interacciones (sociedades) desde un ángulo netamente sociológico.

## CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS

## 2.1 HISTORIA DEL MUNICIPIO.

Los orígenes del Municipio se remontan a los tiempos más antiguos, desde el momento en que el hombre sedentario como ser eminentemente social establece su asiento sobre un territorio formado por una población relacionada entre sí por causa de la proximidad espacial surgiendo, aunque de manera rudimentaria, un sistema de servicios comunes que a través del tiempo constituyeron la materia de un régimen municipal.

Algunos autores opinan que la historia del Municipio se encuentra en las Ciudades griegas, sin embargo, Municipio y Ciudad no son términos equivalentes ni en el aspecto histórico, político o actual de la vida de los Estados; Adolfo Posada define a la Ciudad como: "un fenómeno de concentración local y foco de energías físicas, psíquicas, económicas, culturales en el cual se produce con ritmo vario, una integración de elementos y una desintegración orgánica de funciones (defensa, comercio, industria, gobierno), a la vez que una diferenciación estructural (clases y gremios, centros y barrios, calles, plazas, mercados, parques, etc.)". (17)

Por lo cual, a las "polis" griegas no se les puede considerar como municipalidades en estricto sentido ya que no distinguían al gobierno nacional del municipal, puesto que el

---

(17) POSADA, Adolfo, EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA. 4a. edición, Madrid 1935. P. 27.

concepto de Ciudad se identificaba con el de estado, en tanto que el Municipio en el sentido romano y moderno, como núcleo de vida colectiva, expresa la condición política de dicho núcleo con un Poder dominador conservando la autonomía para regir los intereses locales pero sin independencia política. No obstante ello, no podemos negar que las Ciudades-Estados no contuvieron necesidades y actividades que al paso del tiempo constituyeron el objeto del contenido municipal.

### 2.1.1 EL MUNICIPIO ESPAÑOL.

Las Ciudades de la península ibérica desarrollaron un fuerte sentimiento de autonomía e independencia que produjo que durante tres siglos pudieran defenderse del poder romano, sin embargo, con la derrota de los lucitanos y la destrucción de Numancia, Roma logró la dominación de la península; no obstante, el fuerte espíritu municipal desarrollado por estos pueblos obligó a Roma a concederles grandes privilegios. (18)

Al caer el Imperio romano en manos de las tribus bárbaras de francos, lombardos, burguñones y godos, y a pesar de haber sido sustituidas las anteriores magistraturas de las provincias por las de condes y gobernadores militares, el antiguo sistema municipal conservó entre los visigodos su organización y autonomía de que gozaba en los últimos tiempos

---

(18) Cfr. MALET, Alberto. HISTORIA ROMANA. Editorial Hachette, S.A., Buenos Aires 1943, P.P. 158 y 159.

del Imperio Romano. Aún en el siglo VI, el rey Teodorico, reconoció la importancia de los Municipios y se empeñaba por salvar los restos del gobierno local. Fue así como el pueblo vencido pudo conservar sus instituciones políticas representadas en el Municipio, el cual pudo mantener las características que tuvo en los últimos tiempos del Imperio Romano, a la vez que recibió nuevas formas en su funcionamiento y organización transplantadas de la Germania por los visigodos. (19)

Como instituciones de origen germánico relacionadas con la organización municipal encontramos entre los visigodos el "PLACITUM" y el "CONVENTUS PUBLICUS VICINORUM", consistente el primero de ellos en una asamblea de carácter judicial integrada por hombres libres, y el segundo fue una asamblea formada de la misma manera con la diferencia de que ésta no tenía carácter judicial sino administrativo y conocía de los problemas locales referentes a deslindes, huida de siervos, etc.

A principios del siglo VIII, los árabes se lanzaron con el ímpetu de su fanatismo sobre la península conquistando buena parte de ella derrumbándose así el reino visigodo. "La dominación árabe organizó su vida local en forma de asentamiento de linajes. La organización gentilicia en

---

(19) Cfr. PETIT, Eugene. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO. Editora Nacional, S.A., México, D. F., 1953. P. 58

clanes se conservó en los dewis y los jefes del clan o emires residieron en la Ciudad. Pero sobre los consejos de ancianos, en los barrios, operó una centralización ejercida por medio de funcionarios turcos". (20)

Como una reacción de rebeldía contra este retroceso, se fortaleció la conciencia municipal entre los españoles resurgiendo así en la época de la Reconquista las libertades municipales, las cuales se vieron fomentadas principalmente por los privilegios y franquicias que los reyes iban otorgando a aquellos núcleos de población que apoyaban la destrucción del poderío árabe, dichas franquicias y privilegios constituyeron los llamados FUEROS MUNICIPALES. Al respecto, dice Sergio Francisco de la Garza que "El Fuero caracteriza la organización eminentemente particularista del Estado medieval y constituye una solución empírica al problema del equilibrio que supone todo régimen municipal". (21)

En esta organización municipal fue primordial la institución del concilium o asamblea judicial y que debió refundir el conventus publicus vicinorum formado por hombres libres, cuando se trataba de pequeñas localidades rurales funcionaba como consejo abierto para resolver asuntos

(20) OCHOA CAMPOS, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. Editorial Porrúa, S.A., 3a. edición. 1979. P. 79.

(21) DE LA GARZA, Sergio Francisco. EL MUNICIPIO, HISTORIA NATURALEZA Y GOBIERNO. Editorial Jus. México 1979. P. 18

generales, pero cuando se fue haciendo más difícil el ejercicio de la democracia directa se substituyó por el Consejo Cerrado o Ayuntamiento formado por personas electas por la vecindad, lo que significa que se practicó el sistema de la democracia representativa.

Esos Consejos gozaron de exenciones, auxiliaron a los necesitados, rechazaron las pretensiones de los reyes y de los nobles y dispusieron de fuerzas armadas para hacerse respetar y atender a su defensa y constituyendo cada Municipio una patria, dichos Consejos contribuyeron a la libertad de los pueblos.

Los Municipios se agrupaban en Hermandades para la conducción de sus funciones entre las que estaban la defensa de sus fueros contra el poder real, tenían también representación ante las Cortes a través de procuradores que tenían marcada influencia en el gobierno nacional, dando además a las clases débiles la oportunidad de pelear contra los grupos poderosos de la nación al unirse a través de los Municipios. "Nada tan sorprendente y bello en la historia del Derecho como esas instituciones municipales que brotaban con toda espontaneidad en la anarquía feudal de los tiempos medios. Ninguna de las pretensiones Constitucionales contemporáneas, productos de un pseudo ciencia política, basada en el plagio vil y desatinado de leyes exóticas, ha



garantizado mejor, ni con más eficacia y simplicidad de medios, los derechos primarios indispensables para que se desarrolle con holgura una sociedad". (22)

En efecto, en la primera parte de la Edad Media, el Municipio fue una institución de fuerte autonomía, los cabildos en sus buenos tiempos apoyaron a las necesidades de la población ya que se había establecido la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos expresamente establecida en el Fuero de Cuenca, inviolabilidad del domicilio, justicia residencial, responsabilidad de funcionarios etc.

Pero a esta época de esplendor del régimen municipal siguió otra de decadencia debido por una parte a la complejidad creciente de la vida municipal lo que dificultó la práctica de instituciones sencillas de democracia directa, y por otra parte las tendencias absorbentes del Poder Central. "Con esto, los Municipios vieron como se alejaba poco a poco el grueso de sus facultades al pasar a tener mayor ingerencia el régimen central en sus asuntos, además de la designación encubierta o no, de los regidores por parte de la Corona dió lugar a su desvinculación de la comunidad a la que representaban y a un acercamiento con el poder central". (23)

(22) OCHOA CAMPOS, Moisés. Ob. Cit. P. 83

(23) MUÑOZ, Virgilio. ELEMENTOS JURIDICO HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO. Editorial UNAM. México 1979. P. 30

Los autores concuerdan en señalar el 23 de Abril de 1521 como el final de ésta época de florecimiento municipal con la derrota de los comuneros de Castilla por los ejércitos de Carlos V en la famosa batalla de Villalar, cuatro meses antes de que Hernán Cortes conquistara tenochtitlán, y dos años posteriores a la fundación del primer Municipio de la América Continental, la Villa Rica de la Vera Cruz.

Es durante esta etapa cuando aparece el Municipio en la Nueva España, un Municipio que no es en absoluto la institución democrática que tuvo su esplendor en España, sino un Municipio en decadencia que se aplico a las tierras conquistadas que es donde recibe una revitalización democrática pero que lamentablemente experimenta una marcada decadencia, por las mismas razones que se dieron en España.

#### 2.1.2 EL MUNICIPIO COLONIAL.

La tradición comunera castellana se aplicó en un principio en las tierras descubiertas con un vigor insospechado por los primeros conquistadores que trajeron al Nuevo Mundo un fuerte sentido de libertad y autonomía local. En Cuba, el Municipio cobró en sus primeros tiempos gran importancia, "la Ceiba de El Templete, emblema de la villa de la Habana, había de ser considerada como el más antiguo y permanente símbolo de las libertades ciudadanas en Cuba"

(24). Y precisamente es desde la isla de Cuba donde se empezaron a dar las expediciones que llevarían al descubrimiento de México; la primera a cargo de Francisco Hernández de Córdova, quien tocó tierras mexicanas el 1.º de Marzo de 1517, la segunda correspondió a Juan de Grijalva que llegó a las costas de Cozumel al año siguiente, y la tercera al mando de Hernán Cortés que en 1519 arribó a la isla de San Juan de Ulúa frente a la costa de Veracruz. Una vez que estuvo en tierra firme, Cortés se desligó de la autoridad de Diego Velázquez gobernador de Cuba mediante una obra sagáz, que fue la de establecer el primer Ayuntamiento del Continente americano con el objeto de obtener de él los poderes necesarios para llevar a cabo sus propósitos, y al mismo tiempo lograr que dichos fines adquirieran legalidad. Fue así como mandó Cortés buscar un lugar apropiado para fundar la Ciudad y así el día 22 de Abril de 1519 se estableció el primer Ayuntamiento de México. Para esto se hicieron algunas casas con enramadas, se marcó la plaza pública y se levantó en ella una picota y una horca se le puso por nombre La Villa Rica de Veracruz por haber desembarcado en Viernes Santo de la Cruz, y "fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejó... y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Olid, y

---

(24) OCHOA CAMPOS, Moisés. Ob. Cit. P. 97

alguacil mayor a Juan de Escalante y Tesorero Gonzalo Mejia, y contador Alonso de Avila, y alferez a Fulano Corral... y alguacil del real a Ochoa Vizcaino, y a un Alonso Romero". (25)

Precisamente de ese Ayuntamiento a Cortés le fueron otorgados los cargos de Capitán General y Justicia Mayor este último nombramiento daba el poder para defender legalmente la autonomía del Municipio contra los ataques de Diego Velázquez. Fue así como el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz autorizó a Cortés a realizar las actividades de conquista.

Una vez que fue investido con los cargos mencionados, Cortés se aventuró en contra del imperio de Moctezuma y al ser arrasada la capital de dicho imperio en 1521 Cortés fundó el segundo Ayuntamiento en Coyoacán, posteriormente, Cortés decidió construir en el mismo lugar que ocupara la anterior capital del Imperio azteca la que sería la Ciudad de México fundando ahí el tercer Ayuntamiento. La primer acta que se conserva de dicho Ayuntamiento es de fecha 8 de Marzo de 1524 y por la cual se sabe que el Cabildo Metropolitano tenía un Alcalde Ordinario y cinco ediles. Virgilio Muñoz hace notar que "el Municipio se dió a través de la Conquista como una institución política en la que se creó primero el instrumento

(25) DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. HISTORIA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA. Editorial Porrúa, 13a. edición. México 1983. P. 72.

jurídico político que fue el Ayuntamiento, y posteriormente se tendió a establecer los lazos de vecindad necesarios. Así a partir de la fundación del Ayuntamiento de la Ciudad de México se procuró allegarse a los vecinos necesarios para fortalecer por vínculos espirituales a la institución y planear cuidadosamente las Ciudades". (26)

Durante este período colonial el cuerpo legislativo emanado del Municipio, lo constituyeron las Ordenanzas. Con las Instrucciones que se dieron a Cortés en 1523, penetró en la Colonia una corriente centralizadora tan fuerte que no pudo ser contenida por la resistencia de las comunidades, así por disposición real las audiencias reales debían examinar las ordenanzas y remitirlas al Consejo de Indias para su confirmación. Fue así como la facultad para dictar sus ordenanzas constituyó el último vestigio de la soberanía popular ejercida a través de sus órganos inmediatos que eran los Cabildos.

La primera legislación municipal vigente de México se encuentra en las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 mismas que duraron hasta 1573, año en que Felipe II expidió las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias que perduraron hasta 1776 fecha en la cual se expidieron las Ordenanzas de Intendentes.

---

(26) MUÑOZ, Virgilio. Ob. Cit. P. 33.

En cuanto a la estructura y funcionamiento del gobierno colonial, ésta tuvo varios niveles, en el primero estaban el Central Peninsular integrado por el rey y el Consejo de Indias. El Central Novohispano formado por el virrey y la audiencia. El Provincial y Distrital constituido por gobernadores y corregidores o alcaldes mayores. Y el último nivel era el local integrado por los cabildos y sus oficiales, este último había sido creado a semejanza del Ayuntamiento español y sólo se había asimilado a las características que marcaba la realidad en América. Ya para el último cuarto del siglo XVI existían doscientas municipalidades en las colonias cuyas funciones pueden resumirse en la administración de Ciudades así como en la impartición de justicia en primera instancia, y claro es que para llevarlas a cabo se requería de una serie de cargos. Los funcionarios esenciales de la administración municipal fueron los Regidores, quienes realizaban las funciones concernientes a la administración pública, entre ellos cada año, se elegían los alcaldes ordinarios quienes tenían funciones principalmente judiciales (conocimiento de asuntos civiles y penales en primera instancia) y algunas de tipo administrativo; otros cargos desempeñados por los regidores fueron los de: alférez real, alguacil mayor (encargado de la seguridad pública). Depositario General (administraba bienes litigiosos). Contador Mayor de Menores (conocía de asuntos sucesorios).

Además de éstos cargos los Ayuntamientos más importantes contaron con otros funcionarios que coadyuvaban en el desempeño de las labores municipales, entre éstos se encontraban: el Procurador General que tenía encomendada la defensa de los derechos de la Ciudad, el Obrero Mayor quien se encargaba del buen estado de las instalaciones del Municipio, el Diputado de Fiestas que preparaba las fiestas civiles, el Diputado de alhóndiga quien controlaba los pósitos, los Miembros de la Real Junta Municipal que administraban las finanzas municipales. Cabe señalar que en un principio, los cargos municipales se sujetaron a elección popular, pero lamentablemente el paso del tiempo, la adjudicación de ellos se hizo mediante la compra y venta de los mismos o por medio de concesiones dadas por la propia corona a cortesanos honorables por servicios prestados; a pesar de que los reyes católicos y después Felipe II las habían prohibido. En consecuencia, la situación anterior hizo que los cabildos quedaran en manos de verdaderas oligarquias familiares que más que atender a la defensa del interés colectivo al cual representaban, se ocupaban de atender sus propios intereses.

A diferencia de los Ayuntamientos españoles que alcanzaron su máxima expresión a través de los cabildos abiertos, los Ayuntamientos coloniales funcionaron bajo el régimen de cabildo cerrado, es decir, sin que sus sesiones

fuesen públicas y donde sólo participaban sus miembros y los oficiales reales, este funcionamiento obedecía a la prohibición establecida en las leyes de la Recopilación de Indias, disposición que seguramente se debió al temor de que la población municipal manifestara el mismo sentido de convivencia y bien común que los Municipios españoles habían experimentado durante su etapa de florecimiento y que le había sido poco conveniente al poder central.

Fue así como se dió en la Nueva España la institución municipal, una institución introducida en estado decadente en las nuevas tierras, en las cuales cobra nueva fuerza democratizadora en un principio, pero que al pasar a tener mayor ingerencia el régimen central, tales bríos se vinieron abajo tal como les sucedió a las municipalidades españolas.

### 2.1.3 EL MEXICO PREHISPANICO.

Numerosos historiadores al hablar del mundo azteca coinciden en señalar que fue el "calpulli" la forma de organización política, social y económica de los aztecas, dicha organización se basaba en la permanencia de un grupo ligado por relaciones de parentesco a un territorio determinado. Sobre estos grupos el maestro Burgoa explica que eran "entidades socio-económicas fundadas en la



explotación común de la tierra que les pertenecía y que tenían como origen un antepasado también común del que derivaban. los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades". (27)

La capital de este imperio, Tenochtitlán se dividía en cuatro barrios mismos que se dividían en clanes que formaron los llamados calpullis o barrios. Estos grupos emparentados poseían tierras en propiedad natural llamadas "calpullalli", el régimen de propiedad en los "calpullis" era de tipo comunal, es decir, que la tierra no era propiedad de los miembros del "calpulli", sino de toda la comunidad, existía además la obligación de cultivar estas tierras y aquellos que dejaban de cumplir con esta obligación durante dos años consecutivos se les desposeía de su parcela, esto se debía a que como ya dijimos el calpulli era el propietario de la tierra y no el individuo. Autores como Virgilio Muñoz y Moisés Ochoa Campos, por citar algunos, sostienen que el calpulli constituyó el Municipio azteca basándose para dicha afirmación en varios aspectos. El primero consistente en que este tipo de organización se basaba en la permanencia de un grupo ligado por razones de parentesco a un determinado territorio. Segundo, el calpulli fue una unidad social por tener sus propias formas de cohesión entre sus miembros

---

(27) BURGOA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A. 3a. edición. México, 1979. P. 791.

(ritos, símbolos, costumbres etc ). Tercero, por ser una entidad administrativa al contar con funcionarios propios y por último por ser también una institución política con representación ante el gobierno central. (28)

Es importante resaltar la importancia que tuvieron los calpullis en la organización del imperio mexicana y aún después de la caída de éste ya que esta figura coexistió con el Municipio español en virtud de una disposición de Carlos V en la que se estableció el respeto a las instituciones de los indígenas en cuanto a que no atentaran contra la religión cristiana.

#### 2.1.4 LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.

Durante los tres siglos que duró el virreinato en nuestro país, la institución municipal poco cambió pero al llegar el año de 1808 los cabildos municipales volvieron a recobrar su significación política, en efecto, adoptaron una función importante en los movimientos precursores de la independencia no sólo en Nueva España, sino también en las demás colonias. En esa época se volvieron contra la intervención francesa encabezada por Napoleón Bonaparte, enarbolando la teoría de la soberanía popular, tal doctrina fue manifestada por el Ayuntamiento de la Ciudad de México al virrey en 1808; discurso en donde después de señalar que la

---

(28) Cfr. VON HAGEN, Victor. LOS AZTECAS. Editorial Joaquín Mortiz, S.A. 12a. edición. México 1978. P.P. 91 y 92.

abdicación del rey había sido forzada se expuso: "Por su ausencia o impedimento reside la soberanía representada en todo el reino y las clases que lo forman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservan intacta y sostendrán con energía..." (29)

Estos sentimientos de protesta contra la usurpación y el apoyo a la soberanía de los pueblos, se traducen en un marcado deseo de libertad influido en mucho por el control que de los Ayuntamientos tenían los criollos quienes deseaban desligarse del monopolio que ejercían los peninsulares tanto en los altos puestos civiles como eclesiásticos; fue así como las ideas de independencia se asociaron a las de libertades y fueros municipales, en este sentido, Hidalgo vio en el Municipio un cimiento natural a la forma de gobierno en que pensaba, tendencia que fue adoptada por la política insurgente.

#### 2.1.5 LA CONSTITUCION GADITANA DE 1812.

El movimiento originado en España con motivo de los acontecimientos de 1808, provocó la celebración de las Cortes Generales Extraordinarias españolas reunidas en la Isla de León y en Cádiz de las que emanó la famosa "Constitución de

---

(29) OCHOA CAMPOS, Moisés. Ob. Cit. P. 213.

la Monarquía Española", más conocida como la Constitución de Cádiz, misma que fue promulgada en España el 19 de Marzo de 1812.

Esta Constitución contempló la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos, tales Ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico todos ellos presididos por el Jefe Político, la institución de las jefaturas políticas surge en esta Constitución la cual se vio influenciada por el modelo francés de la época napoleónica, la tendencia francesa era la de crear un tipo de régimen intermedio entre las relaciones de la vida local y la autoridad central, quedando el Municipio como un caso de descentralización por región donde el Estado ejerce el control y el Ayuntamiento conserva su autonomía bajo tales limitantes.

Moisés Ochoa Campos explica que conforme a la Instrucción para el Gobierno Económico Político de las Provincias, los Jefes Políticos tenían a su cargo las siguientes funciones: "como autoridad superior dentro de cada provincia, cuidaban de la tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de leyes y ordenamientos del gobierno, y en general, de todo lo concerniente a las funciones gubernativas". (30)

(30) IBIDEM. P. 224.

Esta Constitución tuvo una efímera existencia, sin embargo, a pesar de su corta vida reinstauró el sistema de elección popular directa, el principio de no reelección de los funcionarios municipales. Asimismo, introdujo innovaciones importantes como la de integrar el Ayuntamiento por regidores cuyo número fuese en proporción con el número de habitantes, la de declarar como obligación ciudadana el desempeño de cargos concejiles.

Como vemos, estas medidas constituyeron un fuerte impulso a la vida de los Municipios, aunque por otra parte, sentó precedentes negativos con la pérdida de la autonomía municipal en materia hacendaria y con el régimen de centralización al que se sometieron los Ayuntamientos a través de los Jefes Políticos.

La figura del Jefe Político en el desquiciado imperio español, resultó ser un problema que se recrudeció al paso del tiempo. Cabe señalar, que la institución del Jefe Político en la Provincia de México así como también la del Intendente fue uno de los primeros antecedentes en la organización del Distrito Federal.

#### 2.1.6 LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.

Esta Constitución se sancionó por el Congreso de Anáhuac en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814 con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América

Mexicana, y fue promulgada el 22 del mismo mes y año; no obstante, aunque careció de vigencia práctica entraña un inestimable valor histórico porque como dice Mario de la Cueva "representa la primera manifestación de fe Constitucional de la nación mexicana y porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX". (31)

Los autores de esta Constitución la ordenaron estrictamente con los elementos que la técnica jurídica habría de definir y precisar con posterioridad, es decir, que no se propusieron hacer una obra técnica sino una Constitución Política que siendo provisional contemplara las decisiones primordiales referentes a la esencia y organización del Estado de México.

No obstante, que ésta Constitución contempló avances muy importantes ni ella ni los Sentimientos de la Nación, ni el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional (expedida en 1813 por el Congreso de Anáhuac en la que fue declarada la disolución definitiva de la independencia al trono español) contemplaron al Municipio específicamente ya que más bien, conservaron la situación imperante en aquella época en lo que al régimen municipal se refiere. Por lo tanto, el Municipio conservó la misma estructura y funciones que le habían sido encomendadas por la

---

(31) "La Constitución Política de México" en 50 años de Revolución. EDITORIAL F.C.E. México 1961, P. 55.

Constitución de Cádiz, sin embargo, cabe señalar que la de Apatzingán hizo modificaciones a los sistemas electorales estableciendo juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia "los que de manera mínima reintegraba la soberanía a su titular el pueblo por conducto de los representantes que elegían sucesivamente en los niveles mencionados de elección". (32)

#### 2.1.7 LA CONSTITUCION DE 1824.

Una vez consumada la independencia el 4 de Octubre de 1824, fue sancionada por el Congreso General Constituyente la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos teniendo como precedente el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824. Este documento que rigió por espacio de once años, dió origen a la comunidad política nacional la que adoptó como forma de gobierno la república representativa popular federal.

El maestro Burgoa dice respecto a ésta Constitución y en particular acerca del Municipio que éste "... no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad Constitucional apenas se le mencionó por

---

(32) SECRETARIA DE GOBERNACION. CONSULTA POPULAR SOBRE LA REFORMA MUNICIPAL. Bases Jurídicas para una Legislación Estatal y Municipal en relación con las Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional. P. 56

las Leyes Fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales". (33)

En efecto, en dicha Constitución no se contó con alguna disposición en materia municipal y las entidades que formaban la República continuaron copiando el régimen establecido en la Constitución Gaditana.

#### **2.1.8 LA CONSTITUCION DE 1836.**

Fue la Sexta de las Siete Leyes la que se ocupó de los Ayuntamientos disponiendo que fueran de elección popular y que los hubiera en las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. Respecto de esta Constitución, cabe señalar, que el movimiento de reorganización municipal produjo las ordenanzas municipales las cuales fueron expedidas por la Junta Departamental y por el gobierno del Departamento de México.

#### **2.1.9 LAS BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.**

Elaborada en 1843 por la Junta Nacional Gubernativa convocada por Santa Anna, este Código centralista se ocupó en su artículo 4o. del régimen municipal estableciendo que el

(33) BURGOA, Ignacio. Ob. cit. P. 796.



territorio de la República sería dividido en Departamentos y éstos a su vez en Distritos, Partidos y Municipalidades.

Al respecto, dice el maestro Sergio Francisco de la Garza que en las Bases Orgánicas se acentuó más la dependencia entre los Ayuntamientos y las Juntas ó Asambleas Departamentales; en éste código se señalaron las funciones de éstas Asambleas ó Juntas entre las que podemos mencionar: lo concerniente a la división política de los Departamentos, así como la determinación precisa de las funciones de los empleados municipales. La vigencia de las Bases Orgánicas fue de tres años, y como sabemos, en ellas se concentró el centralismo más radical.

#### 2.1.10 LA CONSTITUCION DE 1857.

En 1856 fue expedido por Commonfort el Estatuto Orgánico Provisional de la República el cual colocó a los Municipios bajo la autoridad directa de los gobernadores "El Estatuto establece la forma central más ominosa todavía que la de las Bases Orgánicas haciendo que el gobierno central se ingiera en la administración interior de los Estados de modo que hasta en las municipalidades, en los asuntos más triviales y minuciosos, se haga sentir su poder". (34)

---

(34) ZARCO, Francisco, citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. Ob. Cit. P. 36.

El 5 de Febrero de 1857, fue sancionada y jurada la Constitución del mismo año; este ordenamiento estableció importantes aportaciones en las instituciones del país, ya que consagró a nivel Constitucional los principios democráticos y federalistas, no obstante, no se ocupó expresamente de los Municipios a pesar de que el tema no fue del todo ajeno en el seno del Constituyente, dice el maestro Tena Ramírez que siendo "instituciones democráticas, parecería que los Municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así; las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los Municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y dárles vida". (35)

Ante esta situación queda clara la idea de que al no haber sido contemplada la institución municipal por la Constitución Federal su regulación quedó desplazada a las constituciones estatales.

#### 2.1.11 LA CONSTITUCION DE 1917.

El año de 1906 podemos considerarlo como la etapa precursora de la Revolución Mexicana, ya que en ese año, fue

---

(35) TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México, 1975. P. 141.

expedido en San Luis Missouri el muy famoso Programa del Partido Liberal Mexicano suscrito por Don Ricardo Flores Magón, documento que influyó de manera trascendental en la ideología del constituyente del '17, en dicho Programa se hacia alusión respecto del Municipio en cuanto a la supresión de las jefaturas políticas, reorganización de Municipios suprimidos y en general robustecimiento del poder municipal. Con respecto a la institución del Municipio, la Revolución Mexicana puede ser dividida en su historia en dos etapas, la primera que inicia con el Plan de San Luis y termina con la muerte de Madero en la que fue abandonada la materia municipal; y la segunda la institución municipal cobró singular importancia al ser abordada por el Decreto de "Adiciones al Plan de Guadalupe" el 12 de Diciembre de 1914 y por otras leyes que emanaron de estas adiciones tales como:

- A) La Ley Orgánica del artículo 109 Constitucional.
- B) La Ley Agraria del 6 de Enero de 1915.
- C) La Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- D) La Ley que facultó a los Ayuntamientos a expropiar terrenos para establecer escuelas, mercados y otros.
- E) La Ley sobre la Organización Municipal en el Distrito Federal y territorios de Tepic y Baja California.

- F) La Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados y otros.
- G) La Ley para elecciones en los Ayuntamientos del Distrito Federal del 5 de Agosto de 1916.
- H) La Ley de Restitución de Caudales y Bienes de los Ayuntamientos del Distrito Federal del 4 de Septiembre de 1916.

La importancia dada al Municipio se debió sin duda alguna al conocimiento directo que el pueblo tuvo de la situación vivida por el país durante el Porfiriato, motivo por el cual, fue el pueblo mismo el que impulsó el desarrollo del Municipio como institución democrática, fue por eso que para el Constituyente el ejercicio democrático por el pueblo lo consideró como una conquista fundamental que debía contemplarse a nivel Constitucional otorgándole dicha categoría en el artículo 115. Pero no sólo este precepto se refiere al Municipio, nuestra Carta Magna también se refiere a el en los artículos 30, 50, 27, 31, 35, 36, 73, 116, 117 y 130. Más adelante en un capítulo especialmente dedicado para ello, expondremos el precepto que eleva a rango Constitucional a la institución del Municipio.

## 2.2 ANTECEDENTES SOBRE LA DIVISION POLITICA MEXICANA.

Resulta interesante para nuestro estudio tratar un poco el tema relativo a las divisiones territoriales en México, es así, como en un sistema de gobierno como el nuestro la fijación de límites precisos es primordial, puesto que las entidades integrantes del territorio son personas jurídicas con derecho de soberanía sobre la extensión de su territorio, no obstante, esta idea no ha prevalecido desde siempre, en efecto, en la época de la Colonia la división territorial careció del aspecto político que es la esencia de ésta, lo anterior se debió a la falta del determinismo Constitucional que plantea un sistema republicano como lo es el nuestro.

Existieron en la Colonia tres clases de divisiones territoriales: a) la eclesiástica, b) la administrativa-judicial, y c) la administrativa-fiscal, las cuales existieron de manera simultánea. Cabe señalar, que estas divisiones que dividieron al territorio de manera arbitraria encontraron su aceptación en la costumbre. "Los conquistadores, o mejor dicho, pobladores, hicieron suyas en muchos casos las grandes divisiones territoriales indígenas, y así por ejemplo, se siguió diferenciando en el mapa colonial... los límites que antes de la conquista determinaban aquellos territorios". (36)

(36) O'GORMAN, Edmundo. HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE MEXICO. Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición. México, 1975. P.P. 10 y 11.

Es así como para nuestros propósitos conviene advertir la diferencia existente entre las divisiones territoriales coloniales y las del México independiente, en efecto, la división del territorio republicano indispensable en un sistema Constitucional como lo es el nuestro, encuentra siempre y de manera exclusiva su creación y desaparición en la ley, es decir, que dichas divisiones en un sistema tal, constituyen un fin que responde a un imperativo orgánico del Estado, en cambio, en la época colonial, estas divisiones surgen como consecuencia de fenómenos históricos reflejados en su territorio y que requieren para su administración y buen gobierno el reconocimiento de la ley.

Durante la época del movimiento insurgente, de los caudillos independentistas emanaron varios documentos, el más importante, sin duda, es el Decreto Constitucional sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, en su artículo 42 dividió al territorio en 17 provincias. Como una observación acerca de la división territorial creada por los insurgentes, ésta no tenía carácter definitivo sino provisional en tanto se hiciera una demarcación exacta de cada una de las provincias que integraban al territorio de la "América Mexicana".

En este orden de ideas, una vez que fue consumada la independencia en virtud del Plan de Iguala y los Tratados de

Córdoba; la Junta Provisional Gubernativa que surgió de dichos Tratados, expidió el 17 de Noviembre de 1821 la Ley de Bases para Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano, esta ley hizo una división territorial que es considerada como la primera división territorial política del México independiente, dicha ley menciona como las provincias integrantes del territorio de México a las siguientes:

1.- México, 2.- Guadalajara, 3.- Veracruz, 4.- Puebla, 5.- Nueva Vizcaya, 6.- Sonora, 7.- Valladolid (Michoacán), 8.- Oaxaca, 9.- Zacatecas, 10.- San Luis Potosí, 11.- Guanajuato, 12.- Mérida de Yucatán, 13.- Tlaxcala, 14.- Nvo. Reino de León, 15.- Santander, 16.- Coahuila, 17.- Texas, 18.- Nuevo México, 19.- California, 20.- Querétaro, 21.- Chiapas, 22.- Guatemala (hasta 1823).

Poco tiempo después, para hacer posible la implantación del sistema federal, hubo necesidad de recurrir a la creación de entidades políticas soberanas las cuales se unirían en una Federación, así lo dispuso el Acta Constitutiva de 1824 en sus artículos 5o, 6o, 7o y 8o.

Es conveniente advertir, que con el Acta Constitutiva de la Federación desaparece definitivamente el término "provincia" para designar a las partes integrantes del territorio, y en lo sucesivo se usarían las denominaciones de "Estados", "Departamentos" y "Territorios".

La Constitución de 1824 dividió al territorio de la siguiente forma:

ESTADOS: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Tejas, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Angeles, Querétaro, Sonora y Sinaloa, Tamaulipas, Jalisco y Zacatecas.

TERRITORIOS: Alta California, Baja California, Colima y Santa fe de Nuevo México.

Además dispuso que una ley Constitucional fijara el carácter de Tlaxcala. Durante el tiempo de vigencia de ésta Constitución fueron expedidas leyes importantes sobre división territorial y que son las siguientes:

- Decreto de fecha 18 de Noviembre de 1824. Del cual ya hemos hecho referencia pero que es importante reiterar que dispuso que el Congreso en uso de la facultad otorgada por la fracción XXVIII del artículo 50 Constitucional eligiera un lugar para que en el se establecieran los Supremos Poderes Federales, en cumplimiento de ello fue elegida la Ciudad de México cuyo distrito fue demarcado por peritos del Estado de México y del Gobierno General.



- Ley de 18 de Abril de 1826. Estableció que aquellos pueblos que resultasen cortados por la línea de demarcación si la mayor parte de su población quedaba fuera del círculo distrital pertenecerían al Estado de México.
- Decreto de 24 de Noviembre de 1824. Declaró a Tlaxcala como Territorio Federal.
- Decreto del 13 de Octubre de 1830. Por el cual Sonora y Sinaloa formaron un sólo Estado.
- Ley del 23 de Mayo de 1835. La Ciudad de Aguascalientes se separó de Zacatecas y quedó como un territorio. (36 bis)

Las Leyes Constitucionales de 1836 obra del centralismo, también contemplaron el tema relativo a la división territorial, al respecto cabe señalar, que la diferencia primordial entre su división y la que consagraba el sistema federal consiste en que fue desaparecido el Distrito Federal y pasó a incorporarse al Departamento de México. Además hay que añadir que la división territorial en 24 Departamentos era provisional y que no fue sino hasta 1838 cuando la división quedó como definitiva.

(36 bis) Ver anexo 1.

Durante el periodo de vigencia de las Bases Constitucionales de 1843 la división territorial fue enumerativamente la misma que la de la etapa anterior. (1836) (36 bis 1)

Entre estas dos etapas la diferencia consistió en que la división territorial había quedado como definitiva en la Ley de 1836, y en cambio, en las Bases Orgánicas la división era provisional hasta la expedición de una ley que arreglara el número y los límites de los Departamentos, por aquel tiempo, el Departamento de Yucatán se encontraba en situación de rebelión, sin embargo, tras haber llegado a un acuerdo en el año de 1843 volvió a incorporarse a la República como Departamento.

Con la vuelta al régimen federal en 1846, por un Decreto emitido por el General Mariano Salas, se restableció la vigencia de la Constitución del '24 y también se restableció el Distrito Federal.

La promulgación en 1847 del Acta Constitutiva y de Reformas provocó que Mariano Otero presentara un proyecto de reformas que aludía en uno de sus puntos al Distrito Federal, al respecto, propuso que en tanto que la Ciudad de México fuera Distrito Federal gozaría del voto en las elecciones presidenciales y senatoriales, todo ello, encaminado a erigir

(36 bis 1) Ver anexo 2.

al Distrito Federal en otro Estado, así como también la traslación de los Supremos Poderes a otro Estado, no obstante, del resultado de la discusión del mencionado proyecto se resolvió dejar a la Ciudad de México como Distrito Federal de manera provisional.

Fue así como en el Acta de Reformas de 1847 se estableció que los Estados federales serían los que se expresaron en la Constitución del 24 que recordamos eran veinte los estados y seis los Territorios además del Distrito Federal.

En 1853 vio la luz el Código llamado "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución" que subsistieron hasta 1856 fecha del último centralismo, estas Bases no modificaron la división territorial de veinte Estados. La creación del Estado de Guerrero no era definitiva, por lo tanto, no podía contarse a esa nueva entidad entre el número de los Estados, tres Territorios y un Distrito Federal. Durante la vigencia de estas Bases, fueron expedidos varios Decretos que si modificaron la división territorial; entre ellos: el del 16 de Febrero de 1854 que declaró la comprensión del Distrito de México (antes llamado Distrito Federal).

El 16 de Junio de 1856, la Comisión a la que se encomendó formar un proyecto de Constitución, respetó en su dictámen la división territorial centralista, con la única diferencia de la creación de un nuevo Estado: el del Valle de México, algunos proyectos de miembros de la Comisión también se pronunciaron a favor de que el Distrito Federal se incorporase al Estado de México, de que fuera creado un nuevo residencia de los poderes federales, considerándose a Querétaro como el lugar ideal para ello, y como consecuencia de dicha traslación la creación del Estado del Valle de México.

Dicha Comisión propuso al Congreso 6 artículos (del 49 al 54) referentes a las cuestiones territoriales, el relativo a nuestro tema fue el artículo 50 que al ser sometido a discusión se dividió para este fin en cinco partes, de entre las cuales particularmente nos interesa la cuarta referente a la creación del Estado del Valle y la quinta relacionada con el establecimiento del Distrito Federal en Querétaro, al respecto la Comisión sometió a debate la proposición consistente en que el susodicho Estado del Valle gozará de los mismos límites del Distrito Federal cuando éste dejare de ser la residencia de los poderes federales, no obstante, se desechó la idea de trasladar los poderes de Querétaro al ser analizada la subsistencia del Estado de Querétaro, en este

sentido, también se propuso que el Distrito Federal se constituyera en la Ciudad de Aguascalientes y de igual forma esta proposición no prosperó.

Los artículos 43 y 46 de la Constitución del '57 fijaron la división territorial en 24 Estados y un territorio que fue la Baja California, en este sentido consideró entre los Estados al Valle de México como una entidad ya constituida lo cual provoca confusión pues podría pensarse que desaparece al Distrito Federal al no ser incluido dentro de las partes integrantes de la Federación siendo que no fue así ya que el artículo 46 dispuso que sería erigido el Estado del Valle de México ocupando el territorio del Distrito Federal cuando de éste fueran trasladados a otro lugar los poderes federales y por lo cual en tanto que este supuesto no se realizara seguiría denominándose como Distrito Federal. (36 bis 2)

El proyecto de reformas a la Constitución de 1857 considerado como el antecedente de la Consitución de 1917, que también observaba cuestiones sobre división territorial fue aprobado en su mayoría por el Congreso, al respecto, Edmundo O'Gorman señala que "las unicas variantes de importancia entre las disposiciones del proyecto y las del texto definitivo son, la primera, que no se aceptó la propuesta de conceder mayor extensión al Distrito Federal, y

(36 bis 2) Ver anexo 3.

la segunda, que no se accedió a suprimir lo relativo a la erección del Estado del Valle de México para el caso de cambio de residencia de los poderes federales". (37)

No obstante, el Congreso no dió al olvido la posibilidad de crear al Estado del Valle de México, la cual sería forzosa en el caso del cambio de residencia de los poderes federales, no obstante, cabe señalar que se corrigió el error de no incluir a tal Estado entre los demás integrantes de la Federación, concretándose únicamente en considerarlo como una hipótesis sujeta solamente a condición suspensiva.

---

(37) O'GORMAN, Edmundo. Ob. Cit. P.P. 149 y 150.

**CAPITULO III. EL DISTRITO FEDERAL**

### 3.1. LA HISTORIA DEL DISTRITO FEDERAL.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824 y la Constitución Federal de fecha 4 de Octubre de ese mismo año, fijaron las bases de la federativa organización política y administrativa del país, en este sentido, el artículo 50 fracción XXVIII de esta Constitución facultó al Congreso para elegir un lugar en el cual residieran los Supremos Poderes de la Federación, para tal efecto, y por razones de índole histórico, político, geográfico y sociológico argumentadas por Fray Servando Teresa de Mier se designó a la Ciudad de México como el asiento oficial de los poderes federales, adquiriendo así la categoría de "Capital de la República Mexicana". Lo anterior constituye una diferencia con respecto del federalismo estadounidense en el cual se fundó una Ciudad especial para que en ella residieran los poderes federales, en cambio en México se optó por escoger una Ciudad ya constituida y que debido a ello, presentó problemas de tipo político y administrativo al ser sobrepuestos los poderes federales a su régimen municipal.

El 18 de Noviembre de 1824, se expidió un Decreto en el cual haciendo alusión a la facultad que le fué concedida al Congreso por la fracción XXVIII del artículo 50 Constitucional para la elección del lugar de residencia de



los supremos poderes; dispuso la elección de la Ciudad de México, con un Distrito comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la Ciudad y con un radio de dos leguas. Asimismo, se dispuso el nombramiento de dos peritos por parte del Estado de México y del Gobierno General para que entre los dos hicieran la demarcación y señalamiento de los términos de dicho distrito; en este orden de ideas, cabe agregar, la mención a la Ley del 18 de Abril de 1826, en la cual se determinó que aquellos pueblos que resultaran cortados por la línea de demarcación pertenecerían al Estado de México si la mayor parte de su población quedase fuera del círculo distrital. Continuando con las disposiciones contenidas en el Decreto mencionado, el artículo 4o. de este ordenamiento dispuso que el gobierno político y económico de dicho distrito quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General el cual nombraría a un gobernador interino en lugar del Jefe Político.

El artículo 7o. dispuso por otra parte, que en las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal en cuanto a su gobierno municipal, seguirían aplicándose las leyes vigentes.

De este Decreto comienza la existencia del Distrito Federal; una vez que fue creado, se procedió a regular todos los demás aspectos referentes a su régimen interior; en materia fiscal se decretó el 11 de Abril de 1826, que las

rentas del Distrito pasarían a formar parte de las generales de la Federación, en cuanto a la materia de policía el 6 de Febrero de 1822, se expidió un reglamento en el cual se encontraban señaladas las funciones de los Jueces Auxiliares quienes en términos generales tenían por función la vigilancia del orden del vecindario y conciliar las diferencias que se suscitaban; asimismo, por su carácter municipal se encontraban estrechamente relacionadas a la vida del vecindario y por lo tanto, fueron un eslabón con los respectivos regidores.

Poco después, se instauró la primera República Central, misma que fue regida por las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

A partir de la Ley del 3 de Octubre de 1835, con la cual cayó el sistema federal, existió un lapso de tiempo en el cual se preparó la legislación definitiva del centralismo, dicho régimen que funcionó a través de las Leyes Constitucionales de 1836 incorporó al Distrito Federal al Departamento de México, el cual conservó como capital a la misma Ciudad y dividió en distritos al territorio (arts. 10, 20, 30 y 40 de la Ley Sexta). (38)

(38) TENA RAMIREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808 - 1879. Editorial Porrúa, S.A. 9a. edición, México, D.F., P. 239.

Conforme a lo anterior, la división territorial era provisional, no siendo sino hasta el 30 de Junio de 1838, en que por virtud de una ley de tal fecha cumpliendo con lo dispuesto por los artículos 1o. y 2o. de la Sexta Ley Constitucional, se dividió definitivamente al territorio.

En Noviembre de 1842, se inició la discusión del proyecto de la nueva Constitución que propugnaba nuevamente por el federalismo.

Con la vuelta al régimen federal el Decreto del 22 de Agosto de 1846 abre un periodo de transición del centralismo al federalismo mismo que concluye en Mayo de 1847 cuando es sancionada el Acta Constitutiva y de Reformas. El artículo 1o. del Decreto arriba anotado, dispuso que en tanto se publicaba la nueva Constitución serían aplicadas las disposiciones de la Constitución de 1824. Asimismo, fue restablecido el Distrito Federal y los Ayuntamientos que funcionaron hasta el 21 de Septiembre de 1853 fecha en la cual Santa Anna dotado de facultades omnimodas por las Bases Provisionales, dispuso la conversión del Distrito Federal en Distrito de México; cabe señalar, que el gobernador de dicho Distrito se debía sujetar en todo al supremo gobierno central y a las instrucciones y acuerdos que expidiera el Ministerio de Gobernación.

Con relación al Municipio, este continuó de manera provisional con la organización que tenía y en espera de algún proyecto reglamentario al respecto, no obstante, dicho proyecto se vió interrumpido con el movimiento liberal.

En lo que refiere al territorio de la metrópoli, el artículo 6o. del Acta de Reformas de 1847, dispuso que en tanto fuese Distrito Federal, disfrutaria del derecho de voto en la elección del Presidente de la República así como del derecho para elegir a sus representantes ante el Senado.

Debido al funcionamiento de una Comisión creada exclusivamente para la revisión de las Ordenanzas Municipales de la Ciudad de México, y vino una época de importantes reglamentaciones sobre diversos puntos del régimen local, como por ejemplo el referente al funcionamiento del rastro de la Ciudad y libre introducción de carne conforme a las disposiciones dadas por el Gobernador del Distrito Federal.

En 1849 fué alcanzada la meta del partido conservador consistente en apoderarse del Ayuntamiento de la Ciudad de México lo que provocó gran irregularidad en la marcha de la administración municipal y no fue sino hasta 1851 cuando volvió a regularizarse; no obstante que continuó la época de continuos vaivenes de lucha entre dos corrientes: la centralista que quería no Ayuntamientos electivos, y la

federalista enarbolada por los liberales que pugnaban por Ayuntamientos de elección popular en un régimen descentralizado formado por Estados libres y soberanos.

El 4 de Julio de 1856, comenzó la discusión del proyecto de Constitución, el constituyente del '57 volvió a escoger a la Ciudad de México como el asiento de los poderes federales y se dispuso que en caso de ser trasladados, el territorio de Distrito formaría un nuevo Estado llamado "Estado del Valle de México".

En lo que respecta al territorio del Distrito Federal, éste se dividió en secciones o partidos en base de un Decreto de fecha 6 de Mayo de 1861, y que fueron los siguientes:

- a) Municipalidad de México.
- b) Partido de Guadalupe Hidalgo.
- c) Partido de Xochimilco.
- d) Partido de Tlalpan
- e) Partido de Tacubaya.

En cada una de las anteriores, la demarcación de sus poblaciones, creación de sus presupuestos, así como el nombramiento y remoción de prefectos, eran facultades que le correspondían al Gobernador del Distrito el cual actuaba como autoridad local en la Municipalidad de México.

El año de 1862 fue de intensa actividad para el Distrito Federal en materia legislativa ya que en dicho año fueron expedidas numerosas disposiciones. En la época del Imperio el territorio del país fue dividido en Departamentos, los cuales a su vez se dividieron en Municipios, respecto de los primeros su administración correspondió a los prefectos, los segundos estaban a cargo de los subprefectos y por último los Municipios que funcionaban por medio de sus Ayuntamientos, dichos Ayuntamientos eran presididos por los alcaldes, cabe señalar, que el alcalde de la capital era nombrado y removido por el Emperador. Fue durante el Imperio que el territorio del Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México, la capital se dividió en cuarteles mayores de policía, que a su vez se subdividieron en cuarteles menores, que correspondían al número de concejales que componían el Ayuntamiento, y al mismo tiempo cada cuartel menor era subdividido en manzanas o secciones.

Con posterioridad a la caída del Imperio en 1899, el Distrito Federal recibió una nueva división para su régimen interior y que fue la siguiente:

- A) Municipalidad de México.
- B) Prefectura de Guadalupe Hidalgo, que comprendía los Municipios de Guadalupe Hidalgo e Iztacalco.

C) Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz, con los Municipios del mismo nombre así como el de Tacuba.

D) Prefectura de Tacubaya, con los Municipios de Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa.

E) Prefectura de Coyoacán, con los Municipios de Coyoacán y San Angel.

F) Prefectura de Tlalpán, con el Municipio de igual nombre e Iztapalapa.

G) Prefectura de Xochimilco, que se integraba con los Municipios de Xochimilco, Hastahuacán, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Actopan y Octotepec.

La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal expedida en 1903 por Porfirio Díaz determinó los límites territoriales del Distrito Federal para su administración en trece Municipios.

- 1.- Municipio de México.
- 2.- Municipio de Guadalupe Hidalgo.
- 3.- Municipio de Azcapotzalco.
- 4.- Municipio de Tacuba.
- 5.- Municipio de Tacubaya.
- 6.- Municipio de Mixcoac.
- 7.- Municipio de Cuajimalpa.

- 8.- Municipio de San Angel.
- 9.- Municipio de Coyoacán.
- 10.- Municipio de Tlalpan.
- 11.- Municipio de Xochimilco.
- 12.- Municipio de Milpa Alta.
- 13.- Municipio de Iztapalapa.

Cabe agregar que el gobierno de Distrito estaba sujeto al Ejecutivo a través de tres funcionarios:

- El Gobernador.
- El Presidente del Consejo Superior de Salubridad.
- El Director de Obras Públicas.

Estos tres funcionarios conjuntamente formaban el Consejo Superior de Gobierno que administraba al Distrito Federal.

El 13 de Abril de 1917, Don Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual abordó puntos muy interesantes tales como: los relativos al sistema de gobierno, al sistema fiscal, a la instrucción y seguridad pública y a la administración municipal entre otros. En dicha ley se asentó que el Municipio Libre era la base de la división territorial y de organización política y administrativa del Distrito Federal. El Ayuntamiento de la Ciudad de México se integró por



veinticinco Concejales, y de quince en cada uno de los demás Municipios del Distrito.

El 28 de Agosto de 1928, por una iniciativa obregonista fue reformado el artículo 73 fracción VI de la Constitución Política que en el texto antes de ser reformado otorgaba al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal el cual quedó dividido en Municipios a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa, asimismo, dispuso que el gobierno del Distrito estuviera a cargo de un gobernador el cual podía ser removido libremente por el titular del Ejecutivo. Con la reforma a este precepto Constitucional se dieron nuevas bases a la organización política y administrativa del Distrito Federal, ya que fueron suprimidos los Municipios y se dispuso por la Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1928, la creación del Departamento del Distrito Federal al cual le fue encomendado el desempeño de todas las funciones que ordenamientos anteriores le habían señalado al extinto gobierno del Distrito y a los Ayuntamientos de los desaparecidos Municipios. Asimismo, tanto la Constitución como la Ley Orgánica dispusieron que el titular de la Administración Pública Local fuera el Presidente de la República, quien ejercería las funciones respectivas a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y a su vez, dicho Jefe

contaría con el apoyo de Delegados y Subdelegados así como del personal burocrático.

La Ley de 1928, estuvo vigente hasta la expedición el 31 de Diciembre de 1941 de una nueva Ley Orgánica la cual definió la división de poderes en el Distrito, así como sus esferas competenciales y de autonomía. Fue creado un organismo llamado Auditoría cuyo objetivo primordial era la revisión y supervisión de los contratos de obras públicas y los movimientos hacendarios del gobierno del Distrito.

Se consideró que las denominaciones "Departamento del Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal" no correspondían constitucionalmente a la organización de una República de tipo federal y representativa, motivo por el cual fue publicado el 6 de Agosto de 1945, un Decreto que modificó tales denominaciones cambiándolas por "Gobierno del Distrito Federal" y "Gobernador del Distrito Federal".

La ley de 1941, fue derogada por la Ley Orgánica de 1970, en la cual se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, en virtud de dicha modificación, la desconcentración administrativa y la participación ciudadana adquirieron un mayor impulso.

El 29 de Diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica que actualmente nos rige, en ella se definen las funciones de gobierno, las jurídicas, administrativas y hacendarias, de obras y servicios sociales y económicas. Asimismo, hace una reagrupación de las unidades administrativas del Departamento para su división entre las Secretarías Generales, Oficialía Mayor y la propia Jefatura, también señala el procedimiento para la prestación de los servicios públicos. Igualmente, dedica su capítulo IV a lo referente al patrimonio del Departamento del Distrito, y en el mismo sentido destina sus capítulos V y VI para lo concerniente a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana así como a la participación política del ciudadano del Distrito Federal mediante el Referéndum y la Iniciativa Popular.

### **3.2 SITUACION POLITICA, JURIDICA, ADMINISTRATIVA Y SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.**

Resulta típico de los Estados cuyo régimen es federal, adoptar la figura del Distrito Federal como estructura política y administrativa. El primer país que estableció este concepto fue los Estados Unidos de América con el Distrito de Columbia. En la República de Brasil también existe un Distrito Federal denominado Brasilia. En Argentina

la capital de la República es el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, y su poder Ejecutivo se encuentra a cargo del gobernador de la provincia de Buenos Aires, cabe señalar, que en dichos Distritos Federales se localiza el asiento de los poderes federales.

En nuestro país, el concepto de Distrito Federal para el gobierno de la Ciudad de México surge con el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824, y la Constitución Federal del 4 de Octubre del mismo año, cabe destacar, que en el gobierno del Distrito Federal, desde 1824, coexistieron dentro de un mismo territorio las autoridades federales y municipales (con excepción de la etapa en que rigieron las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843), situación que motivó la reforma al artículo 73 Constitucional en su fracción VI el 28 de Agosto de 1928, suprimiéndose los Municipios de la entidad y encomendándose su gobierno al Presidente de la República quien lo ejerce por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal (art. 1 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), creándose también en lugar de las antiguas jurisdicciones municipales trece Delegaciones. En la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal de 1941 aparecen la Ciudad de México y once Delegaciones, y en la actual Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, desaparece la

Ciudad de México como concepto y establece dieciseis Delegaciones. (38 bis)

La Delegación como unidad político-administrativa regional lleva a efecto las atribuciones encomendadas al Departamento del Distrito Federal dentro del territorio geográfico que le corresponde.

El artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, señala como excepciones aquellas atribuciones que por naturaleza correspondan a los órganos de la administración centralizada y agrega que la desconcentración de facultades será general, garantizando la autonomía de su ejercicio por los delegados (funcionarios nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República que encabezan a la unidad desconcentrada denominada Delegación del Distrito Federal), en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada para el mejor gobierno de la entidad.

Entre las principales actividades desempeñadas por estos órganos desconcentrados se encuentran las siguientes (art. 45 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal):

(38 bis) Ver anexo 4.

- 1.- Vigilar la debida prestación de los servicios públicos.
- 2.- Expedir licencias para la ejecución de obras de construcción, ampliación o mejoramiento de inmuebles.
- 3.- Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo en beneficio de los habitantes de la Delegación respectiva.
- 4.- Coordinar con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales.
- 5.- Prever la conservación de los servicios de agua potable y drenaje.
- 6.- Mantener en buen estado el servicio de alumbrado, parques, jardines etc.
- 7.- Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad.
- 8.- Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural.

Cabe destacar, que el artículo 46 de dicho reglamento, impone la obligación para los delegados de practicar recorridos de manera periódica dentro de su demarcación territorial para comprobar el estado en que se encuentran los servicios públicos, obras e instalaciones en los que la comunidad tenga interés.

De acuerdo a los artículos 42 fracción I, 43 y 44 Constitucionales, se considera al Distrito Federal como una entidad federativa de manera que como tal tiene un territorio, una población, y un gobierno el cual se integra por tres Poderes:

El Ejecutivo a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal (arts. 73 fracción VI, base 1a. Constitucional y 1o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

El Legislativo formado por el Congreso de la Unión (arts. 73 fracción VI Constitucional y 5o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal) que legisla para esta entidad federativa emitiendo leyes aplicables para su territorio. Además el mismo precepto Constitucional en la

fracción VI base 3a. inciso a) señala a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana en esta entidad federativa, y que también tiene facultades legislativas para el Distrito Federal relativas a Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.

El Poder Judicial se encuentra constituido por el Tribunal Superior de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal (art. 6o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), el artículo 7o. del mismo ordenamiento señala que la función jurisdiccional en materia administrativa se encuentra encomendada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, asimismo, la justicia laboral está a cargo de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (art. 8o. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal). El Ministerio Público del Distrito Federal, está a cargo de un Procurador de Justicia que depende directamente del Presidente de la República (art. 9o. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

En este sentido, podemos ver que la administración Pública del Distrito Federal, es ejercida por el Presidente de la República por medio del Departamento del Distrito Federal y los órganos dependientes del mismo (art. 3o. Ley



Orgánica del Departamento del Distrito Federal). es en esta forma que el Departamento del Distrito Federal es considerado como un órgano de la centralización administrativa que depende del Poder Ejecutivo como lo señalan el artículo 73 fracción VI Constitucional, y 5o. párrafo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### 3.2.1 LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Este punto ha sido motivo de controversia y hasta ahora no hay una uniformidad de criterios ni en la doctrina ni en la legislación.

No obstante, y si como hemos dicho antes, el Distrito Federal, es considerado como una entidad federativa en base a los motivos ya expuestos (tiene población, territorio, régimen patrimonial presupuestario y financiero independiente de la Federación), entonces debemos reconocerle personalidad jurídica propia.

Por otra parte, si consideramos al Departamento del Distrito Federal como órgano centralizado dependiente del Poder Ejecutivo, no tendría personalidad jurídica ya que sus actos serían considerados como los de una dependencia del Poder Ejecutivo, es por ello que el Departamento del Distrito

Federal constituye la administración pública de esta entidad federativa, que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal, asimismo, aún cuando las autoridades del Distrito Federal son federales, también son locales en virtud de que su ámbito competencial se encuentra limitado tan sólo a su territorio.

Debemos dejar en claro, que el artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, al disponer que el Departamento del Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios, provoca una confusión ya que no es el Departamento del Distrito Federal el que tiene personalidad jurídica, sino la entidad federativa, pues el Departamento sólo es un órgano de gobierno por medio del cual la entidad federativa cumple sus derechos y obligaciones.

### **3.2.2 LAS ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en sus artículos 17 al 31, presenta una clasificación de las atribuciones encomendadas al Departamento de la siguiente manera:

- 1.- Materia de Gobierno (art. 17).
- 2.- Materia Jurídica y Administrativa (art. 18).
- 3.- Materia Hacendaria (art. 19).
- 4.- Materia de Obras y Servicios (art. 20).
- 5.- Materia Social y Económica (art. 21).
- 6.- Materia de Prestación de Servicios Públicos (arts. 22 a 31).

### 3.2.3 LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ya habíamos comentado anteriormente, el Departamento del Distrito Federal constituye la Administración Pública del Distrito Federal y como tal tiene la siguiente estructura:

El Jefe del Departamento del Distrito Federal es auxiliado en sus funciones por las siguientes dependencias que actúan en todas las ramas de la Administración Pública:

En materia Política:

- A) El Consejo Consultivo de la Ciudad.
- B) Las Juntas de Vecinos de cada Delegación.
- C) Las dieciseis Delegaciones Politico-Administrativas.

La creación del órgano de participación ciudadana denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, implica según el criterio del maestro Acosta Romero la reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito federal, para incorporar dentro de su estructura a dicho órgano, así como también, considera injustificada la existencia del Consejo Consultivo, ya que la Asamblea de Representantes viene a sustituirlo. (39)

En materia Administrativa:

Inmediatamente después del Jefe del Departamento, existen las siguientes unidades:

- A) Secretaría General de Gobierno, que atiende principalmente las materias referentes a las funciones desconcentradas en las Delegaciones.
- B) Secretaría General de Obras, que atiende lo relativo a las obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda.
- C) Secretaría de Desarrollo Social, que atiende los aspectos referentes a los servicios médicos, actividades cívicas, los reclusorios, etc.

(39) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. 8a. edición México 1988. P. 263.

- D) Secretaría General de Protección y Vialidad, que atiende las materias de seguridad pública y vialidad.
- E) La Oficialía Mayor, que se dedica a la administración interna del Departamento del Distrito Federal.
- F) La Tesorería, para atender la administración fiscal.
- G) La Contraloría General, para atender la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios.
- H) Las Delegaciones cuyas funciones ya se han comentado.

Asimismo, cuenta con dos Secretarías Generales Adjuntas para realizar nuevas funciones administrativas. De igual manera, cuenta con las Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados que establezca el Reglamento. (art. 2o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal)

#### 3.2.4 LOS ORGANOS DE COLABORACION VECINAL Y CIUDADANA.

Estos son:

- 1.- Comités de Manzana.
- 2.- Asociación de Residentes.

3.- Juntas de Vecinos.

4.- Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Cabe señalar, que cada uno de estos órganos cuenta con su propio reglamento excepto la Asociación de Residentes y los Comités de Manzana. En lo que atañe a las Juntas de Vecinos, estos son órganos de colaboración ciudadana del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los delegados, estos órganos funcionan en cada una de las dieciséis Delegaciones, entre sus atribuciones se encuentran las siguientes:

1.- Proponer al delegado las medidas tendientes al mejoramiento de los servicios públicos.

2.- Coordinarse con su delegado para las actividades de colaboración ciudadana y ayuda social.

3.- Cooperar con las autoridades del Departamento del Distrito Federal en los casos de emergencia (arts. 44 de las Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 51 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal).

El Consejo Consultivo fue constituido desde 1928, con el objeto de que junto con los demás órganos denominados de colaboración ciudadana se lograra una mayor participación de

los habitantes del Distrito Federal en la actividad política-administrativa, ya que una vez desaparecidos los Ayuntamientos, los ciudadanos de esta entidad federativa quedaron relegados al no poder elegir a sus autoridades político-administrativas. El Consejo Consultivo, es un órgano de colaboración ciudadana que se integra por dieciséis miembros cada uno presidente de su Junta de Vecinos. Entre las atribuciones de este Consejo podemos citar las siguientes:

- 1.- Colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la eficaz prestación de los servicios generales.
- 2.- Recomendar que algún servicio público prestado por un particular pase a serlo del Departamento del Distrito Federal o viceversa.
- 3.- Informar al Jefe del Departamento las deficiencias existentes en la Administración Pública y comunicar los problemas sociales, económicos, políticos, administrativos, educativos, culturales, demográficos y de salud pública.

Por lo que toca a la Asamblea de Representantes, en 1986, fue convocada la ciudadanía del Distrito Federal por acuerdo presidencial, para una consulta sobre la renovación

política electoral así como de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, como resultado de tal consulta, surgió la iniciativa de reformas al artículo 73 Constitucional fracción VI adicionando la base 3a. para crear un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal denominado "Asamblea de Representantes del Distrito Federal", que en opinión del maestro Acosta Romero "constituye un avance el establecimiento de esta Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y que a futuro considero se debe transformar en un Congreso Local para el Distrito Federal, como parte de la evolución político-administrativa, de dicha entidad". (40)

(40) IBIDEM. P. 286.



**CAPITULO IV. EL REGIMEN MUNICIPAL MEXICANO.**

#### 4.1 EL FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ALGUNAS ENTIDADES DE LA FEDERACION.

Para la elaboración de este punto, hemos revisado dos leyes orgánicas municipales pertenecientes a los Estados de Baja California Norte y Baja California Sur, mismas que a continuación presentamos:

##### Ley Orgánica Municipal para el Estado de Baja California Norte:

Esta entidad federativa se divide en Municipios libres administrados por Ayuntamientos que son considerados dentro del régimen municipal como el órgano de decisión con personalidad jurídica (arts. 22 y 23), y que son de elección popular directa cuyos miembros duran en su cargo tres años.

El artículo 10 de esta Ley Orgánica, enumera las funciones a cargo del Ayuntamiento, entre las cuales se encuentran las siguientes:

##### 4.1.1 EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS:

- La determinación de actividades dentro de sus respectivos Municipios.
- El establecimiento de normas reguladoras de los servicios públicos.

#### 4.1.2 EN MATERIA DE GOBERNACION:

- Cumplimiento de las leyes federales y estatales.
- Reglamentar los servicios públicos del Municipio y publicarlos en el Diario Oficial.
- Reglamentar los espectáculos públicos, los establecimientos de fábricas, comercios, etc.

#### 4.1.3 EN MATERIA HACENDARIA:

- Elaborar su presupuesto anual de ingresos y egresos remitiéndolo al Congreso del Estado para su aprobación, a más tardar el 10. de Noviembre del año anterior al que debe regir.
- Examinar y aprobar en su caso, la cuenta general de los gastos formulados por el Ayuntamiento saliente, no debiendo dejar este Ayuntamiento saliente deudas, ya que debe dejar un fondo para cubrirlas.
- Recaudar y administrar los ingresos municipales.

#### 4.1.4 EN MATERIA DE TRABAJO:

- Cooperar con las autoridades federales y estatales para la aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

#### 4.1.5 EN MATERIA DE ECONOMIA:

- Fomentar en la posibilidad de sus medios, el desarrollo de la industria, comercio y agricultura local.
- Cooperar con los otros niveles de gobierno en la lucha contra la especulación y carestía de la vida.
- Fomentar el turismo.

#### 4.1.6 EN MATERIA DE AGRICULTURA:

- Cooperar con los gobiernos federales y estatales en los programas agrícolas, fomentando la producción agrícola y combatiendo el robo de sus productos entre otras cosas.

#### 4.1.7 EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS:

- Mantener en buen estado los edificios públicos municipales.
- Conservar los jardines y parques públicos.
- Planear la construcción de nuevas obras, de acuerdo a las necesidades del Municipio.

#### 4.1.8 EN MATERIA DE EDUCACION:

- Cooperar con los gobiernos federales y locales en la aplicación de la Ley Federal de Educación.
- Informar de la problemática educativa a las autoridades federales y estatales.

#### 4.1.9 EN MATERIA DE ACCION MEDICA SOCIAL:

- Cooperar con la autoridad federal y estatal en el desarrollo de programas de salubridad, higiene y asistencia social.
- Crear y fomentar hospitales, asilos, dispensarios, guarderías infantiles, etc.
- Cuidar de la salubridad pública.

Los Ayuntamientos deben instalarse en todo el Estado el día Primero de Diciembre que siga a su elección y deben radicar en las cabeceras municipales, asimismo, las Delegaciones Municipales que son las poblaciones que sin ser cabeceras municipales pertenecen a la jurisdicción territorial que esta ley fija a cada Municipio y comprenden las fincas rurales, rancherías, ejidos y demás centros de población. (arts. 7o y 17 de la Ley Orgánica multicitada): Estas Delegaciones son administradas por un Delegado nombrado

y removido por el Ayuntamiento, dicho funcionario tiene a su cargo el orden y vigilancia en las rancherías, ejidos, colonias, congregaciones, poblados que se le designen (art. 8o), así como la administración de los servicios públicos municipales dentro de su jurisdicción, podemos decir, que el Delegado municipal tiene las mismas facultades concedidas al Presidente Municipal, pero claro está, dentro de los límites de su jurisdicción y siendo subordinado de éste.

Por otra parte, ésta Ley señala que los Ayuntamientos funcionan solamente con la asistencia de más de la mitad de sus miembros (art. 24). Sus sesiones son ordinarias (las cuales se celebran semanalmente. Asimismo, cuando se trata de la primera Sesión, en ésta debe quedar instalado el Ayuntamiento, indicándose en ella los días en que se celebrarán las siguientes sesiones), y las extraordinarias (las que se celebran a criterio del Presidente Municipal o de los Regidores, previa convocatoria hecha por oficio a cada uno de los miembros con un día de anticipación cuando menos) (arts. 25 y 26). Por regla general son públicas, salvo las exceptuadas por el Reglamento Interior (art. 25). Asimismo, las determinaciones tomadas por el Ayuntamiento son por mayoría de votos de sus miembros presentes (art. 27).

El artículo 28, señala el procedimiento para la designación de Consejos Municipales, el cual se sigue de la siguiente manera:

1.- Procede la designación de Concejos Municipales por el Congreso a propuesta del Gobernador del Estado cuando:

- a) Fuere declarada la nulidad de las elecciones de los Ayuntamientos o sus propietarios y suplentes renuncien.
- b) Cuando en el comienzo de un período Constitucional no se presenten todos los municipales.

2.- El Gobernador del Estado propondrá ante el Congreso a los integrantes de los Concejos Municipales, el Congreso concederá o negará su aprobación dentro del término de diez días.

3.- Los Concejos Municipales pueden ser:

- a) Provisionales.- cuando son designados antes o durante el primer año del ejercicio Constitucional de un Ayuntamiento.
- b) Substitutos.- cuando su designación ocurra después del segundo año de ejercicio de un Ayuntamiento.

Asimismo, los integrantes de los Concejos Municipales provisionales o substitutos no pueden durar en su encargo más de dos años.

Por otra parte, en relación a los funcionarios del Municipio, el artículo 50. de la Ley citada señala en primer término al Gobernador del Estado como el superior jerárquico de las autoridades municipales en el orden político administrativo general para la observancia, ejecución y cumplimiento de todas las leyes, decretos, acuerdos y reglamentos.

Los artículos 30 y 31 señalan al Presidente Municipal como el órgano de ejecución de las resoluciones tomadas por el Ayuntamiento, además de considerársele como el órgano de comunicación entre el Ayuntamiento y las demás autoridades; este funcionario tiene entre sus obligaciones las siguientes:

- 1.- Presidir las sesiones y dirigir los debates del Ayuntamiento con voz y voto.
- 2.- Dar cuenta al Ejecutivo del Estado de los asuntos relacionados con la Administración Pública.
- 3.- Comunicar al propio Ejecutivo, con la urgencia que el caso demande, cualquier novedad ocurrida dentro de su territorio, etc.

El artículo 34, dispone que el Presidente Municipal en unión del Síndico o Síndicos y los Regidores, integran el Ayuntamiento con las siguientes obligaciones:



- 1.- Proponer todas aquellas iniciativas que consideren convenientes para el mejoramiento de la administración municipal.
- 2.- Desempeñar las Comisiones permanentes especiales y de ceremonia que el Ayuntamiento les confiera. Los ramos para los que se nombran Comisiones son: Gobernación, Hacienda, Educación Pública, Obras Públicas, Agricultura, Acción Médica Social etc. (art. 39)
- 3.- Rendir un informe mensual del estado en que se encuentran sus respectivos ramos.
- 4.- Visitar las Delegaciones de la adscripción de su Municipio para darse cuenta de su estado y reglamentación.

Ya por separado, el artículo 35 señala que los Regidores tienen solamente facultades de inspección y vigilancia en sus ramos correspondientes.

El artículo 36, señala como funciones propias de los síndicos la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de representación de los Ayuntamientos en las controversias en que sea parte.

Además de estos funcionarios, esta ley dedica su capítulo VI a otros empleados municipales como son:

- El Secretario que en aquellos Municipios que no cuentan con ingresos suficientes funge como regidor (arts. 41, 42, 43 y 44)
- El Oficial Mayor cuyas facultades son las siguientes:
  - A) Procurar el trámite de las promociones y correspondencia en forma eficiente y expédita.
  - B) Llevar el control general de la Proveduría que se requiera para uso de las Dependencias Municipales (art. 45)
- El Tesorero quien cuenta entre sus atribuciones las siguientes:
  - A) Recaudación de fondos.
  - B) Llevar la contabilidad de manera clara y precisa.
  - C) Practicar el último día del mes, un corte de caja de la cual enviará copia a la Legislatura del Estado y al Poder Ejecutivo.

- El Alcalde quien entre sus obligaciones tiene:

- A) La de avisar a la autoridad correspondiente cuando concluya el arresto administrativo (36 horas).
- B) Vigilar que la persona encarcelada no sea incomunicada, maltratada, etc, evitando que sea molestada sin fundamento legal.
- C) Llevar los libros de registro o de media filiación que prevengan las leyes o autoridades competentes (arts. 55 y 56)

Pasemos ahora a revisar la Ley Orgánica Municipal de Baja California Sur:

Esta Ley al igual que la de Baja California Norte considera al Municipio Libre como la base de su organización política administrativa, que cuenta con personalidad jurídica propia.

El artículo 8o. clasifica a las poblaciones municipales según su importancia demográfica en:

- I. CIUDAD.- Si tiene más de 15 mil habitantes, es decir, que sea cabecera municipal.

- II. VILLA.- Que tenga más de 15 mil habitantes.
- III. PUEBLO.- Si tiene más de 2 mil habitantes.
- IV. CONGREGACION.- Si tiene más de 200 habitantes.

El Gobierno del Municipio le es encomendado a un Ayuntamiento integrado por un Presidente, un Síndico y cinco Regidores electos por voto popular y que son elegidos bajo los términos de la Ley Local Electoral.

El artículo 14, dispone que cuando no se verifique la elección en la fecha en que debe ser renovado el Ayuntamiento o que hecha ésta, no se presenten los miembros del Ayuntamiento a tomar posesión, el gobernador deberá proponer al Congreso un Concejo Municipal que se encargará provisionalmente de desempeñar las funciones del Ayuntamiento, igual procedimiento es seguido en los casos en que las elecciones son declaradas nulas o cuando desaparezcan los poderes del Ayuntamiento.

Los Ayuntamientos iniciarán sus funciones el día 10. de Enero siguiente a su elección; el 31 de Diciembre en sesión pública y solemne en la que el Presidente Municipal rinda el último informe de la administración, se tomará la protesta a los funcionarios electos, una vez concluida la ceremonia del

acto formal de instalación, el Presidente presidirá la Primera Sesión de Cabildo del nuevo Ayuntamiento en la cual se acordará de notificar de inmediato a los funcionarios electos ausentes para que asuman el cargo dentro de un plazo de cinco días; asimismo, el Ayuntamiento saliente seguirá fungiendo hasta las nueve horas del día primero de Enero señalado para que el nuevo Ayuntamiento comience sus funciones, el Ayuntamiento saliente deberá entregar al entrante los fondos municipales y los inventarios (arts. 16, 17 y 18)

Para la resolución de los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez por mes, y cuantas veces sea necesario en tratándose de problemas urgentes, las sesiones serán públicas, y privadas si existe motivo justificado para ello, de las sesiones se dejará constancia en el libro de actas firmando en ellas, los miembros, asimismo, los Ayuntamientos deben funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes los cuales tienen derechos iguales y sus acuerdos son tomados por mayoría de votos, salvo que la Ley exija la asistencia total o mayoría absoluta o determinada de votos de los municipales (arts. 21, 22, 23 y 24)

El artículo 26, enumera las obligaciones de los Ayuntamientos entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Aplicar los reglamentos.
- Proponer ante la Legislatura Local, las iniciativas de Ley y de Decretos en la materia municipal.
- Solicitar la expropiación de algún bien por causa de utilidad pública.
- Formular anualmente la iniciativa de ingresos remitiéndola al Congreso, para su aprobación a más tardar en la segunda quincena de Noviembre, así como también, formular anualmente su Presupuesto de Egresos y vigilar y controlar por medio del Presidente y del Síndico la aplicación correcta de dicho presupuesto.
- Cuidar del aseo de calles y lugares públicos.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios municipales.
- Ejercer las funciones relativas a la planeación y ordenación dentro de su jurisdicción de asentamientos humanos, participando con la Federación, las entidades federativas y con otros Municipios en la celebración de convenios para estos fines.

Las obligaciones del Presidente Municipal, del Síndico y de los Regidores son muy similares a las que se señalaron para dichos funcionarios en la Ley Orgánica Municipal de Baja California Norte.

Para el estudio y resolución de la problemática municipal, el artículo 33 prevé la designación de Comisiones entre los miembros del Ayuntamiento en su primera reunión de Cabildo. Las Comisiones serán las siguientes:

- 1.- De Gobernación y Seguridad Pública, que preside el Presidente Municipal.
- 2.- De Hacienda, que preside el Síndico o Regidor que designe el Ayuntamiento.
- 3.- Las que atendiendo a las necesidades del Municipio determine el Ayuntamiento.

Cabe señalar, que las Comisiones carecen de facultades ejecutivas y aquellos asuntos que no se señalan expresamente para una Comisión, estarán a cargo de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

En cada Municipio existen uno o varios Consejos de Colaboración Municipal integrados por tres o más miembros del Ayuntamiento, donde existan organizaciones y agrupaciones

representativas de los principales sectores de la comunidad, éstas también pueden formar parte de dichos Consejos, también las integrarán vecinos del Municipio electos democráticamente. Estos órganos que tienen por objeto la promoción y gestión social, tienen las siguientes facultades (art. 47):

I.- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales.

II.- Promover la participación de los habitantes en las cuestiones relativas al beneficio social.

III.- Proponer al Ayuntamiento las bases de los planes y programas municipales.

IV.- La obligación de informar oportunamente al pueblo y al Ayuntamiento:

- De los proyectos a realizar.
- De las obras realizadas.
- Sobre el estado en que se encuentran las aportaciones económicas de la comunidad, en caso de que el Ayuntamiento encomiende a los Consejos de Colaboración la recolección de dichas aportaciones, los fondos se concentrarán por la Tesorería Municipal.



De la revisión de éstas dos Leyes Orgánicas Municipales, podemos observar que ambas legislaciones consideran al Municipio como una institución de carácter jurídico, político y social regido por un Ayuntamiento cuya finalidad es organizar a una comunidad en el manejo autónomo de sus intereses de convivencia, asimismo, es considerado al Municipio como la base de su organización política jurídica y administrativa.

Asimismo, ambas legislaciones le reconocen a la institución municipal personalidad jurídica de conformidad con el artículo 115 fracción III de la Constitución ya que se encuentra dotado de facultades y obligaciones (cobra derechos, pero también presta servicios), en muy diversas materias: en materia de servicios públicos (los cuales presta en ocasiones según su capacidad económica en coordinación con los estados), en materia de gobernación, en materia hacendaria, en materia económica, en materia de agricultura, en materia educativa en materia de planeación, y en general, tienen facultad para expedir normas reguladoras de la vida municipal, normas que recordamos no tienen rango de ley, no obstante, el Municipio puede intervenir en la creación de la ley municipal en las iniciativas promovidas ante el Congreso del Estado.

Por otra parte, ambas leyes prevén la figura de los Consejos Municipales (Ley Orgánica Municipal de Baja California Norte) o Consejos de Colaboración Municipal, (Ley Orgánica de Baja California Sur), figuras que presentan una razón de ser diferente entre estas dos legislaciones; es decir, que para el Estado de Baja California Norte, estos Consejos surgen cuando por alguna causa (que prevé la Ley Orgánica Municipal) el Ayuntamiento no pueda cumplir sus funciones de manera normal, por lo tanto, surgen por razones que podríamos llamar extraordinarias, en cambio, en los Municipios de Baja California Sur, estos Consejos son considerados como órganos de promoción y gestión social coadyuvantes para el cumplimiento de los programas municipales.

Por todo lo anterior, podemos concluir diciendo que las disposiciones contenidas en las leyes Orgánicas Municipales expuestas y también de la lectura de algunas más, éstas disposiciones son similares entre sí, presentando muy pocas diferencias, de manera tal que podemos sostener que los 2,589 Municipios existentes en nuestro país funcionan de manera muy parecida.

#### **4.2 EL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL.**

Desde los debates originados en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, se discutió largamente sobre la

forma de dar autonomía financiera al Municipio, la afirmación de que la suficiencia económica municipal resultaba primordial para tener un Municipio Libre no fue puesta en duda por el constituyente Queretano, sin embargo, ante la inminencia de un plazo perentorio, en forma precipitada los constituyentes aprobaron un texto Constitucional que a nadie satisfizo plenamente ya que la libre administración hacendaria municipal quedó supeditada a las legislaturas locales, las cuales fueron autorizadas a nivel Constitucional para fijar las contribuciones que constituirían la hacienda municipal.

La experiencia se ha ocupado de demostrar que no puede existir un Municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal, conviene aquí destacar, la importancia que reviste la autonomía en el sentido de que impide que criterios ajenos dirijan el destino de las comunidades, asimismo, la autonomía implica libertad y estabilidad económica, la cual existe cuando hay erario que organizar, ya que no existiendo éste se tiene que pedir para subsistir. (41)

En febrero de 1983, fue reformado el artículo 115 Constitucional por iniciativa presentada por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, la

(41) Cfr. LORET DE MOLA, Rafael. PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO SIN RECURSOS. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976. P.P. 83 y 84.

Reforma del mencionado artículo sostiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de organización política y administrativa del país, no obstante, no le otorga poder tributario al Municipio por lo cual éste no puede establecer sus propias contribuciones ya que tal facultad radica en la Legislatura Estatal, desde luego que puede administrar y recaudar las contribuciones que se lleguen a establecer a su favor. En este orden de ideas, a partir de 1983 la fracción IV del precepto citado describe cómo se constituye la hacienda municipal, dicha hacienda cuenta con una serie de recursos que la conforman para efecto de que pueda disponer de ellos y que son los siguientes:

1.- INGRESOS ORDINARIOS.- Impuestos, derechos, contribuciones de mejora, productos, aprovechamientos, participaciones federales y estatales.

2.- INGRESOS EXTRAORDINARIOS.- Subsidios y otros como créditos, fondos de solidaridad, etc.

#### 4.2.1 LOS IMPUESTOS MUNICIPALES.

Recordemos que los impuestos son aquellas prestaciones generales que de manera unilateral impone el Estado a los individuos para la contribución al gasto público.

La fracción IV, inciso C) del artículo 115 Constitucional reformado atribuye a los Municipios la materia inmobiliaria como exclusiva del Municipio, cabe señalar, que el poder tributario se mantiene en un órgano estadual ajeno al Municipio (es decir, el Congreso del Estado), no obstante se trata de un poder tributario que lo pueden y deben ejecutar los Estados solamente a favor del Municipio el cual será el único con facultad de recaudación. Así las cosas, los renglones que se relacionan con la propiedad inmueble son los siguientes:

- A) Propiedad de bienes inmuebles.
- B) Fraccionamiento de bienes inmuebles.
- C) Translación de dominio de bienes inmuebles.
- D) Mejora de bienes inmuebles.
- E) El cambio de valor de bienes inmuebles que da lugar al impuesto de plusvalía, etc.

La larga y redundante enumeración de estos renglones se explica por motivos de hacer exclusivamente municipal la materia imposible inmobiliaria.

#### 4.2.2 LOS DERECHOS MUNICIPALES.

Los derechos o tasas son aquellas contraprestaciones que se pagan al Estado por la prestación de un servicio público, hay que señalar que aquí la relación de beneficio por ese

servicio público prestado se da de manera individual, es decir, estas contribuciones sólo benefician al sujeto que solicita ese servicio, así pues, estas contribuciones son las referentes a: Construcciones, certificaciones, registros, inscripciones, autorizaciones de giros comerciales, licencias para transitar vehículos, registro de marca de ganado, por servicio de panteones, etc.

#### 4.2.3 CONTRIBUCIONES DE MEJORA.

Constituyen formas de financiamiento de obras públicas municipales, e implican el beneficio que para la colectividad les dan ciertas obras tales como: Apertura de calles, introducción de servicios de alumbrado público, agua, drenaje, alcantarillado, pavimentación, etc. (42)

Las contribuciones de mejora que afectan la propiedad inmobiliaria están consideradas como tributos exclusivamente municipales en la fracción IV del multicitado artículo.

#### 4.2.4 PRODUCTOS.

El Código Fiscal de la Federación los define como "Los ingresos por actividades que no corresponden al ejercicio de funciones propias de derecho público y los que corresponden a la explotación de sus bienes patrimoniales".

(42) Cfr. ALBI, Fernando. TRATADO DE LOS MODOS DE GESTION DE LAS CORPORACIONES LOCALES. Aguilar, S.A. de Ediciones, Madrid, 1960. P. 122.

Resulta frecuente que los Municipios obtengan productos a consecuencia del arrendamiento y explotación de bienes propios, ocupación de la vía pública con materiales para construcción y escombros, uso de la vía pública con vehículos, renta de auditorios, etc.

#### 4.2.5 PARTICIPACIONES FEDERALES.

Constituyen un tipo de contribución impositiva para los Estados y Municipios, cabe señalar para algunos Estados representan más del 85% de los ingresos del Estado.

Los Municipios tienen derecho a participar en la participación que corresponde a los Estados en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX-A del artículo 73 Constitucional, lo anterior es un supuesto para el caso de que la entidad no se haya incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y en lo que atañe a aquellos Estados que si se han coordinado, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 6o. establece la participación que deben tener los Municipios y la cual no debe ser menor del 20% de las cantidades que correspondan al Estado al que pertenezcan, asimismo los Estados deben cubrir a sus Municipios sus participaciones en la proporción y forma que dispongan las Legislaturas de los Estados.

La Coordinación Fiscal tiene por objeto evitar la doble y triple Tributación, la técnica seguida consiste en suprimir impuestos estatales y municipales quedando solamente el impuesto federal y una vez que dicho impuesto es recaudado, es distribuido entre los Estados y Municipios. En materia de impuestos todas las Entidades Federativas incluyendo al Distrito Federal se encuentran coordinados mediante convenio; no obstante, aunque la Coordinación Fiscal también opera en materia de "Derechos", no todos los Estados se encuentran coordinados, ya que los Estados fuertes económicamente (Estado de México, Veracruz) generan más derechos en su esfera económica.

El Sistema de Participaciones Federales comprende dos fondos:

- A) El Fondo General de Participaciones.
- B) El Fondo de Fomento Municipal.

A través de los cuales opera la distribución del reparto de las Participaciones Federales.

El primero de dichos Fondos se encuentra constituido por el 18.51% de la recaudación total de los impuestos federales y por los derechos sobre hidrocarburos y minería, este fondo es la parte fuerte de las participaciones federales.



Con respecto del segundo Fondo este se integra con una serie de tasas complementarias provenientes de los impuestos de importación y exportación de productos, esto es, se integra por el 2% adicional sobre impuestos de importación y del 3% sobre exportaciones. (43)

#### 4.2.6 REGLAS DEL REPARTO.

Con respecto del Primer Fondo integrado por el 18.51% que es lo que se va a repartir a los Estados, el 45.17% es distribuido:

- 1.- En relación directa de la población de cada entidad.
- 2.- En relación a la tabla de afectación o de impuestos suprimidos.

En lo que atañe al segundo Fondo, cabe agregar, que fue creado en 1981 y ha permanecido inalterable desde entonces, este Fondo tiene como objetivo el fortalecer los ingresos municipales y coadyuvar a la redistribución de competencias entre los distintos niveles de gobiernos su forma de distribución tampoco ha sido alterada por lo cual se sigue distribuyendo el 30% para todos los Municipios del país y el 70% para los Municipios de los Estados que si estan

(43) Cfr. FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A. 17a. edición, México, 1992. P. 246.

coordinados en materia de derechos, el Departamento del Distrito Federal a partir de 1990 comenzó a participar como Entidad en este Fondo. (44)

Así pues, este Fondo es distribuido de la siguiente manera:

- Un 9% a los Municipios en donde hay aduanas, ya que es ahí donde se realizan las operaciones de importación y exportación; y el remanente es distribuido siguiendo las reglas del reparto del Fondo General.

Al Municipio le corresponde:

- Un 20% del Fondo General de Participaciones que le haya correspondido a la Entidad.
- El 100% del Fondo de Fomento Municipal que le corresponda a la Entidad.

Los Estados deben entregar íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, casi todos los Estados siguen este procedimiento:

- Un 33% en relación directa con la población.
- Un 33% en relación a la tabla de afectación.

(44) IBIDEM. P. 255.

- Un 34% constituye el Fondo Financiero Complementario o de Desarrollo Municipal que reserva el Estado en concepto de obras para los Municipios, entregándolo a éstos de acuerdo a programas especiales para fomento cultural, etc.

La Ley Federal de Coordinación Fiscal señala que las participaciones correspondientes a los Municipios deben ser entregadas dentro de los cinco días siguientes a aquel en el cual el Estado las reciba; el retraso en la entrega da lugar al pago de intereses, esta es una garantía para el Municipio para el caso de que el Estado no le entregue las cantidades que le corresponda, si transcurren veinte días y el Estado sigue reteniendo estas cantidades, el Municipio las puede solicitar directamente a la Federación la cual las entregará descontándolas del monto total que corresponda al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Por lo que corresponde al Distrito Federal el artículo 73, fracción VI de la Constitución, establece como facultad del Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal conforme a las bases señaladas en el mismo artículo y sin más limitantes que las mencionadas en la parte final del primer párrafo del artículo 131 del mismo ordenamiento; por lo tanto, tal facultad comprende la

materia financiera en general y la tributaria en particular, en este sentido, el Congreso de la Unión ha expedido la Ley de Hacienda para el Distrito Federal asimismo, año con año el Congreso expide la Ley de Ingresos y el Decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

De lo anterior podemos observar que para efectos de la Ley de Coordinación Fiscal (arts. 1o, 2o. y 10) el Distrito Federal se cataloga como entidad "Y que es el Congreso de la Unión el que actúa como poder Legislativo para el Distrito Federal el cual ha quedado incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El artículo 115 fracción IV, penúltimo párrafo, establece la no existencia de exenciones en las contribuciones que deben entregarse a los Municipios asimismo, señala que sólo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios, estarán exentos de muchas contribuciones, es decir, que sólo estos bienes serán objeto de exención, al respecto la Ley de Bienes Nacionales en su artículo 34, aclara que para estos efectos se estiman como bienes exentos del pago de éstas contribuciones los destinados por las empresas del Estado para el cumplimiento directo de sus fines, por lo tanto, solamente los bienes de organismos descentralizados están exentos si se destinan de manera directa a la prestación del servicio del que se trate.

#### 4.2.7 EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

El Presupuesto Municipal de Ingresos es aprobado por el Congreso del Estado, en este sentido el Municipio prepara un proyecto y por conducto del gobernador lo envía al Congreso una vez aprobados los ingresos y con base en ellos el Ayuntamiento aprueba el Presupuesto de Egresos donde se determinan los gastos a erogar (Para ejecución de obras, prestación de servicios).

Anteriormente a la reforma de 1983 la aprobación de los ingresos y egresos era facultad del Congreso del Estado pero como consecuencia de ello, los planes municipales resultaban modificados motivo por el cual fue modificado el último párrafo del artículo 115 con la finalidad de que fuera el Ayuntamiento el que aprobara su presupuesto de egresos.

Ahora bien, en lo referente a la cuenta pública el mismo precepto en su último párrafo señala que es facultad del Congreso del Estado la aprobación de ésta, para tal efecto, el Ayuntamiento debe remitir la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente (Enero a Diciembre) una vez que termina dicho ejercicio fiscal el Ayuntamiento realiza el balance de la cuenta pública y la remite al Congreso el cual tiene varias Comisiones para tal fin, como la Contaduría

Mayor de Hacienda, una vez hecha la revisión a la cuenta pública es turnada al Pleno del Congreso para su aprobación y archivo.

#### **4.3 LA CREACION DE MUNICIPIOS.**

De igual forma que en el punto del que ya hemos hablado relativo al "Funcionamiento del Municipio en algunas Entidades de la Federación", nos remitiremos para la elaboración del presente punto a las legislaciones del Estado de México, Chihuahua, Oaxaca, Baja California Sur e Hidalgo.

Con respecto a esta figura de la creación, estas legislaciones señalan determinados requisitos para su configuración, en este sentido la Constitución Política del Estado de México, contempla entre las facultades de la Legislatura la creación y la supresión de Municipios, en base al censo y a la recaudación de las rentas de que pueda disponer la localidad correspondiente (art. 70 fracción IV).

Con respecto a este Estado, también se cuenta con una Ley Reglamentaria de las Fracciones III y IV del artículo 70 de su Constitución; en dicho ordenamiento su artículo 1o. reitera como facultad de la Legislatura la creación y la supresión de Municipios, su artículo 4o. dispone que para la creación de un Municipio se requiere la solicitud por parte

del Ejecutivo del Estado o el poblado o poblados interesados, solicitud que se presenta ante la Legislatura o ante el titular del Ejecutivo del Estado. Asimismo, tal solicitud se acompaña de ciertos documentos que son los siguientes:

- Una relación de los edificios y terrenos para oficinas públicas, escuela para enseñanza preprimaria, primaria y superior, cárcel, hospital, rastro y panteón, ubicados todos ellos dentro del poblado que fungirá como cabecera municipal.
- Una relación de los caminos que unen al poblado propuesto para cabecera municipal con los demás poblados integrantes del Municipio.
- Una relación clasificada de las comunicaciones existentes entre el poblado que vaya a ser cabecera municipal y la Capital del Estado.
- Los nombres, categorías políticas, censos de población, de alfabetización, agropecuarios e industriales del poblado o de los poblados propuestos para constituir el Municipio proponiéndose su extensión territorial.
- El presupuesto de egresos que requiera la administración municipal.

- El monto aproximado de ingresos fiscales que constituyan la Hacienda Pública Municipal y que sean suficientes para cubrir el presupuesto de egresos.

La Constitución de Oaxaca, en el artículo 59 fracción IV señala entre las facultades de la Legislatura lo siguiente: "Erigir nuevos Municipios dentro de los ya existentes, siempre que los interesados comprueben debidamente que la nueva Institución contará con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo, y con una población no menor de quince mil habitantes. En este caso, la Legislatura oirá la opinión de los Ayuntamientos interesados". Asimismo, en su Ley Orgánica Municipal el artículo 60. remite al artículo transcrito, señalando que es competencia de la Legislatura del Estado todo lo relativo a la creación, supresión y fusión de Municipios por medio del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los Diputados, oyendo la opinión de los Municipios interesados.

Por su parte, la Constitución de Chihuahua, dispone en su artículo 64 fracción XII que: "Por el voto de los dos tercios del número total de Diputados que formen el Congreso y atendiendo a factores demográficos, geográficos y socio-económicos. Erigir nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, suprimir alguno o algunos de éstos,



previos los informes que rendirán, dentro del término que se les fije, el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios de cuyo territorio se trata".

En lo que respecta a la Legislación de Baja California Sur, el artículo 64 de su Constitución en su fracción XXXV relativa a las facultades del Congreso señala: "Crear o suprimir Municipios y reformar la división política del Estado mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados". Asimismo, el artículo 122 del mismo ordenamiento establece: "para la creación de Municipios en el Estado se requerirá la aprobación del Congreso del Estado y la concurrencia de los siguientes elementos:

- I.- Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes.
- II.- Que la superficie del territorio del Estado en que se pretenda erigir, sea suficiente para cubrir sus necesidades y atender a sus posibilidades y de desarrollo futuro.
- III.- Que sus recursos de desarrollo potencial le garanticen posibilidades de autosuficiencia económica, para cubrir un presupuesto mínimo anual de \$30'000,000.00 (TREINTA MILLONES DE PESOS).

- IV.- Que su población no sea inferior a veinte mil habitantes.
- V.- Que la comunidad en que se establezca su cabecera cuente con más de cinco mil habitantes.
- VI.- Que la Ciudad señalada en la fracción anterior, tenga servicios públicos adecuados para su población.
- VII.- Que previamente se escuche la opinión de los Ayuntamientos de los Municipios que puedan ser afectados en su territorio por la creación del nuevo".

Art. 123. "El Congreso del Estado podrá declarar la supresión de un Municipio y la posterior fusión de sus elementos, cuando en él dejen de concurrir las condiciones requeridas para su creación".

Art. 124. "El Gobierno del Estado, cuando lo considere conveniente, podrá promover de común acuerdo con los Ayuntamientos respectivos, la fusión de comunidades para crear otras de mayor extensión que permitan integrar a los núcleos aislados de población con el objeto de ejecutar programas de desarrollo general".

El Estado de Hidalgo con respecto a la creación de Municipios señala que para tal efecto es necesaria la aprobación del Constituyente Permanente del Estado así como la reunión de los requisitos siguientes:

- I.- Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes.
- II.- Que la superficie donde se pretenda erigir un nuevo Municipio, sea capaz de cubrir sus necesidades y atender a sus posibilidades de desarrollo futuro.
- III.- Que los recursos de desarrollo potencial le garanticen posibilidad económica para cubrir un presupuesto anual mínimo de \$10'000,000.00 (DIEZ MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.).
- IV.- Que su población no sea inferior de cien mil habitantes.
- V.- Que la comunidad en la que establezca su cabecera, cuente con más de diez mil habitantes.
- VI.- Que el territorio que constituya el nuevo Municipio sea por lo menos de 500 Kilómetros Cuadrados.

VII.- Que la población que se señala en la fracción IV, tenga equipamiento urbano adecuado para sus habitantes; y

VIII.- Que previamente se escuche la opinión de los Ayuntamientos de los Municipios que resultaren afectados en su territorio, su economía y su población con la creación del nuevo Municipio (art. 118 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo).

El mismo ordenamiento en su artículo 120 dispone que el Constituyente Permanente del Estado, conjuntamente con los Ayuntamientos interesados promoverá la fusión de comunidades para la creación de otras de mayor extensión, con el objeto de integrar a los núcleos aislados de población, a fin de realizar programas de desarrollo general.

Como podemos observar, las legislaciones estatales contemplan ésta figura acompañada de una serie de requisitos que varían de un Estado a otro, pero que coinciden en lo siguiente: Que es necesaria la presentación de una solicitud hecha por los vecinos, presentada ante la Legislatura del Estado. Asimismo, sus legislaciones marcan una serie de requisitos como son los relativos al número de habitantes, extensión territorial y capacidad económica.

#### 4.4 EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El artículo 115 de nuestra Ley Suprema es el precepto que complementa las disposiciones que en materia de federalismo consagra este Código Fundamental, al establecer la organización municipal del país y estructurar jurídica y políticamente a las entidades federativas.

Recordemos que este artículo que surgió como producto del movimiento revolucionario de 1910 tuvo como base la reforma al artículo 109 Constitucional, en el sentido de dotar al Municipio de los elementos necesarios para su existencia autónoma e independiente, no obstante, su inclusión en la actual Constitución se debió más que nada a las consignas revolucionarias que constituyeron el fundamento ideológico del movimiento armado. El Municipio Libre es una institución que los mexicanos han considerado indispensable para su vida política, motivo por el cual, entre las demandas revolucionarias se encontraba la relativa a la supresión de los Jefes Políticos (quienes ejerciendo auténticos cacicazgos llegaron a tener un control a grado tal que hicieron odiosa una institución que como el Municipio había sido exitosa desde tiempo atrás), y el robustecimiento del poder municipal. En este sentido, coincidieron los líderes revolucionarios; el Programa del Partido Liberal Mexicano de

los hermanos Magón (1906), El Plan de San Luis de Madero (1910), Plan de la Empacadora de Pascual Orozco (1912) y el Plan de Guadalupe de Carranza (1914).

En síntesis los postulados principales que tomó en cuenta el Constituyente de 1916-1917 fueron: a) supresión de las Jefaturas Políticas, b) Reconocimiento a la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de los Ayuntamientos, y c) otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

#### 4.4.1 EL PROYECTO DE CONSTITUCION DE DON VENUSTIANO CARRANZA.

Este proyecto presentado por el Primer Jefe Constitucionalista, especificaba con respecto del Municipio, que éste sería la base para la división territorial de los estados y que no existirían autoridades intermedias entre el gobierno estatal y el Municipio, no obstante, en cuanto a la materia hacendaria no se reglamentó nada, motivo por el cual, la Comisión de Constitución aprobó sin gran dificultad los aspectos políticos municipales; pero agregó una segunda fracción sobre la cuestión económica que provocó fuertes polémicas.

El primer dictamen decía "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes del Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca esta Ley". (45)

La redacción presentada por la comisión causó un gran revuelo entre los diputados, los cuales dividieron sus criterios, ya que unos opinaban que debía corresponderle al Municipio la recaudación de todos los impuestos y que fuera el mismo el que hiciera entrega de éstos al Estado, y otros opinaban lo contrario.

Fue así como los debates legislativos más importantes versaron sobre tres puntos: el primero referente al establecimiento de una recaudación general ejercida por el Municipio; el segundo parte del primero pero con la interrogante acerca de que si el Municipio podía aportar lo suficiente para sus necesidades y aportar el resto para los

---

(45) --- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. edición, México, 1985. P. 280.

gastos del Estado y de la Federación, y el tercero referente a cual era el órgano competente para resolver los conflictos municipales: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Congreso Local o el Tribunal Superior de Justicia del Estado. (46)

Después de múltiples discusiones y siendo ya la madrugada del 31 de Enero de 1917, día en el cual expiraba el plazo para que el Constituyente expidiera su Documento el diputado Gerzayn Ugarte propuso un texto que provocó una discusión en las que intervinieron diversos legisladores, después de ello el diputado presentó una nueva propuesta que se aprobó por el Congreso de Querétaro con 88 votos a favor y 62 en contra, esta fracción II del artículo 115 quedó aprobada con la redacción que tuvo hasta 1983, y que decía: "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 a las necesidades municipales". (47)

#### 4.4.2. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Como vemos, pareció que el cansancio fue el factor determinante para que el Congreso Constituyente del 17

---

(46) Cfr. SECRETARIA DE GOBERNACION. CONSULTA POPULAR SOBRE LA REFORMA MUNICIPAL. Bases Jurídicas para una Legislación Estatal y Municipal en relación con las Adiciones y Reformas al artículo 115 Constitucional. México. Ob. Cit. P. 40.

(47) IBIDEM. P. 44.



aprobase un texto que resultó incompleto y que por lo mismo se encontraba lejos de dar cabida a aquellos principios que se habían diseñado para la materia municipal, así las cosas, la libre administración hacendaria municipal no se resolvió en el sentido de que éste recaudase todos los impuestos como se había pensado a fin de asegurar la autonomía financiera del Municipio, sino que quedó supeditada a la Legislatura Local la cual fue constitucionalmente autorizada para la fijación de aquellas contribuciones que constituirían la hacienda municipal.

Otro aspecto importante que se omitió en la redacción final del 115 al ser aprobado por la Asamblea de Querétaro fue el relativo a la forma de resolver los conflictos entre el Municipio y la autoridad estatal, en los varios proyectos que las comisiones del Congreso propusieron había algunas formas de solución a este tipo de conflictos ya fuera la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o del Tribunal Superior de Justicia del Estado; la premura con que fue aprobado el texto del artículo 115 provocó que este aspecto fuera omitido de dicho texto persistiendo aun dicha omisión.

El artículo 115 ha sido reformado nueve veces en su texto original. La primera reforma del 20 de Agosto de 1928 tuvo por objeto modificar el número de diputados de los

Congresos locales que en el texto original establecía que debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que no debía ser menor de quince diputados, el texto reformado estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado pero que no debía ser menor de siete diputados en aquellos Estados cuya población no rebasa a 400,000 habitantes, de nueve diputados en aquellos donde la población rebasa de 400,000 habitantes pero no que exceda de 800,000 habitantes; y de once en Estados cuya población rebasa de este número.

La segunda reforma del 29 de Abril de 1933, que estableció el principio de no reelección absoluta para gobernadores y de no reelección relativa para diputados locales y miembros de Ayuntamientos.

La tercera reforma del 8 de Enero de 1943, elevó la duración del cargo de gobernador de cuatro a seis años.

La cuarta reforma del 12 de Febrero de 1947, fue la primera que se dio en materia municipal y se efectuó para dar participación a la mujer en las elecciones municipales (para votar y ser votada).

La quinta reforma del 17 de Octubre de 1953, estrechamente relacionada con la anterior otorgó la plenitud de los derechos ciudadanos a la mujer para participar en todos los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma del 6 de Febrero de 1976, se refirió a las cuestiones de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma del 6 de Diciembre de 1977, estableció el sistema de representación proporcional en la elección de Ayuntamientos en Municipios cuya población fuera de 300 mil habitantes o más.

La octava reforma del 3 de Febrero de 1983, es considerada como la más trascendental de las reformas sufridas por el artículo 115 dicha reforma transformó sustancialmente el contenido de este precepto "que ahora si parecía recoger, en buena medida, los tópicos municipales que por varias décadas ya se hallaban pendientes de legislación Constitucional definitiva". (48)

Se dividió el artículo en 10 fracciones, siete de las cuales especialmente dedicadas a la estructura municipal, dos relativas tanto a los Estados como a los Municipios y una reguladora solamente de los Estados.

(48) ACOSTA ROMERO, Miguel. LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. P. 80.

La novena reforma del 17 de Marzo de 1987, únicamente transfirió al artículo 116 las fracciones referentes a los Estados, quedando integrado el artículo con ocho fracciones.

El artículo 115 es un precepto que establece al Municipio libre como institución que los mexicanos consideran necesaria para el adecuado desarrollo de su vida política; siendo la intención del Constituyente la de reconocer y garantizar la autonomía del Municipio, la cual como facultad jurídica para autoregularse en la esfera de sus competencias puede analizarse en tres apartados:

- A) Autonomía Política
- B) Autonomía Financiera
- C) Autonomía Administrativa

Con respecto al primer apartado, el párrafo primero del 115 establece que "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. En esta fracción se consagra la libertad política para elegir en forma popular y directa al Ayuntamiento, asimismo, se incluye el postulado de la no existencia de autoridades intermedias entre el Municipio y el gobierno del Estado.

Las reformas de 1983 establecieron un procedimiento al que deben ajustarse las legislaturas locales para poder suspender o desaparecer a algún miembro de éstos.

Asimismo, estas reformas de 1983 introdujeron el sistema de representación proporcional en las elecciones de los Ayuntamientos.

El segundo apartado fue el punto que como ya se comentó antes fue el más discutido y el último que se aprobó. Sobre este aspecto, cabe destacar, que fue desde el 3 de Octubre de 1922 a escasos cinco años de la promulgación de la Constitución, cuando la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de iniciativa de reforma del artículo 115 pero dicho proyecto estuvo condenado al fracaso. Resulta indudable que es el aspecto financiero el sustento de los otros dos que conforman a la autonomía municipal, ya que las posturas de los constituyentes Hilario Medina, Heriberto Jara y José Alvarez, entre otros, así lo confirmaron.

Por todo lo antes comentado y ante la inconformidad que al respecto ocasionó la reglamentación poco adecuada de este aspecto, fue modificada la fracción II del 115 quedando como fracción IV que estableció en pocas palabras lo siguiente: los Municipios administrarán libremente su hacienda, ésta se

constituirá por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, con las contribuciones e ingresos que las legislaturas de los Estados establezcan a su favor.

Así las cosas, la deficiente redacción de la fracción II quedó subsanada con la redacción de la fracción IV que establece en favor del Municipio una serie de renglones mínimos de contribuciones. Asimismo, se establece la facultad del Municipio para celebrar convenios con el Estado para que se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones, dicha facultad, se explica como "Un sistema de transición por virtud del cual el Estado administrará algunas de éstas contribuciones, siendo evidente que muchos Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los Municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado Constitucional". (49)

El penúltimo párrafo de la fracción IV del multicitado artículo dispone que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones señaladas constitucionalmente para los Municipios, de igual

---

(49) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. P. 282

forma, las leyes locales tampoco pueden señalar exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales.

La reforma de 1983, dispuso también que los presupuestos de egresos deben ser aprobados por los Ayuntamientos en base de los ingresos que dispongan, antes de esta reforma, este proyecto de egresos era enviado por los Ayuntamientos a las legislaturas estatales para su aprobación a las legislaturas estatales para su aprobación, más ahora con esta reforma se garantiza mayormente la autonomía financiera municipal.

Por lo que toca al tercer apartado, este tipo de autonomía se establece en las fracciones II, III, V y VI. La fracción II considera al Municipio como persona jurídica con capacidad de ejercicio, asimismo, establece la facultad reglamentaria del Ayuntamiento.

La fracción III, hace un listado de los servicios públicos básicos a cargo del Municipio con el concurso de los Estados, esta fracción deja abierta la posibilidad para que aquellos Municipios que cuentan con mayor capacidad económica puedan asumir a su cargo mayor cantidad de servicios públicos.

Las fracciones V y VI, otorgan al Municipio amplias facultades para que administren sus zonificaciones y planes

de desarrollo urbano así como las relativas a la materia ecológica.

La fracción VII, previene conflictos entre los tres niveles de gobierno en relación con la fuerza pública.

La fracción VIII, establece la regla de la no reelección absoluta para los gobernadores; y de la no reelección relativa para los miembros de las legislaturas locales.

La fracción IX, relativa a las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores, disponiendo que el Municipio también deberá sujetarse a las reglas que para este efecto establezcan las legislaturas de los Estados y en base a lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional.

La fracción X, se refiere a los convenios de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Finalmente, cabe agregar, que el Constituyente plasmó gran parte de las cuestiones municipales en el artículo 115 pero también contempló algunas más en otros artículos de la Constitución, tales como 3o, 5o, 27, 31 fracciones II y IV, 36 fracciones I y V, 41 último párrafo, 108 párrafo final, 116, 117 fracción VIII y 130.



**CAPITULO V. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONVERSION DEL DISTRITO  
FEDERAL EN UN ESTADO DE LA FEDERACION.**

## 5.1 NOCIONES GENERALES SOBRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MEXICO.

Las entidades federativas dentro del régimen federativo representan a las partes integrantes de la Federación conforme lo establecido en los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal y los respectivos de las Constituciones locales, éstas porciones del Estado federal cuentan con determinados atributos característicos como son: TERRITORIO (cada Estado miembro de la Federación tiene un territorio, la extensión de este no es señalada por el Código Federal, pero si lo está por su propia Constitución local, y en el caso de existir conflicto a este respecto le corresponde conocer al Congreso de la Unión por la vía no contenciosa o a la Suprema Corte en el supuesto contrario, como lo disponen los artículos 73 fracción IV y 105 Constitucionales en relación con el artículo 46 del mismo ordenamiento); POBLACION (la colectividad humana asentada de manera permanente en el territorio del Estado miembro, formando parte del pueblo del Estado federal); ORDEN JURIDICO (es decir, la estructura normativa interna del Estado miembro), este orden jurídico es ejercido por los órganos de gobierno (los poderes del Estado). Al respecto, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su párrafo segundo: "Los Poderes de los

Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

- I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas....

- II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de nueve en aquellos cuya población excede este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra...

- III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los Tribunales que establezcan las Constituciones respectivas...

- IV. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de los Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la

administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Siguiendo los principios consagrados por el Pacto Federal, los Estados adoptan en su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, dividiendo su territorio política y administrativamente en Municipios, el gobierno de la entidad es dividido para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el primero es depositado en una Asamblea conocida como Congreso del Estado, el segundo se deposita en un ciudadano llamado Gobernador Constitucional del Estado, y el tercero en el Tribunal Superior de Justicia, en jueces de primera instancia y en jueces menores.

Resulta importante también, hacer una breve referencia acerca de la Administración Pública local o estatal, de la cual podemos decir que se encuentra integrada por los órganos que directamente o indirectamente dependen del Gobernador quien es auxiliado en el despacho de los asuntos administrativos por una serie de órganos cuyas estructuras y denominaciones son muy similares de un Estado a otro. En este sentido, las formas de organización administrativa que se presentan en la estructura federal son las mismas que se

dan en las entidades federativas, por lo tanto, en ellas también existen la centralización, descentralización y desconcentración administrativa.

Con respecto a las unidades administrativas que constituyen a la Administración Pública Central de los Estados, dichas unidades presentan varios tipos que existen generalmente en todos los Estados y que son:

- A) SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO.- Todas las Constituciones locales establecen la figura de un funcionario político-administrativo conocido como "Secretario General de Gobierno" o "Secretario de Gobierno" quien después del Gobernador (que recordemos es el órgano político y administrativo de mayor jerarquía en el Estado y a quien le corresponden los poderes que caracterizan la centralización administrativa como son: el poder de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, vigilancia, poder para la resolución de conflictos competenciales) es quien sigue en jerarquía administrativa, entre sus funciones podemos mencionar la de refrendo, suplencia en las faltas temporales del gobernador, y en términos generales, es considerado como un órgano intermedio entre el gobernador y las demás dependencias de la

Administración Pública (que pueden ser Secretarías, Direcciones o Departamentos), este órgano suele ser confundido con un Secretario de Estado federal), no obstante, a pesar de que guardan ciertas similitudes tales como: reunión de requisitos personales conforme a la Constitución, facultad de refrendo, obligación de acudir ante la Legislatura cuando son llamados para tratar alguna ley y que su nombramiento y remoción corresponden al gobernador, también presentan diferencias como: las referentes a que el Secretario de Gobierno conoce de todos los ramos de la Administración Local, en tanto que el Secretario de Estado sólo le incumbe un ramo determinado de la Administración, y también que el Secretario de Gobierno al suplir en sus faltas al Gobernador queda como Gobernador Provisional con las mismas facultades que corresponden al Gobernador.

- B) TESORERIA GENERAL DEL ESTADO.- Este es un órgano cuyo titular tiene entre sus facultades las siguientes: señalar la política fiscal estatal, recaudación de impuestos correspondientes al Estado, así como las participaciones en impuestos federales, preparación de los proyectos del Presupuesto anual de Egresos y de la Ley de Ingresos del Estado, etc.

- C) OFICIALIA MAYOR.- Organó administrativo intermedio encargado de las relaciones entre la Administración Pública Local y sus funcionarios.
- D) PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA Y EL MINISTERIO PUBLICO LOCAL.- Sus funciones son muy semejantes a las desempeñadas por la Procuraduría General de la República, pero claro esta, dentro del ámbito del Estado.

Asimismo, los Estados además de ser entidades que cuentan con personalidad jurídica como entes de Derecho Público, misma que es reconocida por la Constitución Federal para adquirir derechos y obligaciones, también se indica por la Constitución Federal y las Constituciones locales que son libres y soberanos, ya que tienen una serie de limitantes consagradas en la Constitución Federal (arts. 117 a 122), cuya finalidad es la de constituir una persona jurídico-política superior, es decir, el Estado federal, en este sentido, el maestro Burgoa apunta que al ser concertado el Pacto Federal y al ser establecido en la Ley Suprema, el último acto de soberanía que realizan los Estados es el de formar a la nueva entidad y una vez hecho esto, dejan de ser soberanos para ser autónomos, lo cual significa que dejan de tener la facultad para autodeterminarse sin restricciones heterónomas y ajustan su estructura jurídico-política a

ciertos principios superiores implantados en ordenamientos federales- y continúa diciendo - "La soberanía y la autonomía son conceptos diferentes, la primera es sobre todo capacidad de autodeterminarse, o sea, un Estado es soberano en la medida que pueda organizarse y limitarse a si mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas emanadas de una potestad jurídico - política ajena... Por el contrario, la autonomía expresa la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado respetando principios que derivan de una voluntad ajena. Es por ello, que los Estados que forman una Federación son autónomos, en el sentido de que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior... pero siempre sobre la base del respeto a las normas federales". (50)

Por lo tanto, lo mejor sería usar el término de AUTONOMIA, ya que este término explica mejor la potestad que tienen las autoridades locales en su territorio.

El Estado Mexicano constitucionalmente hablando, es una Federación que se forma por las entidades federativas y el Distrito Federal, existiendo a la par la Federación como Estado Soberano y las entidades federativas las cuales ya dijimos son autónomas, y dentro de estas entidades, existe la

---

(50) BURGOA, Ignacio. Ob. Cit. P.P. 376 y 377.



estructura politico- administrativa fundamental que es el Municipio, configurandose de esta manera los tres niveles de gobierno, o las tres esferas competenciales: la federal (es decir, el Estado Federal Soberano, Unitario, reconocido por la Comunidad Internacional y regulado por la Constitución Federal) la estatal (o sea, las entidades federativas, enumeradas y estructuradas en el articulo 116 del mismo ordenamiento) y la municipal (previsto en el articulo 115 Constitucional). (50 bis)

Para algunos autores, entre ellos, Gabino Fraga, el Municipio es desde el punto de vista administrativo un organismo descentralizado por región, para este autor el Municipio constituye una forma en la cual el Estado descentraliza los servicios públicos que corresponden a una circunscripción territorial determinada. (51)

El maestro Acosta Romero, difiere de la opinión antes mencionada ya que "si se entiende que el Municipio es un órgano politico- administrativo concebido en la Constitución desde un punto de vista estrictamente politico, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región administrativamente, ya que hay características teóricas comunes entre el Municipio y las entidades federativas, y

(50 bis) Ver anexo 5.

(51) Cfr. FRAGA,

Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. 18a. Edición, México, 1978. P. 204.

resultaría que estas últimas (los Estados de la Federación) también serían organismos descentralizados por región..." (52)

En este orden de ideas, podemos afirmar que independientemente de como se encuentren estructurados los Municipios, estos tienen como elemento esencial a la autonomía y en caso de que el Derecho Fundamental del Estado la suprimiese, eliminaría con ello el sistema político y administrativo del Municipio, sustituyéndolo por una simple división territorial subordinada en todo al gobierno estatal, despojando de esta forma a las numerosas comunidades que componen la población nacional de sus facultades para autogobernarse. (53)

## 5.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS SOBRE LA CONVERSION DEL DISTRITO FEDERAL EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA.

La Ciudad de México constituye en la actualidad una impresionante aglomeración de edificios y población, México como Ciudad, es CAPITAL de un Estado Nacional y constituye una METROPOLI, cuya vida cotidiana se encuentra estrechamente relacionada con otras poblaciones que viven como sus satélites. Es asimismo, el centro de un Distrito Federal,

(52) ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ob. Cit. P. 573.

(53) Cfr. BURGOA, Ignacio. Ob. Cit. P. 700.

considerado como la sede del gobierno de una Federación de Estados. La República Mexicana se encuentra integrada por varios Estados que en su régimen interno son considerados independientes y soberanos.

El Distrito Federal constituye una realidad francamente singular, tanto desde el punto de vista Constitucional como por lo que atañe a sus condiciones sociales, económicas y políticas, y así es también con la Ciudad de México ubicada en él; que integra y centraliza las más variadas actividades.

Asimismo, al convertirse conforme a una hipótesis Constitucional, en Estado independiente y soberano, federado a la República Mexicana, lo que ahora conocemos como el Distrito Federal cambiaría de nombre y tendría institucionalmente las mismas características de las demás entidades federativas, en su interior estaría dividido en Municipios, los cuales tendrían una organización parecida a la de los demás Municipios del país.

El tipo "federal" fue adoptado por un país esencialmente centralizado y fuertemente jerárquico. La disyuntiva entre establecer un gobierno centralizado o uno federal generó una verdadera polémica que fue debatida a través de una cadena de luchas internas que finalizaron con el triunfo del federalismo.

En las últimas décadas la Ciudad Capital se transformó en una Metrópoli. Una población que constituye la concentración demográfica más importante de todo el país acentúa las contradicciones y deficiencias de nuestro tipo de gobierno, la población urbana de la Ciudad de México junto con los pobladores de la zona conurbada pertenecientes a otros Estados federales limítrofes del Distrito Federal, se encuentran comprendidos dentro de instituciones que no cambiaron oportuna y adecuadamente para equilibrarse con el conglomerado urbano, estos núcleos poblacionales son Municipios que aunque cuentan con sus propias autoridades y relaciones con el Estado al que pertenecen considerándose por tanto política y administrativamente independientes de la Ciudad, participan de los mismos servicios públicos impartidos por el Departamento del Distrito Federal complicando al mismo tiempo su adecuada prestación. (53 bis)

En este orden de ideas, se ha llegado a pensar que a consecuencia de los efectos sociales provocados por el sismo de 1985 y el proceso electoral de 1988 fueron los momentos en que se despertó la conciencia social, en efecto, el terrible sismo permitió que la sociedad en general se percatara de graves deficiencias urbanas cuyo origen no era propiamente de tipo técnico, sino también político y administrativo, deficiencias que se apreciaron cuando se presentaron

(53 bis) Ver anexo 6.

situaciones de urgente necesidad, y fueron esos momentos cuando se habló de DEMOCRACIA "se ejerció la democracia en organizaciones y barrios presionados por la necesidad y la premura de respuestas y se fue esparciendo esta palabra mágica en diferentes sitios de la gran Ciudad". (54)

Fue a raíz de esta desgracia cuando la población rebasó a sus organizaciones, rebasando también a la supuesta acción oficial, y surgió de ese modo, un verdadero movimiento de unidad que desplazó a las instancias oficiales que perdieron a partir de entonces legitimidad y eficiencia ante la mirada de la población.

El desajuste entre esta gran población y su gobierno con instituciones insatisfactorias tiene inconforme por igual a la Autoridad y a la Sociedad, la población se encuentra insatisfecha y exige cambios de fondo, por su parte la autoridad manifiesta insatisfacción institucional y expresa preocupaciones de instituciones más sólidas y eficientes que respondan a las necesidades de una metrópoli con estas características y en el fondo, crear un mecanismo que permita recuperar la confianza perdida ante la opinión pública.

El otro motivo que despertó la conciencia social fue el proceso electoral de 1988 y el movimiento provocado por la

---

(54) Cfr. TAMAYO, Sergio. "Democracia en la Ciudad desde los Barrios". REVISTA DE LA DIVISION CYAD UAM - AZCAPOTZALCO. México, D.F. 1988. P. 38.

oposición a raíz de dicho proceso, con respecto de este punto consideramos que los resultados de la elección presidencial fueran los que hayan sido, mostraron que la voluntad de la sociedad mexicana estaba dirigida hacia el cambio de inercias rígidas y autoritarias, al respecto, dice Sergio Tamayo que no es sorprendente que la oposición se haya hecho más fuerte e incluso hasta ganado en el centro urbano más importante como lo es el Distrito Federal que como ya se comentó venía resintiendo en carne propia las secuelas de aquel nefasto fenómeno natural. (55)

#### 5.2.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

El hondo descontento social e institucional llevó al ejecutivo federal, cuyo titular era en ese entonces el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, a convocar tanto a partidos políticos, como organizaciones sociales, académicas e intelectuales y a la ciudadanía en general para la presentación de propuestas que debían versar acerca de la modificación a la forma de gobierno del Distrito Federal. Cinco de estas propuestas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados para su estudio y dictámen, éstas propuestas son las siguientes:

(55) IBIDEM. P. 45.

- 1.- La iniciativa presentada por el titular del ejecutivo el 28 de Diciembre de 1986, en que se propone la reforma de los artículos Constitucionales 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 párrafo primero, fracción III párrafo primero, 127 y la derogación de la fracción VI del artículo 74.
- 2.- La presentada el 28 de Octubre de 1985 por Diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Socialista Unificado, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, que propone la reforma de los siguientes artículos: 43, 44 y 74 fracción IV, 89 fracción II y XIV, 92 y 104 fracción I, 108 y 134 de la Carta Magna.
- 3.- La que presentaron el 23 de Septiembre de 1986, los Diputados integrantes de la fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista para la reforma de los artículos 43, 44 y 73 Constitucionales.
- 4.- La presentada por Diputados del propio Partido Popular Socialista el 9 de Diciembre de 1980, reformando los artículos 73 y 74 fracción IV, 89 fracción II y 17 de la Constitución Federal.

5.- La presentada el 17 de Noviembre de 1983 por Diputados del Partido Socialista de los Trabajadores para la reforma a los artículos Constitucionales 73 fracción VI, 74 fracción IV y 89 en sus fracciones II y XVII. (56)

Las iniciativas formuladas por los Diputados del Partido Popular Socialista el 9 de Diciembre de 1980, propusieron la creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo referente al Distrito Federal, así como para ratificar los nombramientos que el titular del ejecutivo federal hiciese del Gobernador, el Procurador y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de acuerdo con la que fue presentada el 23 de Septiembre de 1986 en ésta se propuso la creación de un Estado denominado: "Anáhuac" en el territorio que hoy ocupa el Distrito Federal dejándose la residencia de los poderes federales en un Municipio del nuevo Estado que conservaría la estructura política que tiene el Distrito Federal.

La iniciativa presentada el 17 de Noviembre de 1983 propuso que el gobierno del Distrito Federal fuera depositado en un sólo individuo elegido popularmente, y en delegados municipales, también propuso que el Gobernador del Distrito

---

(56) Cfr. CRONICA Y MEMORIA. Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. P.P. 33 y 34.



Federal designara a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que debían ser aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como el Procurador General de Justicia fuera designado libremente por dicho Gobernador.

La propuesta presentada por las Fracciones Parlamentarias de varios partidos sugirió también la creación de un nuevo Estado llamado "Anáhuac" asentado en el territorio que ocupa actualmente el Distrito Federal y con los límites de este, asimismo, dicho Estado sería constituido por los poderes legislativos, ejecutivo y judicial, organizándose en su régimen interno por Municipios. En dicho Estado serían elegidos como autoridades locales, un Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos Municipales, en cuanto a su organización jurídico política, la iniciativa comentada propuso la instalación de un Congreso Constituyente encargado de formular la Constitución Política Local.

La iniciativa presentada por el Presidente de la República en 1986 propuso la conservación de las ideas políticas contenidas en la Constitución Federal en Materia de federalismo y sede de los poderes federales en el Distrito Federal, por lo cual, recalcó el mantener en vigor el régimen jurídico que fijó el Constituyente al Distrito Federal, haciendo de este una circunscripción territorial reservada a la competencia y residencia de los poderes federales.

No obstante, reconoció la necesidad de ampliar la participación y representación social en la toma de decisiones, por lo cual propuso la creación de un órgano de representación ciudadana competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en relación con los servicios públicos, sociales, económicos y culturales que directamente interesan a la ciudadanía.

En lo que se refiere a las iniciativas presentadas por el Partido Popular Socialista en 1986 y la realizada por varios partidos, ambas coincidieron en señalar la conveniencia de la creación de un nuevo Estado denominado ESTADO DE ANAHUAC. La diferencia entre las dos propuestas radica en que la primera mantiene un área determinada del país con carácter de Distrito Federal en el cual coexistirían poderes federales, municipales y, de acuerdo a la iniciativa presentada por el mismo partido en 1980, un Congreso Local.

Por su parte, la iniciativa presentada por Diputados de los cinco partidos mencionados, suprime al Distrito Federal, dejando como la sede de los poderes federales al "Estado de Anáhuac", asimismo, en la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista en 1986, se indica que desde 1856 se advirtió que los habitantes del Distrito Federal se encontraban limitados en sus derechos en razón de que no intervenían en la elección de sus gobernantes y contribuían

de modo excesivo, a sufragar los gastos de los poderes federales, en este sentido, se advierte que la coexistencia en un mismo territorio de los poderes de un Estado Libre y Soberano y los de la Federación, no originarían ningún problema.

La iniciativa presentada el 21 de Octubre de 1986 por los Diputados coordinadores de las Fracciones Parlamentarias de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, se expone el propósito tendiente a la creación del mencionado Estado, consistente en restituir al Distrito Federal en su calidad de entidad federativa y a sus habitantes restablecidos en el pleno goce de sus derechos políticos.

Para la elaboración de sus dictámenes, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados consideraron el origen y justificación del Distrito Federal dentro del sistema federal y recapitularon acerca de los derechos cívicos y políticos de los ciudadanos de la siguiente manera:

"El Distrito Federal con carácter de sede de los poderes federales ha sido parte esencial de nuestras distintas formas y etapas históricas de organización federal. Un Distrito

Federal es sujeto de un tratamiento jurídico distinto al de los Estados de la Federación por ser asiento de los Poderes de la Unión y porque el libre ejercicio de las facultades de estos poderes exige la delimitación de ámbitos geográficos y jurídicos exentos de la presencia de otros niveles de autoridad... la autonomía de la entidad está condicionada a una decisión del Congreso prevista de modo expreso por el propio poder Constituyente, el traslado de los poderes federales a otra entidad... la decisión adoptada en 1824 por la que se determinó que el Congreso elegiría el lugar que habría de servir como residencia de los poderes de la Federación y dicho espacio geográfico quedaría bajo la autoridad directa de los supremos poderes federales, invalida en buena medida aquellos argumentos que consideran al régimen del Distrito Federal como un régimen de excepción... la decisión del Constituyente impide la supresión o extinción del Distrito Federal como sede de los poderes federales". (57)

También fueron consideradas las palabras pronunciadas por el General Alvaro Obregón en la exposición de motivos de su iniciativa para suprimir el Municipio en el Distrito Federal, el 18 de Abril de 1928, en la que señalaba que "los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal, no ha alcanzado nunca los fines que esa

(57) IBIDEM. P. 45.

forma gubernamental debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público... el poder municipal en el Distrito Federal ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad como debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el Municipio nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría". (58)

#### Los Resultados del Dictamen de las Comisiones.

El porque no de la Conversión del Distrito Federal en Entidad Federativa.

Las Comisiones a las cuales se turnaron las iniciativas multicitadas, consideraron que ninguna de dichas iniciativas propone el traslado de los poderes federales a un lugar distinto del que ahora ocupan como lo dispone la hipótesis contenida en el artículo 44 Constitucional y pretenden en vez de ello que el Constituyente Permanente establezca que los poderes federales coexistan en un espacio geográfico en el

(58) IBIDEM. P. 42.

que simultánea y concurrentemente ejerzan su autoridad y mando con los poderes estatales y municipales del "Estado de Anáhuac", cuya creación se postula en vía diversa a la establecida por la fracción III del artículo 73 Constitucional.

En virtud de que el Estado propuesto no se ubicaría dentro de los límites de ningún Estado existente sino en el área que el Constituyente asignó al Distrito Federal, lo cual fue considerado por las Comisiones como contrario al espíritu federal, en este sentido, señalaron: "Esta concurrencia es ajena al régimen federal mexicano y no encuentra antecedentes en ninguna de las constituciones que han regido la vida del México independiente. Supone la modificación de una decisión adoptada en 1824 y refrendada categóricamente en los Congresos Constituyentes de 1856 - 1857 y de 1916 - 1917". (59)

Por todo lo anterior, las Comisiones dictaminadoras elaboraron un listado referente a las desventajas de la conversión del Distrito Federal en entidad federativa:

- 1.- No es conveniente transformar el Distrito Federal en nuevo Estado, ni hacer concurrir en la sede de los poderes federales, poderes diversos a éstos, ya que se originaría la posibilidad de conflictos entre

(59) IBIDEM. P. 46.

dichos poderes locales y los poderes de la Unión, asimismo, provocaría una dualidad en el ejercicio del poder ejecutivo federal, contraria al texto expreso del artículo 80 Constitucional, en virtud de que de no surgir el Estado del Valle de México, el Gobernador cuya elección se propone tendría carácter de órgano federal.

- 2.- Si es considerado al Municipio libre y los Estados soberanos, pilares del sistema democrático mexicano no se puede pretender que sean la única solución para una Ciudad que como el Distrito Federal ha rebasado en mucho los límites territoriales y poblacionales ideales para la existencia de un nuevo Estado Federado.
- 3.- La iniciativa del Ejecutivo resulta viable desde el punto de vista jurídico, económico, administrativo y social al proponer nuevas alternativas que solucionen los problemas que al paso del tiempo se han acentuado en la Ciudad.
- 4.- La misma iniciativa se fundamenta en la propia naturaleza jurídica del Distrito Federal y los derechos políticos con que cuentan sus habitantes.
- 5.- La mencionada iniciativa responde a la inquietud de la ciudadanía del Distrito Federal para incorporar a

la Constitución Política las bases para la democratización del gobierno del Distrito Federal, en este contexto el Ejecutivo propuso la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por cuarenta diputados electos según el principio de votación mayoritaria y veintiseis conforme al de representación proporcional, para lograr así una pluralidad ideológica que nutra la vida democrática de la capital así como de dotar de mayores cauces de participación ciudadana.

No obstante, el debate con respecto a la democratización del gobierno del Distrito Federal, no concluyó con la creación de la Asamblea, ya que su papel aún se encuentra bastante limitado, al grado de que se ha considerado otorgarle mayores atribuciones.

El 16 de Abril de 1991, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Manuel Camacho Solís, compareció ante la Asamblea de Representantes, su participación versó sobre: modificaciones políticas, participación vecinal, impartición de justicia, seguridad pública y reforma a la administración pública, el regente capitalino se manifestó en contra de que el Valle de México se convierta en un Estado más ya que según afirmó, sería dar una solución antigua a un fenómeno urbano,



social y político nuevo, con características distintas a las del conjunto de la República. (60)

El 21 de Abril de 1992, se volvió a contar con la comparecencia del regente capitalino ante la II Asamblea de Representantes durante la cual informó que por instrucciones del Presidente de la República su participación consistiría en abrir el diálogo político con el objeto de lograr la reforma del gobierno de la Ciudad.

Desde entonces, se han llevado a cabo foros de análisis, destacando las audiencias públicas convocadas por la Mesa de Concertación de la Reforma Política del Distrito Federal considerada como un espacio de análisis y discusión, conformada por el gobierno y por partidos políticos, para su adecuado funcionamiento fue subdividida en 4 mesas para la atención de una materia en especial, quedando integradas de la siguiente manera:

- Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos.
- Hacienda Pública, Aspectos Financieros y Económicos del Distrito Federal.
- Coordinación Metropolitana, Organización Territorial y Gestión de Servicios.

---

(60) Cfr. DIARIO DE MEXICO. "Presencia de Lic. Manuel Camacho Solís ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal". 30 de Diciembre de 1991. Secc. A. P. 5.

- Procuración y Administración de Justicia.

Es importante aquí aprovechar este espacio a fin de plasmar algunas de las opiniones vertidas en estos trabajos con relación a nuestro tema que son las siguientes:

5.2.2 LAS VENTAJAS DE LA CONVERSION.

A) Para el Partido Popular Socialista resulta necesaria la creación de un gobierno propio para el Distrito Federal sede de los poderes federales y la elección popular de sus autoridades, proponen cuatro opciones:

- 1.- Trasladar la sede de los poderes federales a otra entidad.
- 2.- Circunscribir el asiento de los poderes federales a una pequeña región del centro histórico de la Ciudad de México.
- 3.- Mantener el actual territorio del Distrito Federal como sede, sin que esto sea excluyente de la creación de un nuevo Estado.
- 4.- Dejar a los poderes federales sin entidad territorial.

En opinión de este partido, la segunda y tercera opciones son las más viables ya que, "a diferencia del siglo pasado y principios del actual, hoy la territorialidad de la sede de los poderes federales ha dejado de ser importante, su concepción moderna debe ubicarse en la especificación precisa de sus facultades y su jurisdicción normativa y no la de un territorio de su exclusiva soberanía..." (61)

B) Para el Partido Revolucionario de los Trabajadores, la restitución plena de los derechos políticos de los capitalinos pasa por la transformación del actual territorio del Distrito Federal en un nuevo Estado, el Estado de Anáhuac, dicho Estado contaría con igual división de poderes que la existente en otras entidades, el gobernador, los Ayuntamientos, los diputados. La Constitución Política que emane de la Asamblea Constituyente establecería la facultad ciudadana de revocar a los funcionarios y representantes por la vía del referéndum, dicha Asamblea se haría cargo transitoriamente del poder Ejecutivo, durante la transición que permita elegir a un gobernador. El Congreso Local se integraría mediante el principio de proporcionalidad simple, en función de los resultados electorales y con base en listas de candidatos.

---

(61) Cfr. GONZALEZ BARCENAS, Facundo. "Ya no es importante la ubicación Física de los Poderes Federales". REVISTA REFORMA POLITICA. No. 2, 25 de Noviembre de 1992. P. 4.

La forma de gobierno que este partido propone se basa en el reconocimiento del Municipio como medio de organización del pueblo trabajador, de ahí que su propuesta incluya la creación de Consejos Barriales, de colonias y unidades habitacionales que concluyan en el Consejo Municipal, como expresión de la máxima autoridad, esta es una forma de impulsar en el Municipio el ejercicio de la democracia y el ejercicio democrático del poder. (62)

- C) Para Abel Vicencio Tovar, miembro del Partido Acción Nacional, la solución a la problemática política del Distrito Federal radica en la propuesta que en 1986 presentaron los diputados del PAN, PSUM, PRT, PDM y PMT para la creación del Estado de Anáhuac. Independientemente del nombre comentó que resulta necesario precisar frente a indefiniciones, la necesidad de la creación de un nuevo Estado y de una Constitución. El poder Legislativo se constituiría por el Congreso del Estado, en el que se transformaría la actual ARDF, (Asamblea de Representantes del Distrito Federal), asimismo, el derecho de iniciativa lo tendría el Ejecutivo, los Diputados, los partidos políticos, los Ayuntamientos y los Tribunales de la entidad.

---

(62) Cfr. LOPEZ MARTINEZ, Julio. "Referéndum, primer paso para restituir los Derechos Politicos". REVISTA REFORMA POLITICA. No. 1, 18 de Noviembre de 1992. P. 3.

Por su parte, el Poder Judicial se constituiría por el Tribunal Superior de Justicia, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Contencioso Administrativo.

El poder Ejecutivo se constituiría también por un Gobernador electo popularmente.

Por lo que toca a la organización municipal, esta podría asimilarse a las delegaciones actuales, además, los grandes servicios estarían coordinados por el gobierno del Estado, con fundamento en el 115 Constitucional, en cuanto a que se podrían celebrar convenios con el Estado para que éste se hiciera cargo de funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

Con todo lo anterior, el panista propone la reforma al artículo 43 Constitucional para agregar al nuevo Estado entre las partes integrantes de la Federación suprimiendo al Distrito Federal, al artículo 44 para establecer que el Estado de Anáhuac se compondría del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal y los poderes federales pasarían a residir en la Ciudad de México, capital del Estado y de la República.

La solución que se propone asimilaría a México con la que han logrado otras naciones, permitiendo el ejercicio de

los derechos políticos en la elección de autoridades locales, ésta sería la oportunidad para desembarazar a la Federación de obligaciones y atribuciones que no le corresponden al actuar como poder local.

Asimismo, se fortalecería la vida federal en la provincia, y se pondría un freno a la centralización fiscal, política, jurídica y de servicios públicos. (63)

D) El Partido Revolucionario Demócrata considera que la Ciudad de México requiere para su sobrevivencia de un gobierno propio y la restitución de los derechos políticos de sus habitantes, lo cual se lograría sólo con la creación del Estado treinta y dos. Asimismo, asegura que el gobierno propio y la libertad local son compatibles con el federalismo y plantea la convivencia de los poderes locales con el Poder Federal.

El establecimiento de los poderes locales afirman, se haría a partir de una transición determinada, con plazos pactados constitucionalmente y simultáneamente ir desapareciendo la forma de gobierno designado que actualmente existe, se tendrían también que definir funciones centralizadas, como policía metropolitana, educación, salud, red telefónica y funciones descentralizadas como mercados, alumbrado público, uso de agua, policía vecinal preventiva

---

(63) Cfr. VICENCIO TOVAR, Abel. "El Estado de Anáhuac es la Solución más Cabal". REVISTA REFORMA POLITICA No. 1. 18 de Noviembre de 1992. P. 4.

dependiente del Municipio, infraestructura urbana, uso del suelo, etc, para Municipios.

Las reformas Constitucionales tendrían como base restituir los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, reformando el artículo 44 donde se establecería un estatuto de garantías para los poderes federales asentados en el territorio de este Estado, además argumentan que la propuesta del Estado treinta y dos por ellos defendida se basa en que es una propuesta no sólo para democratizar la vida política de esta entidad, sino también para revitalizar y renovar el federalismo, la soberanía del nuevo Estado significaría una revitalización de las soberanías locales de los Estados restantes "una nueva soberanía significa el fin de los aspectos negativos del centralismo y el verticalismo". (64)

Podríamos seguir anotando más opiniones acerca de la conveniencia para la conversión del Distrito Federal en un Estado más, no obstante, sería redundante ya que la mayoría de las opiniones vertidas sobre el particular se basan en los mismos argumentos que ya hemos mencionado, motivo por el cual, demos paso ahora a las opiniones contrarias:

---

(64) Cfr. RUIZ ACHONDO, Patricia. "Gobierno propio, con Garantías a los Poderes Federales". REVISTA REFORMA POLITICA No. 8, 8 de Febrero de 1993. P. 5.

### 5.2.3 LAS DESVENTAJAS DE LA CONVERSION.

- A) Los argumentos defensores de la propuesta consistente en la creación de la transformación del Distrito Federal, en el Estado treinta y dos no han considerado que "La coexistencia de dos niveles de autoridad (federal y estatal) y aún de tres (la municipal) en un mismo territorio puede producir confusión, dicha confusión no sería puramente teórica ya que traería indudablemente un estado de incertidumbre y oposición entre autoridades y gobernados". (65)

Se considera que si bien el Municipio Libre y los Estados soberanos son pilares del sistema democrático de nuestra Nación, no es posible pretender que sean la única solución para una Ciudad como el Distrito federal, que con mucho ha rebasado los límites territoriales y poblacionales ideales para la existencia de un nuevo Estado federado. (66)

- La pretensión de hacer concurrir, sobre el mismo ámbito geográfico poderes locales con federales es errónea, ya que dicha concurrencia es ajena al régimen federal mexicano y no encuentra antecedentes en ninguna de las Constituciones que han regido la

(65) CRONICA Y MEMORIA. Primer Período de Sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Ob. Cit. P. 44.

(66) IBIDEM. P. 48.



vida del México independiente, surgiría así una dualidad en el ejercicio del poder contraria a lo dispuesto por el artículo 80 Constitucional, en razón de que de no surgir el Estado del Valle de México el Gobernador cuya elección propone tendría carácter de órgano federal. (67)

No obstante, existen opiniones que a pesar de que niegan la conveniencia de la conversión del Distrito Federal en otro Estado, opinan que sería beneficiosa la restauración municipal para el Distrito Federal, entre éstas opiniones se encuentran las de miembros de partidos de oposición como el Partido Acción Nacional, estas opiniones en su conjunto sostienen que si bien es cierto que la creación del Estado treinta y dos tiene sentido solamente si la capital del país se trasladara a otro lugar del territorio, tal y como lo prevé la Constitución dicho traslado requeriría de una infraestructura que no se tiene en ninguna entidad y que sería muy costoso construir. Por otra parte, se crearían graves problemas a esa porción del territorio en la que también se tendrían que hacer modificaciones de tipo Constitucional, no sólo a nivel federal sino en la Constitución de la entidad federativa en la que se asentarían los Poderes Federales.

---

(67) IBIDEM. P. 47.

Por lo anterior opinan que la reforma de gobierno capitalino debe considerar los siguientes objetivos:

- 1.- Participación adecuada de la ciudadanía en la acción de las autoridades; y
- 2.- Que se establezca el régimen municipal previsto en el artículo 115 Constitucional, dicho régimen no sería una experiencia nueva y además resolvería el problema de la elección directa de las autoridades.

Finalmente, es interesante hacer mención al comentario expresado por Gabriel Covarrubias Ibarra Presidente del Patronato para la Reconstrucción de Guadalajara y expresidente municipal de dicha Ciudad, "convertir al Distrito Federal en Estado sería volver al pasado sin ningún objeto, las características que presenta la Ciudad de México actualmente son muy distintas a las que prevalecían en los años 20's, además, el Distrito Federal es prácticamente un Estado más de la República, ya que el artículo 73 de la Constitución no se diferencia en mucho del 115, pero además tiene competencias federales, no obstante, aun cuando la distribución de recursos, en caso de la creación de Municipios, fuera equitativa, las condiciones propias que presentan las delegaciones haría que unas se desarrollaran más que otras, lo que a futuro implicaría problemas para establecer un equilibrio..." (68)

(68) COVARRUBIAS IBARRA, Gabriel. "LA ARDF, Fuente pilar del Federalismo". REVISTA REFORMA POLITICA, No. 2. 25 de Noviembre de 1992. P. 16.

El año de 1992, se caracterizó por la actividad que se dió en torno de la Reforma Política del Distrito Federal, los partidos políticos volvieron a defender las propuestas que ya con anterioridad habían presentado, todos ellos coincidieron en la necesidad de que existan en esta entidad autoridades elegidas en todos los niveles, el Partido Revolucionario Democrata, insistió en la pertinencia de la demanda del Estado treinta y dos, en este sentido la Convención municipalista de dicho partido abogó por la conveniencia de refundar los Municipios en la zona que actualmente comprende el Distrito Federal, así como también propuso modificaciones al artículo 115 Constitucional, se recalcó que el gobierno local o Municipio cuenta con una gran tradición en nuestro país.

#### 5.2.4 EL PLEBISCITO.

El 13 de Diciembre de 1992, nueve representantes de la Asamblea de cinco partidos políticos (P.A.N., P.R.I., P.R.D., P.F.C.R.N. Y P.A.R.M.) convocaron a una consulta pública para conocer la opinión de la ciudadanía sobre la Reforma Política del Distrito Federal, a través de un Plebiscito, a celebrarse el Domingo 21 de Marzo de 1993, el anterior lo hizo Benito Juárez para saber si las Leyes de Reforma se elevaban a rango Constitucional y antes hubo otro para decidir la anexión de Chiapas en 1824.

El objetivo del plebiscito celebrado en 1993, era el conocer el punto de vista de los ciudadanos del Distrito Federal, sobre tres temas fundamentales de la Reforma Política que se estaba discutiendo en la Mesa de Concertación, en los cuales había claras diferencias entre los diferentes partidos políticos:

- Deben o no ser elegidos los gobernantes del Distrito Federal por los ciudadanos.
- Debe el Distrito Federal contar con un poder legislativo propio.
- Debe el Distrito Federal convertirse en un nuevo Estado de la República.

Con objeto de asegurar credibilidad y transparencia en los resultados, se responsabilizó a la Fundación Arturo Rosenblueth del cómputo de las actas de casilla en cada uno de los Distritos y del cómputo integral del proceso. Los resultados globales presentados por dicha Fundación son los siguientes:

Resultado de la pregunta uno: ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un Estado de la Federación?

	SI	NO	NULO	ABSTENCION	TOTAL
R	221,598	100,335	4,228	5,206	331,367
%	66.9%	30.3%	1.28%	1.57%	

Resultado de la pregunta dos: ¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del Distrito Federal sean elegidos por voto universal y secreto?

	SI	NO	NULO	ABSTENCION	TOTAL
R	280,676	42,738	3,785	3,792	330,991
%	84.8%	12.9%	1.14%	1.15%	

Resultado de la pregunta tres: ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con un poder legislativo propio?

	SI	NO	NULO	ABSTENCION	TOTAL
R	278,631	43,581	3,725	4,658	330,595
%	84.3%	13.2%	1.13%	1.41%	(69).

Sobre estos resultados, surgieron diferentes comentarios:

"El Domingo 21 de Marzo el Distrito Federal dijo NO al plebiscito, y es que todo se puede manipular, menos las cifras, al Partido Revolucionario Democrata le fallaron hasta sus propios militantes, y a nueve asambleistas se les resquebrajó la cohesión". (70)

(69) Información proporcionada por la Comisión de Ecología de la ASAMBLEA DE REPRESENTANTES del Distrito Federal.

(70) MEDELLIN, José Antonio. "El Distrito Federal dijo No al Plebiscito". REVISTA IMPACTO. No. 2248 Abril 10. de 1993. México, D. F. P. 72.

"Cuando concluía la jornada ciudadana los organizadores hablaban de lo bien que había salido, dejaban en último plano al abstencionismo. Podría decirse que hacían las cuentas alegres, pretendían tapar el sol con un dedo, porque como aceptar que ni siquiera en la casilla 170, instalada en la entrada principal de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por donde paseó el chillante, amarillo y colorado del mofletado "Super Barrio" y alardearon Cuauhtémoc y Porfirio y Pablo y Amalia y Demetrio y muchos de los políticos de oposición con carro último modelo, de 500 boletas sólo 262 fueron utilizadas". (71)

"El gobierno ejerció toda la presión posible ante los medios de comunicación para ignorar en un principio la noticia, censurando la noticia, censurando la difusión del evento, y cuando ya no le fue posible debido a la respuesta de la ciudadanía, utilizó toda su influencia en los medios y entre los columnistas políticos para desprestigiarlo". (72)

"El plebiscito ciudadano del 21 de Marzo de 1993 se pronunció, como se sabe, de manera abrumadora con un Si por la transformación del Distrito Federal en el Estado 32, la elección directa de los gobernantes de la Ciudad de México, la institución de un legislativo propio y, el consiguiente restablecimiento del régimen municipal". (73)

(71) IBIDEM. P. 74.

(72) SODI DE LA TIJERA, Demetrio. "Censura Informativa". PERIODICO LA JORNADA. Mayo 7 de 1993. México, D.F. P. 10.

(73) GARRIDO, Luis Javier. "El No". PERIODICO LA JORNADA Marzo 27 de 1993. México, D. F. P. 13.

Asimismo, para dar autonomía al proceso de calificación y observación del plebiscito, se propuso la integración de un "Consejo Ciudadano de Observación" compuesto por sesenta y tres ciudadanos independientes de reconocido prestigio a nivel nacional, el cual manifestó que los patrones de participación de la ciudadanía estuvieron íntimamente vinculados a la disponibilidad de información sobre la consulta. El acceso a esta información de los distintos estratos de la población capitalina refleja, en última instancia, los profundos diferenciales en los niveles socio económicos y de educación de la población, en este sentido, el "CCOP" señaló que para informar a la ciudadanía, se realizó una campaña de difusión que debido a los escasos recursos económicos se limitó a la impresión más que nada de periódicos y de manera muy reducida se difundió a través de los medios electrónicos de comunicación (que en realidad son los que el grueso de la población observa y escucha).

Fue así como se vertieron numerosas opiniones de muy diversa índole que, en su momento, se emitieron respecto a la representatividad, alcances y transcendencia de los resultados arrojados por el plebiscito, no obstante, cabe agregar que es innegable que la voluntad de más de 300 mil ciudadanos capitalinos, independientemente de su motivación real, se sostuvo en favor del cambio en el gobierno de la Ciudad.

5.2.5 LA PROPUESTA PRESENTADA POR EL REGENTE CAPITALINO ANTE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL EL 16 DE ABRIL DE 1993.

El regente capitalino expresó durante su comparecencia ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que la Reforma Política es un componente importante en la estrategia global del gobierno de la República "ese es el proceso que hemos buscado construir, paso a paso he venido informando al Presidente de la República de que nuestra propuesta concilie democracia con estabilidad, democracia con eficiencia administrativa, democracia y responsabilidad del Distrito Federal con los Estados de la República, presencia de los poderes federales en la capital con democracia local, esos son los equilibrios que debemos encontrar". (74)

Al finalizar su discurso presentó la propuesta denominada por él como "la propuesta que hace el Presidente Carlos Salinas de Gortari" de Reforma Política para el Distrito Federal, la cual propone lo siguiente:

- 1.- La transformación de la actual forma de gobierno administrativo en un gobierno local, democrático y

(74) Cfr. DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Año II Segundo Período Ordinario de Sesiones. Núm. 2. México 16 de Abril de 1993. P. 45.



representativo, regido por los principios republicanos.

- 2.- Alcanzar un adecuado equilibrio Constitucional de facultades garantizando la soberanía plena de los Poderes de la Unión y a la vez los derechos democráticos de los habitantes de la Ciudad de México.
- 3.- Que la Asamblea pase de ser un órgano de representación a ser órgano local de representación política, facultada como órgano legislativo que legisle en los ámbitos de competencia que establezca el Congreso de la Unión para el gobierno local.
- 4.- Que el Congreso de la Unión dicte un Estatuto Especial que consolide la democracia representativa, reconozca derechos ciudadanos locales para los habitantes de la Ciudad, establezca un gobierno especial, asegure la unidad y eficiencia de los servicios públicos, facilite la coordinación y disposiciones conjuntas para la Zona Metropolitana, establezca un compromiso de responsabilidad fiscal de la Ciudad de México con la República, establezca formulas de consulta popular para canalizar las iniciativas ciudadanas para su gobierno, que sea un Estatuto que determine las competencias de los

poderes federales, así como los derechos y obligaciones de los habitantes de la Ciudad de México.

- 5.- Para avanzar en las diversas formas de representación democrática, se establezcan Consejos Ciudadanos con atribuciones para participar en decisiones de uso del suelo y en la supervisión comunitaria de los presupuestos correspondientes a las Delegaciones, supervisión de los servicios públicos.
- 6.- Que los delegados aumenten su autonomía, que haya una mayor descentralización de funciones y que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, participe en su ratificación.
- 7.- Establecer un servicio civil de carrera que garantice la eficacia y atención de los servicios públicos.
- 8.- En cuanto a la elección del jefe de gobierno de la Ciudad de México, la propuesta señala que ésta le corresponda al partido político que, por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea. De entre cualquiera de los candidatos electos de ese partido, el Presidente de la República nombrará al jefe de Gobierno de la Ciudad.

Cabe agregar que esta propuesta contempla un programa de reforma por etapas, es decir, que para 1994 la Ciudad de México cuente con una Asamblea con facultades legislativas, para que en 1995, se elijan Consejos Ciudadanos Delegacionales, y para que la primera elección del jefe de gobierno tenga lugar en 1997.

¿Y cuál fue la reacción que provocó la propuesta presidencial?

En términos generales fue positiva, se coincidió en manifestar que era un avance, pero también y como era de esperarse, fue considerada por la oposición como insuficiente y otros como el Partido Revolucionario Democrata la consideraron inaceptable.

No obstante, se consideró como el principio de las negociaciones que conducirían a lograr el consenso que lleve a cabo la Reforma.

### 5.3 LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA ACERCA DE ESTA SUPUESTA CONVERSIÓN.

Indudablemente el Distrito Federal es un caso especial, ya que no es un Estado dentro de las entidades federativas, tampoco es un Estado autónomo que pueda darse así mismo su propia Constitución local o tener su propio Congreso y designar a sus gobernantes mediante el sufragio, no obstante lo anterior, el artículo 43 de la Constitución Federal lo

incluye dentro de las partes integrantes de la Federación en calidad de "entidad federativa especial".

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera al Departamento del Distrito Federal como parte de la administración pública centralizada, siendo el Departamento del Distrito Federal una de las dependencias que se estructuran bajo el mando del Presidente de la República, por lo que su titular es designado por dicho funcionario.

Así tenemos que en el Distrito Federal concurren diferentes aspectos:

1. Es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal con todas las características de éstas.
2. Es una entidad federativa con características propias, el Distrito Federal ejerce al mismo tiempo funciones de carácter Federal, Local y Municipal, es decir, que en su estructura concurren atribuciones que en los Estados son ejercidas por los tres niveles de Gobierno.

Aparentemente la adopción del Estado treinta y dos sería la medida que más contribuiría a la Democratización de la vida de la Ciudad, y por ende a la elevación de su eficacia administrativa en la gestión y prestación de los servicios públicos.

La creación de dicho Estado produciría el efecto jurídico político de otorgar la libertad plena para organizarse libremente en su régimen interior, sin más limitaciones que las que sobre el resto de las entidades federativas impone la Constitución de la República.

En ese sentido, la creación de un nuevo Estado federal derivaría en la necesidad de crear Municipios, o mejor dicho, de restablecerlos, sin embargo, esto conllevaría dificultades que ya se manifiestan en otras entidades del país que acusan un grado de concentración económica, demográfica y administrativa en sus áreas metropolitanas (Monterrey y el área metropolitana del Estado de México, así como las Ciudades de Guadalajara y Puebla).

Si bien es cierto que tanto la Constitución Federal cómo las Locales establecen claramente el capítulo de atribuciones y funciones a cargo de los Ayuntamientos, no es menos cierto que la realidad Política y Administrativa del País muestra que la autonomía es aún una meta que lograr, veámoslo, en las zonas metropolitanas que coinciden con la capital de los Estados el ejercicio de las funciones de los Municipios se ve bastante afectada, dada la dificultad de cumplir con el postulado de la autonomía municipal y de la eficiencia administrativa en la gestión de los servicios públicos.

Desde nuestro punto de vista lo anteriormente expuesto sucede por la siguiente razón:

La complejidad y extensión territorial hace técnicamente imposible la división en la prestación de los servicios, pensemos, por ejemplo en la posibilidad de dividir el abasto de agua a la Ciudad de México por cada Delegación, o el transporte colectivo, o la seguridad pública.

De tal suerte que si pensáramos en un proceso tendiente a la restauración municipal en el Distrito Federal, dicho proceso se vería sin duda agravado dado lo complejo y desigual que resulta la distribución de la población y del ingreso entre sus dieciseis Delegaciones.

En la idea anterior coinciden miembros del Partido Acción Nacional al asegurar que "con la municipalización hay que decirlo y reconocerlo, existe el riesgo de caer en situaciones graves de ineficiencia, sobre todo en lo tocante a la prestación de servicios, derivado de la pulverización en la definición y ejecución de políticas, así como en la implementación de programas de alcances parciales por no estar debidamente coordinados...sería una grave irresponsabilidad de nuestra parte el plantear la municipalización del Distrito Federal a partir de un esquema simplista...no se trata de crear una administración municipal

en la pobreza... sin duda traerá aparejado un número considerable de problemas, sobre todo en lo relativo en la coordinación intermunicipal que probablemente sean más difíciles de resolver en el corto plazo..." (75)

La implantación del régimen municipal no sería muy conveniente en base a lo siguiente:

Si bien es cierto que nuestra Carta Magna señala en su artículo 115 las obligaciones y atribuciones del Municipio que según lo indica este ordenamiento serán administrados por Ayuntamientos de elección popular, donde no medie ninguna autoridad entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado. De esta forma el Municipio restaurado tendría a su cargo los siguientes servicios públicos de acuerdo a este artículo en su fracción III:

- Agua potable y alcantarillado.- imaginemos el problema que representaría manejar el agua potable y alcantarillado que abastece a la Ciudad con dieciseis criterios, e igual número de responsables, cada uno en busca de la mejora del servicio para su comodidad.
- Servicio de limpia.- que si bien es cierto, podría darse por Municipios pensemos en la dificultad que

(75) RETES GONZALEZ COS, Pablo. "Vigilar y controlar la toma de decisiones". REVISTA REFORMA POLITICA. No. 6. 21 de Enero de 1993. P. 5.

significaría las áreas connurbadas entre Municipios ¿cuál sería el destino final de la basura? ¿cuál de los Municipios aceptaría las más de 13,000 toneladas que a diario genera el Distrito Federal?.

- Mercados y centrales de abasto.- ¿dónde estaría el espacio para una central de abasto en cada Municipio y que problemá ocasionarian los reglamentos de mercado?.

Y también nos imaginamos la seguridad pública con dieciseis policías distintas impedidos de actuar después de una calle que limite un Municipio de otro.

Pensamos que el gobierno propio para la Ciudad de México no significa necesariamente la implantación del esquema que funciona en el resto de la República, toda vez que se tiene una limitante prevista en el artículo 44 Constitucional; y para lograr el cumplimiento de dicho supuesto la erogación necesaria sería excesiva, además de que sólo se trasladaría la situación jurídica particular de la Ciudad de México a otro lugar, por tal motivo, creemos que debe partirse de la necesidad de instituir un gobierno propio en la Ciudad sede de los poderes federales, respetando vía regulación jurídica la soberanía del gobierno federal sobre el territorio del Distrito Federal.



Por lo anterior pensamos que la Reforma política debe contemplar la regulación de la conexidad de ámbitos competenciales, y que esta regulación debe tener como metas principales:

- a) Lograr y preservar la autonomía de la Ciudad de México.
- b) Asegurar y mejorar el esquema de gobernabilidad de nuestra urbe.
- c) Prever la coexistencia de los poderes federales y locales a través de una adecuada asignación de funciones gubernativas propias.
- d) Reafirmar como objetivos primordiales:
  - 1.- La atención cabal de las necesidades de los habitantes del Distrito Federal; y
  - 2.- La continuidad de un desarrollo integral de la Ciudad de México, tomando en cuenta políticas comunes.

En el curso de dos décadas tendremos que construir una sociedad democrática y también tendremos que vencer las condiciones de desigualdad.

Creo que en esta discusión hay muchas propuestas, pero pienso que hay criterios bastante importantes. Considero que el criterio de la descentralización y la desconcentración son principios válidos para imaginar un futuro político en donde verdaderamente los poderes locales adquieran más responsabilidades sobre aquellas formas consolidadas del poder central.

El gran esfuerzo consiste en idear las formas de gobierno superiores, pero también las del poder local que todavía no existen.

Debemos pensar efectivamente en que el nuevo gobierno así como las nuevas formas de administración, tendrán que ajustarse tarde o temprano a la realidad concreta de un país que no puede seguir para siempre concentrándose en la Ciudad de México.

#### 5.4 PRINCIPALES ASPECTOS DE LA ACTUAL PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LA ESTRUCTURA POLITICO JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Sin duda alguna, la Reforma Política al Distrito Federal resulta un componente importante en la estrategia global del gobierno de la República, es por ello, que el pasado 5 de Julio de 1993, el Presidente Carlos Salinas de Gortari

suscribió en presencia del Secretario de Gobernación Patrocinio González Garrido y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, la iniciativa de Reforma Política del Distrito Federal.

Dicha iniciativa propone la modificación a varios preceptos Constitucionales así como el cambio de la denominación actual del Título Quinto, en dicho Título es donde se observa el cambio fundamental de tal iniciativa, al proponer una nueva organización para el Distrito Federal, en este sentido, se propone que su denominación sea: "De los Estados y del Distrito Federal".

Asimismo, esta iniciativa propone normar las bases de organización del Distrito Federal en el artículo 122, precepto que hasta el momento es el que regula lo que la doctrina Constitucional conoce como "garantía federal" y que determina las obligaciones correspondientes a los Poderes de la Unión respecto a la protección a los Estados Federales, de tal manera, que la propuesta presidencial pretende que el único párrafo que actualmente constituye al artículo mencionado sea ubicado como primer párrafo del artículo 119, artículo también contemplado por el Título Quinto, dejando íntegros como párrafos segundo y tercero las disposiciones vigentes en el artículo 119.

Con lo anterior se busca "vaciar" el contenido del último artículo comprendido dentro del Título Quinto e introducir en el mismo las bases Constitucionales de organización de gobierno del Distrito Federal. La nueva organización política permitiría que los Poderes de la Unión ejerzan las atribuciones de gobierno en el territorio y que a la vez se creen órganos representativos y democráticos de acuerdo a la distribución de competencias que se contemplan en esta iniciativa.

En caso de ser aprobado el primer párrafo del artículo 122, este dispondría que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo de los Poderes de la Unión que actuarían no sólo por sí mismos, sino a través de órganos de gobierno representativos y democráticos establecidos en la Constitución.

Asimismo, esta iniciativa propone las bases por las que debe organizarse el gobierno del Distrito Federal, bases que serán tomadas en cuenta por el Congreso de la Unión al expedir el ordenamiento denominado "Estatuto de Gobierno", dicho Estatuto deberá distribuir las atribuciones entre los Poderes de la Unión en lo que se refiere a las materias del gobierno del Distrito Federal y las correspondientes a los órganos del Distrito Federal, en tal sentido, esta iniciativa enuncia a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito

Federal y al Tribunal Superior de Justicia como integrantes de dichos órganos, "el gobierno del Distrito Federal contaría con una administración pública local que requerirá de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales cuyas bases de distribución de funciones y reglas para la creación de éstas últimas deberá contemplar el Estatuto de Gobierno, el mismo Estatuto deberá determinar los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal y la integración de un Consejo de Ciudadanos por medio de elección directa para cada demarcación territorial en que se divida la entidad.

Como podemos observar, esta iniciativa busca ampliar los derechos ciudadanos a los habitantes y residentes de la Ciudad independientemente de su nacionalidad y de su carácter de ciudadanos.

La fracción II, del nuevo texto propuesto para el artículo 122 comprende las facultades otorgadas al Titular del Ejecutivo tanto para designar al servidor público que tendrá a su cargo la fuerza pública del Distrito Federal a que obliga la fracción VII del artículo 115, como para el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, asimismo, dispone que para posibilitar las medidas de orden práctico del gobierno local podrán serle delegadas al Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

La iniciativa también contempla que el Presidente de la República intervenga en la designación del Jefe del Distrito Federal con sujeción a lo dispuesto por la fracción VI. Con respecto al procedimiento para la designación del Jefe del Distrito Federal, se propone en la iniciativa un sistema que combina el interés de representación política de la ciudadanía de esta entidad y la importancia que la misma representa para la Federación, por ello se sustenta la legitimidad obtenida como resultado de la elección en la Asamblea de Representantes y la intervención de la Federación por conducto del Presidente de la República, en este orden de ideas, el nombramiento que emita el Titular del Ejecutivo recaería en un miembro de dicha Asamblea, dicho nombramiento sería sometido a ratificación por parte de la Asamblea, la iniciativa propone también para que no haya dudas en este aspecto, un procedimiento para el caso de rechazos sucesivos por parte de la Asamblea, así el Senado se encargaría directamente del nombramiento.

La iniciativa dispone que el Jefe del Distrito Federal dure en su encargo desde la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea o en su caso ante el Senado, hasta el 2 de Diciembre del año en que termine el periodo Constitucional de la Asamblea.

Por otra parte, esta iniciativa atribuye al Presidente de la República la facultad para presentar al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento de los programas del Distrito Federal, lo anterior lo explica por ser una determinación que incumbe a la economía nacional y a la de la sede de los Poderes. Asimismo, prevé la participación del Jefe del Distrito Federal en dicha propuesta, igualmente, propone que dicho Jefe presente un informe a la Asamblea al rendir la Cuenta Pública.

Por otro lado, esta propuesta prevé la facultad presidencial de iniciativa legislativa ante la Asamblea.

También se propone que los miembros de la Asamblea sean elegidos cada seis años, y en lo que respecta al ejercicio de sus funciones, éste se efectuará en dos periodos ordinarios de sesiones, el primero iniciará el 3 de Diciembre de cada año y podrá concluir el 3 de Febrero del año siguiente, en lo que atañe al segundo, este iniciará a partir del 16 de Abril y podrá finalizar el 15 de Julio del mismo año.

Asimismo, se propone que para cumplir con la demanda de los habitantes de la Ciudad de México de contar con un mayor control en las materias urbanas de mayor importancia, se dote de mayores facultades legislativas a la Asamblea en las

materias enunciadas en la fracción IV del artículo 122 propuesta por esta iniciativa, así la Asamblea contaría con facultades para legislar en materias locales de gran impacto como son: Hacienda pública e ingresos, administración pública, procesos electorales, participación ciudadana, bienes del dominio público y privado del Distrito Federal, concesiones para explotación, uso o aprovechamiento de dichos bienes o para la prestación de servicios públicos, organismo protector de derechos humanos, planeación del desarrollo, uso del suelo y desarrollo urbano, asimismo, también le correspondería aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, revisar la cuenta pública, facultades que actualmente tiene la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Como consecuencia de esta facultad legislativa contemplada por la iniciativa para la Asamblea, se dispone un procedimiento mediante el cual el Jefe del Distrito Federal participará en el proceso de formación de leyes y Decretos señalándose los términos para que el Jefe del Distrito Federal presente la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

La iniciativa también dispone que aquel miembro de la Asamblea nombrado por el Presidente de la República como Jefe del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea, o bien



nombrado por el Senado, se considerará separado de su cargo dentro de la Asamblea para pasar a ser Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, lo anterior se debe al deseo de presevar lo dispuesto por el artículo 62 Constitucional referente a la separación de funciones, pero con la modalidad de no requerir la solicitud de licencia y aprobación de la misma por la Asamblea.

Por lo que respecta a la función judicial en el Distrito Federal, la cual desde el último tercio del siglo XIX le ha sido encomendada a un órgano jurisdiccional específico para el Distrito Federal, al respecto, la iniciativa propone dos cambios, el primero referente al nombramiento de magistrados del Tribunal quienes serían nombrados ya no por el Ejecutivo Federal sino por el Jefe del Distrito Federal con la ratificación de la Asamblea, y el segundo, propone que el Tribunal realice su propio presupuesto para que sea incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que se envíe a la Asamblea.

Por lo que atañe al problema de la conurbación en el Valle de México, la iniciativa propone incluir en el mencionado artículo 122 la creación de Comisiones Metropolitanas para lograr una adecuada coordinación de las diversas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal para la

planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limitrofes con el Distrito Federal.

La iniciativa propone que la fracción IV del artículo 31 contenga la obligación fiscal para con el Distrito Federal "por constituir ya un ámbito gubernativo propio y en concordancia con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la forma de considerar las contribuciones para el Distrito Federal y las contribuciones federales".

También propone reformar al artículo 44 en el sentido de que éste exprese: "la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

El artículo 89, sería modificado en sus fracciones II y derogada su fracción XVII, con el objeto de hacerlas congruentes con su intervención dentro del gobierno del Distrito Federal, específicamente con el procedimiento para designar al Jefe del Distrito Federal.

De igual forma, se propone modificar los artículos 105 y 107 fracción VIII inciso a) para dirimir las controversias surgidas por cuestiones de constitucionalidad sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los Estados, entre sí, o frente a las leyes federales y del Distrito Federal.

La iniciativa propone diez artículos transitorios para establecer la entrada gradual en vigor de esta reforma disponiéndose que la vigencia de las reformas y adiciones propuestas y sometidas a la consideración del Constituyente Permanente surtan efectos a los treinta días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (76)

#### 5.5 LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Concluido este trabajo y en revisión para la autorización de su impresión, se aprobaron las reformas a nuestra Carta Magna sobre el gobierno del Distrito Federal, mismas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Octubre de 1993. Y que por considerar de importancia agregó al final de la tesis. (77)

---

(76) Cfr. PERIODICO EL NACIONAL. 6 de Julio de 1993. "Envío C.S.G. al Congreso de la Unión la iniciativa de Reforma Política". Secc. 1a. Ciudad. P. 29.

(77) Ver anexo 7.

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

- 1.- La autonomía, principal atributo de la institución del Municipio surge desde la época romana y en el antiguo Municipio español ya la encontramos bien perfilada desde el siglo V D.C.

Sin embargo esta figura tuvo una época (siglo XVI) de decadencia con el excesivo centralismo y la corrupción de las autoridades que lo constituyeron.

- 2.- En México, la figura del Municipio se erige en el año de 1519 en la Villa Rica de la Veracruz.

Fundado por Don Hernán Cortés, se caracterizó por tener los mismos elementos que el Municipio Español y, su decadencia se presentó de igual forma que aquél.

- 3.- No coincidimos con la teoría que sostiene que el "Calpulli" era el Municipio indígena, por las siguientes razones:

A) El "Calpulli" tenía funciones esencialmente agrarias, a grado tal de que se le considera antecedente del ejido.

B) En el "Calpulli" jugaron un papel importante el linaje y la religión: los habitantes del Calpulli se identificaron por un pasado común y ritos compartidos.

C) En el Municipio no se tiene como sentido fundamental el linaje ni las ideas religiosas; la unión en el Municipio obedece más que nada a una idea de tipo político, es decir, se debe a una "necesidad" de unirse, sin tener un pasado y una religión común.

4.- Numerosos Municipios aún se encuentran en situación de abandono, sin que sus autoridades puedan disponer de los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades a pesar de los adelantos jurídicos que se han dado, por lo cual es indispensable que tales condiciones se mejoren, solo la consecución de este objetivo puede propiciar el ejercicio de la libertad política y económica que proclama nuestro artículo 115 Constitucional; recordemos que el ideal jurídico no pasa de ser solo una quimera cuando faltan los factores que hacen posible su realidad.

5.- Con relación a la fracción IV del artículo 115 Constitucional, pensamos que su Reforma Constitucional podía haber incluido dentro de las facultades del Municipio, el poder tributario para la creación de aquellos derechos por la prestación de servicios públicos municipales. Nadie más apto que el propio Municipio para fijar en que casos se deben crear derechos y cuando no, en que cuantía, respecto de que servicios públicos, etc.

6.- El artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal al establecer que ese organismo tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles, provoca con una pésima técnica legislativa y confusión de conceptos, al afirmar que el Departamento del Distrito Federal tiene personalidad jurídica, lo cual no va acorde con las disposiciones Constitucionales. La personalidad jurídica propia es de la entidad federativa denominada "Distrito Federal", esta es la que tiene patrimonio y capacidad jurídica propia, y el Departamento del Distrito Federal solo es su órgano de gobierno a través del cual la entidad federativa ejerce sus derechos y obligaciones, pero de ninguna manera el "Departamento del Distrito Federal" tiene personalidad jurídica propia.

7.- No coincidimos con la teoría que considera al Municipio como simple organismo descentralizado por región, que sostiene que el Municipio es una forma por medio de la cual el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una cierta circunscripción territorial, porque la actividad municipal no se limita tan solo a la prestación de servicios públicos, también realiza actividades políticas, administrativas, sociales y culturales.

8.- Ante las ampliaciones del campo en que se mueven los poderes federales y la correspondiente disminución de la órbita autónoma de los Estados, consideramos que la autonomía local debe procurar conservarse en la esfera democrática, es decir, en la facultad de los Estados para darse sus propios órganos de gobierno. La subsistencia de esta facultad será el último ingrediente para la permanencia de nuestro federalismo.

9.- Modificar la forma de gobierno del Distrito Federal para que de respuesta a las necesidades actuales de la ciudad de México y el área conurbada, es una realidad tajante, el problema radica en el como, cuando y hasta donde, convertir al Distrito Federal en un Estado más. Además de los problemas

económicos administrativos y políticos que acarrearía, representaría para el partido en el poder (P.R.I.) un riesgo grave, ya que a través de los resultados electorales de 1988 se demostró que por medio del voto directo y secreto, es posible que la ciudadanía de esta capital cambie de partido gobernante, lo cual para el P.R.I. implicaría la pérdida del control político.

10.- Desde el punto de vista social, independientemente de la creación del Estado treinta y dos, o no, ya que los alcances que esta medida pueda tener, son difíciles de determinar, incluso para la gente dedicada a este tópico, resulta obvio que los habitantes del Distrito Federal exigen un gobierno eficiente y honesto, tal vez, como se dejó ver en el plebiscito en que gran parte de la población no entendió el significado ni los alcances, ni lo que en él se preguntaba, no obstante, pensamos que si le preguntamos a cualquier ciudadano si desea un gobierno honesto, en el que puedan tener voz y participación, que atienda a sus necesidades básicas de servicios y seguridad pública, la respuesta sería: ¡Sí!.

11.- Estoy de acuerdo con la oposición, en la necesidad que dentro de un Estado de Derecho, se debe



restituir el Derecho político de los habitantes de la capital para elegir a través del voto secreto a sus gobernantes.

12.- Coincido con el gobierno de la República en que la solución a la problemática citadina y de la zona conurbada no es la creación del Estado treinta y dos. A pesar de que esto respondería directamente a la demanda de democratización del gobierno de la ciudad, traería aparejados problemas administrativos complejos.

13.- Si lo que se requiere es afrontar la problemática del Distrito Federal y la zona conurbada en forma global, pensamos que la conversión a Municipios de las actuales Delegaciones, no acabaría con las diferencias existentes e incluso, hasta llegaría a ampliarlas.

Las delegaciones con mayor potencial económico y presencia urbana mantendrían su preeminencia sobre aquellas con menor potencial y graves razgos. Las posibles soluciones a esta problemática serían una reorganización completa del Distrito Federal, que implicaría su modificación para su incremento, lo que se traduciría en un aumento de la burocracia y dispersión de los recursos, o únicamente subdividir

las Delegaciones con más de un millón de habitantes para convertirlas en tres o cuatro Delegaciones con la misma cantidad de habitantes, lo cual no significaría despilfarro de recursos y sí un mayor aprovechamiento de estos, siendo mayor la eficiencia en la respuesta a las demandas de la ciudadanía.

14.- Para que la ciudad de México tenga gobierno propio, como se pretende con la reforma política, es necesario que cuente con sus propios ingresos y una política de desarrollo económico bien definida, por lo tanto consideramos necesario:

- A) Procurar el bienestar social sin provocar desequilibrio en las finanzas de la ciudad.
- B) Se precisa mayor eficiencia del gasto, esto es, que dicho gasto se traduzca en más y mejores servicios.
- C) Se deben revisar las facultades y funciones de cada Delegación para que haya un verdadero apoyo de los recursos presupuestales, debido a que con el que cuentan actualmente es insuficiente.

Las tres fuentes básicas de ingresos de las Delegaciones provendrían:

- 1) Del gobierno federal, por medio de los recursos que se canalizan a programas especiales como es el caso de solidaridad;
- 2) Del propio Departamento del Distrito Federal, que comprendería los ingresos que capte, las participaciones federales, los ingresos de los organismos y empresas y los empréstitos; y
- 3) Los ingresos que a cada Delegación le corresponda recaudar y que serían determinados por el dictámen de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; los ingresos que cada Delegación capte, provendrían de la prestación de servicios que tiene a su cargo cada una.

15.- En relación con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, esta constituye un órgano de representación que anima la participación y la contribución a la resolución de los problemas que afectan a nuestra ciudad, por lo cual pensamos que requiere de mayores facultades como las de:

capacidad de ratificación, remoción, fiscalización, aprobación de ingresos y presupuestos, así como de planes de desarrollo urbano, seguridad, transporte, abasto, etc.

- 16.- Probablemente, un acuerdo que podría llegar a flexibilizar posiciones y lograr consenso, sería la apertura a un espacio que de manera permanente posibilite el debate político a través de la introducción en el estatuto al plebiscito y al referéndum como mecanismos de consulta pública, de esta forma se garantizaría a las fuerzas políticas un espacio democrático y participativo que asegure un continuo progreso en la reforma política que requiere nuestra ciudad.
  
- 17.- Con el objeto de lograr una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos, se propone la opción de concesionar a particulares aquellos servicios conocidos como de infraestructura, como son: la recolección de basura y su reciclaje.
  
- 18.- Para efecto de contar con un aparato de seguridad pública bien organizado y eficiente en la organización política democrática que se pretende consideramos importante señalar lo siguiente:

- A) En cuanto al tamaño de las organizaciones de seguridad pública, mientras más pequeño sea el territorio a cuidar y mayor arraigo exista entre los servidores públicos, existirá un mejor conocimiento de los problemas de los habitantes y así con mayor experiencia podrán enfrentarlos.
  
- B) El reforzamiento del servicio civil de carrera que permita a sus integrantes la posibilidad de ascender con base en su antigüedad, conocimientos y méritos.
  
- C) El reforzamiento y apoyo a la figura del policía de barrio, estableciendo claras reglas sobre su actuación.

19.- En torno a la contaminación ambiental, pensamos que la ley general del equilibrio ecológico y la preservación del medio ambiente, la formulación del programa integral contra la contaminación y la formación de la comisión para la prevención y control de la contaminación de la zona metropolitana, constituyen un marco normativo y un vínculo operativo que ha permitido avances, sin embargo, habría que profundizar en las estrategias para acelerar las acciones y alcanzar metas en

menores tiempos, recordemos que la contaminación no es un problema científico, sino un problema político, social y legal, y para resolverlo se requiere la voluntad y el marco social así como la firmeza y perseverancia en la acción gubernamental para asegurar el cumplimiento de la norma.

- 20.- Desde un enfoque realista, las características del Distrito Federal hacen muy difícil intentar el ajuste de su realidad socioeconómica y demográfica a la estructura de un Estado de la República conforme a la hipótesis constitucional prevista en el artículo 44 de nuestra Ley Fundamental, tendrían que tomarse providencias adicionales a las establecidas en la Constitución porque la comunidad, los recursos, la composición social, la concentración; y en fin, todas las características sociales, económicas, culturales y políticas de la ciudad capital y recinto territorial que la contienen hacen muy difícil entenderla como parte de los demás Estados de la República; sería un problema adicional el de su coexistencia con las autoridades del gobierno federal.

- 21.- No estamos de acuerdo con aquellas posturas que sostienen la creación del Estado treinta y dos

basándose en lo hecho por otros países como Brasil, ya que la singularidad de nuestra capital no puede compararse a las características imperantes en tal país, el cual el traslado de los poderes federales obedeció más que nada a la idea de unificación, en efecto, el grueso de su población se encontraba cocentrada en una faja de tierra de menos de 800 kilómetros de ancho a lo largo del litoral, existiendo por ello diferentes niveles de cultura dentro de un esquema geográfico que parte del litoral al interior. La idea de trasladar su capital tuvo por objeto crear un núcleo de desenvolvimiento de las vastas extensiones del interior.

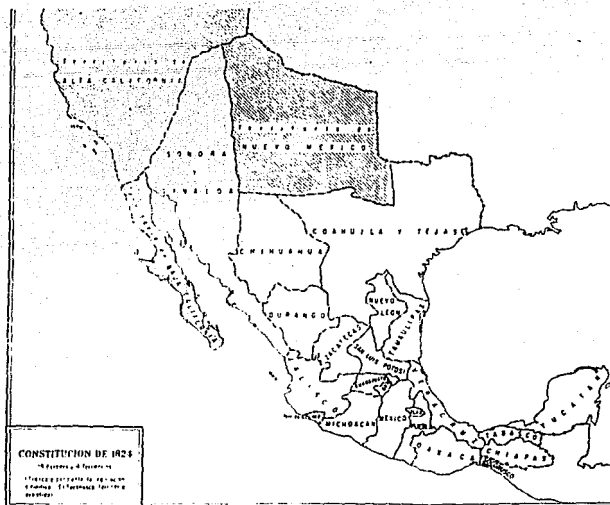
22.- En cuanto a la elección de los gobernantes del Distrito Federal, consideramos que la designación del Jefe del Gobierno debe ser facultad de la Asamblea y no del Presidente de la República, este debería únicamente ratificarlo, de esta forma, pensamos que se avanzaría hacia una verdadera elección indirecta, terminando con el verticalismo y la designación presidencial del Jefe de Gobierno. Asimismo, los nombramientos del Procurador y Jefe de la Policía deben corresponderle al jefe de gobierno del Distrito Federal y no al Presidente de

la República. La intervención de este último no sería congruente con la pretendida formación de un gobierno propio.

23.- Pensamos que no será suficiente ampliar los espacios políticos para que la sociedad participe, si no se garantiza al mismo tiempo que esos espacios sirvan para algo. Parte fundamental de la reforma se basa en la participación ciudadana por lo que para que los Consejos tengan influencia en los gobiernos delegacionales es indispensable dotarlos de mayores atribuciones, principalmente en la aprobación de obras públicas, planeación, vigilancia de los programas adicionales, etc.



ANEXO 1

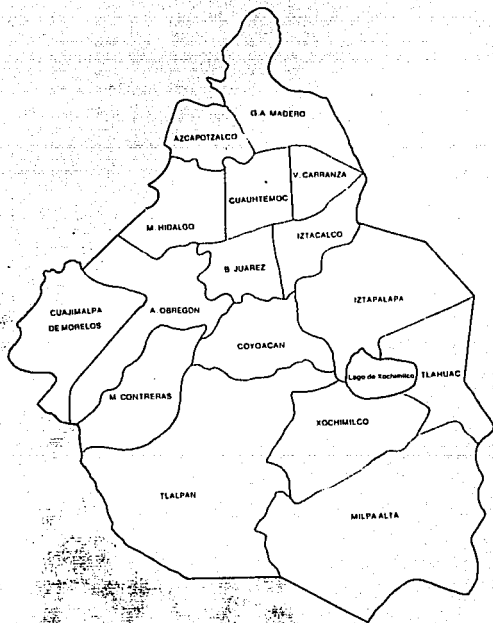


ANEXO 2

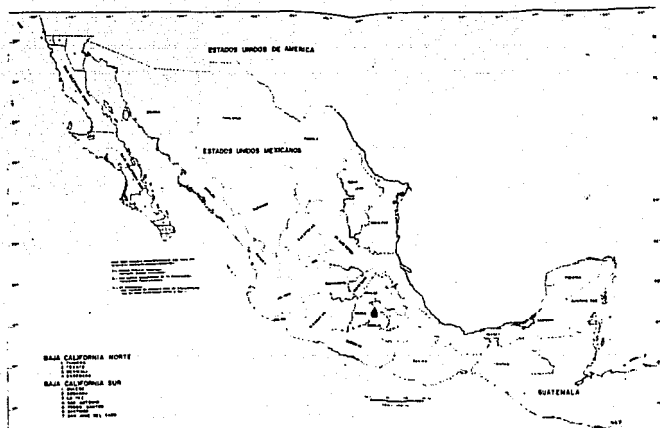




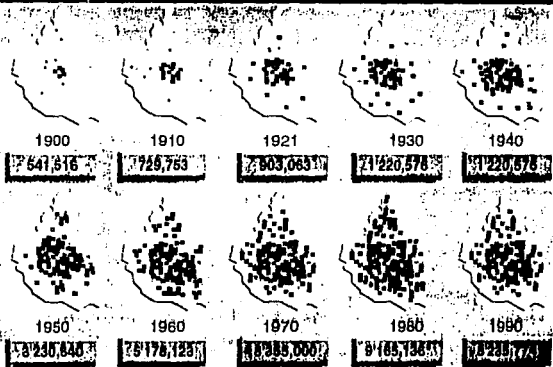
ANEXO 4



ANEXO 5



## CIUDAD DE MEXICO: POBLACION TOTAL SEGUN LOS CENSOS DE 1900-1990



- Hombres: 3,539,911
- Mujeres: 4,295,833
- Superficie: 1,100 Km<sup>2</sup>
- No nacidos en la ciudad: 29.8%
- Promedio de escolaridad (Primero de secundaria): 7.6
- El 96% de la población mayor de 15 años sabe leer y escribir
- 4 millones bienen educación postprimaria
- Habitanes con posgrado: 85 mil
- Población que habla alguna lengua indígena: 111,559
- Tasa de fecundidad (1970): 2.57
- Tasa de fecundidad (1990): 2.03
- VMendats: 1,762,549
- Contaminación: 360 días al año índices arriba del parámetro de "Recomendable"
- Manejo del PIB Nacional: 32%
- Produce 27% del Producto Nacional
- La economía del D.F. es mayor que las de Argentina y Venezuela
- Gasto gubernamental por habitante (1992): \$4,250 diario
- Porcentaje de Subsidio Federal al Presupuesto del Gobierno Capitalino (1989): 16%
- Porcentaje de Subsidio Federal al Presupuesto del Gobierno Capitalino (1992): 1.6%
- Participación en los Impuestos Federales, 1989: 25%
- Participación en los Impuestos Federales, 1992: 16%
- Población área metropolitana (1990): 15,047,885

\* Segun Censo 1990

**PODER EJECUTIVO**  
**SECRETARIA DE GOBERNACION**

DECREE) por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aj margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos - Presidencia de la República

**CARLOS SALINAS DE GORTARI**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed

Que la Comisión Permanente del II Congreso de la Unión, se ha servido darme el siguiente

DECRETO

LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION ASI COMO DE LA MAYORIA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS LOS ARTICULOS 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, ASI COMO LA DENOMINACION DEL TITULO QUINTO, ADICION DE UNA FRACCION IX AL ARTICULO 76 Y UN PRIMER PARRAFO AL 119 Y SE DEROGA LA FRACCION XVII DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos 31, fracción IV, 44, 73, fracciones VI, VIII y XXIX-H, 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo, 76, fracción II, 89, fracción II, 104 fracción I-B, 105, y 107, fracción VIII, inciso a), la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adicionen los artículos 76 con una fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- a III.-.....  
IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes

ARTICULO 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se componen del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladan a

otro lugar, se eligirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad I.- a V.-

VI.- Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente contenidas a la Asamblea de Representantes

VII.-

VIII.- Para dar bases sobre los cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se concluyan durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiera realizado El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

IX.- a XXIX-G.-.....

XXXII.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirigir las controversias que se suscitan entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, y

XXX.-.....

ARTICULO 74.- Son facultades actuales de la Cámara de Diputados

I.- a III.-.....

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo

comparecer al Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso al Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motivan.

V. - a VIII. -

ARTÍCULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado

I. - a VIII. -

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.

X. -

ARTÍCULO 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiera esta Constitución, tendrá las siguientes

I. -

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. - a IX. -

ARTÍCULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes

I. -

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. - a XVI. -

XVII.- Sederoga

XVIII. - a XX. -

ARTÍCULO 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer

I. -

I.B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones

que en ellas dictan los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

II. - a V. -

ARTÍCULO 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Federación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

ARTÍCULO 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes

I. - a VII. -

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia

a). Cuando hubiéndola impugnado en la demanda de amparo, por estimados directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b). -

IX. - a XVIII. -

Título Quinto  
De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

ARTÍCULO 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excluidos por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida

ARTÍCULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal esté a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinará

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución.

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán



1. La Asamblea de Representantes.
2. El Jefe del Distrito Federal.
3. El Tribunal Superior de Justicia.

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal.

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y descentralizados, así como la creación de entidades paraestatales, y

a) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley.

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y

f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 20 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determina la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente, las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que laacción IV del artículo 77 de esta

Constitución establece para la Cámara de Diputados

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y le será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional, y

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La Ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que luvisen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios, y

b) Al partido político que obtenga por el mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su Presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación.

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto de egresos y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, fracciónación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo las adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de Instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifiestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta

pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal.

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, de presupuesto, contabilidad y gasto público, regulación de su contaduría mayor, bienes del dominio público y privado del Distrito Federal, servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia civil; sobre faltas de policía y buen gobierno, participación ciudadana, organismo protector de los derechos humanos; civil, penal; defensoría de oficio, notariado, protección civil, prevención y readaptación social, planeación del desarrollo, desarrollo urbano y uso del suelo, establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de inmuebles; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpieza, fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda, salud y asistencia social, turismo y servicios de alojamiento, previsión social, fomento cultural, cívico y deportivo, mercados, rastos y abasto, cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o de esta Constitución, y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V.- La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expide la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en

que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expide la Asamblea de Representantes.

VI.- El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establece esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinde protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República.

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo.

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en periodo de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación al nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva.

e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante

popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado.

f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.

g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proviendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que correspondan al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expide el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstos.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno.

h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales, y

i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, al cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rindrá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ellas emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envía a la Asamblea de Representantes.

VIII.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, y

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de

éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limitadas con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción,

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación, y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinación del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

#### TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

**SEGUNDO.** La Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa para el periodo noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

**TERCERO.** La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tendrá las facultades que le otorga el presente Decreto, y será la que se integra para el periodo que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 15 de septiembre de 1997.

**CUARTO.** A partir del 15 de marzo de 1995, los periodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto.

**QUINTO.** El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000.

En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base la de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

**SEXTO.** Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

**SEPTIMO.** Los servidores públicos que se reascriben a la administración pública del Distrito Federal y sus dependencias conservarán todos sus derechos laborales.

**OCTAVO.** Las iniciativas de leyes de Ingresos, y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviadas a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**NOVENO.** En tanto se reforman y expliden las disposiciones que coordinan el sistema fiscal entre la Federación y el Distrito Federal, continuarán aplicándose las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente Decreto.

**DECIMO.** En tanto se expliden las nuevas normas aplicables al Distrito Federal continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

**DECIMO PRIMERO.** El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expliden los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto.

**SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H CONGRESO DE LA UNION - México, D.F., a 20 de octubre de 1993.**  
Sen. Emilio M. González, Presidente - Sen. Antonio Melgar Aranda, Secretario - Dip. Ma. Luisa Urrutche Beltrán, Secretaria - Rúbrica

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintin días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres - Carlos Beltrán de Gortari - Rúbrica - El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido - Rúbrica

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

ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. 8a. edición. México, 1988.

- LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.

ALBI, Fernando. TRATADO DE LOS MODOS DE GESTION DE LAS CORPORACIONES LOCALES. Aguilar, S.A. de Ediciones Madrid, 1960.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. ESTRUCTURA DEL ESTADO. Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. 1a. edición, México, 1979.

BURGOA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A. 1a. y 3a. edición. Mexico, 1979.

- LA CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO. En 50 años de Revolución, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1961.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. EL MUNICIPIO, HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO. Editorial Jus, México, 1979.

- DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A. 17a. edición, México, 1978.

DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. HISTORIA DE LA CONQUISTA DE NUEVA ESPAÑA. Editorial Porrúa, S.A. 13a. edición. México, 1983.

DUVERGIER, Maurice. SOCIOLOGIA DE LA POLITICA. Editorial Ariel Colección Demos. 2a. edición. Barcelona, 1980.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Editorial Driskill, S.A. Tomos X, XII y XIII. Buenos Aires, Argentina.

FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. 17a. edición. México, 1977.

GARCIA LOPEZ, Jose Felix. EL ESTADO, S.C, S.N. México, 1986.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición, México, 1955.

GARRONE, José Alberto. DICCIONARIO JURIDICO ABELEDO-PERROT. Tomo II. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1976.

KELSEN, Hans. TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Textos Universitarios, México, 1988.

LORET DE MOLA, Rafael. PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO SIN RECURSOS. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.

MALET, Alberto. HISTORIA GRIEGA. Editorial Hachette, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1943.

HISTORIA ROMANA. Editorial Hachette, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1943

MUÑOZ, Virgilio. ELEMENTOS JURIDICO HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO. UNAM. 1979.

OCHOA CAMPOS, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. Editorial Porrúa, S.A. 3a. edición, México. 1979.

O'GORMAN, Edmundo. HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE MEXICO. Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición, México, 1985.

PETIT, Eugene. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO. Editora Nacional, S.A. Mexico, D. F.

POSADA, Adolfo. EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA. Editorial Librería Victoriano Suárez. Colección Biblioteca de Derecho de Ciencias Sociales, 4a. edición, Madrid. 1935.

RIOS ELIZONDO, Roberto. EL ACTO DE GOBIERNO. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición, México, 1975.

SENIOR F, Alberto. APUNTES DEL CURSO DE SOCIOLOGIA. Facultad de Derecho. UNAM. México, D.F.

SERRA ROJAS, Andrés. TEORIA DEL ESTADO. Editorial Porrúa, S.A. 11a. edición, México, 1990.

SECRETARIA DE GOBERNACION. "CONSULTA POPULAR SOBRE LA REFORMA MUNICIPAL". Bases Jurídicas para una legislación Estatal y Municipal en relacion con las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional.

TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL. Editorial Porrúa, S.A. Mexico, 1975.

- LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808 - 1975. Editorial Porrúa, S.A. 9a. edición, México, 1975.

## LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado de Baja California
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur
- Constitución Política del Estado de Chihuahua
- Constitución Política del Estado de México
- Constitución Política de Hidalgo
- Constitución Política de Oaxaca
- Código Fiscal de la Federación
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California Sur
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chihuahua
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal
- Ley Reglamentaria de las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución del Estado de México
- Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Octubre de 1993. (Reforma Constitucional)

## H E M E R O G R A F I A

COVARRUBIAS IBARRA, Gabriel. "La ARDF, Fuerte Pilar del Federalismo". REVISTA REFORMA POLITICA. No. 2, 25 de Noviembre de 1992.

CRONICA Y MEMORIA. Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Año II, Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, No. 2, México 16 de Abril de 1993.

DIARIO DE MEXICO. "Presencia del Lic. Manuel Camacho Solis ante la ARDF". 30 de Diciembre de 1991. Secc. A.

GARRIDO, Luis Javier. "El No". PERIODICO LA JORNADA, Marzo 27 de 1993, México, D.F.

GONZALEZ BARCENAS, Facundo. "Ya no es importante la ubicación física de los Poderes Federales". REVISTA REFORMA POLITICA. No. 2, 25 de Noviembre de 1992.

GONZALEZ COS, Pablo. "Vigilar y Controlar la Toma de Decisiones". REVISTA REFORMA POLITICA. No. 6, 21 de Enero de 1993.

LOPEZ MARTINEZ, Julio. "Referéndum, primer paso para instituir los Derechos Políticos". REVISTA REFORMA POLITICA, No. 1, 18 de Noviembre de 1992.

MEDELLIN, José Antonio. "El Distrito Federal dijo no al Plebiscito". REVISTA IMPACTO. No. 2248, 10. de Abril de 1993, México, D. F.

PERIODICO EL NACIONAL. "Envío al Congreso de la Unión, la iniciativa de Reforma Política". 6 de Julio de 1993, Secc. La Ciudad.

SODI DE LA TIJERA, Demetrio. "Censura Informativa". PERIODICO LA JORNADA, Mayo 7 de 1993, México, D. F.

TAMAYO, Sergio. "Democracia en la Ciudad desde los Barrios". REVISTA DE LA DIVISION CYAD, UAM. AZCAPOTZALCO. México, 1988.

VICENCIO TOVAR, Abel. "El Estado de Anáhuac es la solución más cabal". REVISTA REFORMA POLITICA. No. 1, 18 de Noviembre de 1992.