



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**"LA MUNICIPALIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES
POLÍTICAS EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA
DEL DISTRITO FEDERAL".**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CLEMENTE SALAZAR COLIN



**DIRECTOR DE TESIS:
DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

TABLA DE CONTENIDO.

INTRODUCCIÓN.....	X
CAPÍTULO PRIMERO. MARCO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO.....	15
1.1. ORÍGENES DEL MUNICIPIO.....	16
1.1.1. EL MUNICIPIO EN ROMA.....	16
1.2. EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA.....	20
1.2.1. EL MUNICIPIO EN FRANCIA	21
1.2.2. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.....	25
1.3. EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO	30
1.3.1. EL CALPULLI AZTECA COMO MUNICIPIO NATURAL	30
1.3.2. LOS PRIMEROS MUNICIPIOS EN AMÉRICA.	34
1.3.3. EL MUNICIPIO DE LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ.....	37
1.4. EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA	39
1.5. EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE	44
1.5.1.LOS AYUNTAMIENTOS PRECURSORES DE LA INDEPENDENCIA	44
1.5.2. LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO Y LOS MUNICIPIOS INDEPENDIENTES.....	46
1.5.3. PRIMEROS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO.....	47
1.5.4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812 Y EL MUNICIPIO	47
1.5.5. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA (APATZINGÁN DE 1814).....	50
1.5.6. REGLAMENTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1823 Y EL MUNICIPIO	52
1.5.7. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824 Y EL MUNICIPIO	54
1.5.8. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 Y EL MUNICIPIO.....	57
1.5.9. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843 Y EL MUNICIPIO.....	60
1.5.10. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL MUNICIPIO	62

1.5.11. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO Y EL MUNICIPIO.....	67
1.5.12. EL MUNICIPIO Y LA DICTADURA DE PORFIRIO DÍAZ.....	75
1.6. LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917	79
1.6.1 EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO REVOLUCIONARIO	79
1.6.2. DEBATES SOBRE EL MUNICIPIO EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1916.....	85
1.6.3. EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1916....	86
1.6.4. EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	87
1.6.5. REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO DE 1928 A 2001.....	91
1.6.6. ASPECTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD.....	106

CAPÍTULO SEGUNDO EL FEDERALISMO EN MÉXICO Y EL MUNICIPIO.....117

2.1. EL FEDERALISMO EN MÉXICO	118
2.1.1. ORÍGENES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.....	118
2.1.2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (CÁDIZ) DE 1812.....	121
2.1.3. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.....	123
2.1.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES (1835-1836).....	124
2.1.5. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843).	127
2.1.6. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857).....	128
2.1.7. LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910.....	130
2.2. EL ESTADO MEXICANO.....	132
2.3. INSTANCIA PARCIAL CONSTITUYENTE.....	139
2.3.1.LA INSTANCIA PARCIAL CONSTITUIDA DE LA FEDERACIÓN.....	139
2.3.2. LA INSTANCIA PARCIAL CONSTITUIDA DE LOS ESTADOS..	142
2.3.3 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN.....	143
2.3.4. EL SISTEMA FEDERAL ESTADOUNIDENSE.....	143

2.3.5. EL SISTEMA POLÍTICO CANADIENSE	145
2.3.6. EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.....	145
2.4. TIPOS DE FACULTADES	146
2.4.1. FACULTADES ATRIBUIDAS A LA FEDERACIÓN.....	147
2.4.2. FACULTADES ATRIBUIDAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	154
2.4.3. FACULTADES PROHIBIDAS A LA FEDERACIÓN	154
2.4.4. FACULTADES PROHIBIDAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	155
2.4.5. FACULTADES COINCIDENTES	156
2.4.6. FACULTADES COEXISTENTES	158
2.4.7. FACULTADES DE AUXILIO	159
2.4.8. FACULTADES QUE EMANAN DE LA JURISPRUDENCIA	159
2.5. LAS RELACIONES DE LA FEDERACIÓN CON LOS ESTADOS ...	161
2.5.1 EN SITUACIÓN DE NORMALIDAD.....	162
2.5.2. EN SITUACIÓN DE ANORMALIDAD	162
2.5.3. LA GARANTÍA FEDERAL	166
2.5.4. LA GARANTÍA FEDERAL EN MÉXICO	166
2.5.5. LA GARANTÍA FEDERAL NORTEAMERICANA.....	171
2.6. FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL	173
2.7. SUPRESIÓN DEL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL	175
2.7.1. REFORMAS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1928 SOBRE EL DISTRITO FEDERAL.....	176
2.7.2. RESEÑA HISTÓRICA DEL DISTRITO FEDERAL	183
2.7.3. EL DISTRITO FEDERAL EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.....	187

**CAPÍTULO TERCERO. AUTORIDADES DE GOBIERNO DE LA CIUDAD
DE MÉXICO.....192**

3.1. AUTORIDADES LOCALES DEL DISTRITO FEDERAL	193
3.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL.....	193
3.1.2. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	195
3.1.3. EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL HASTA 1997.....	195
3.1.4. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL COMO	

TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.....	198
3.1.5. REQUISITOS PARA SER JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	202
3.1.6. ENCARGO Y SU PERMANENCIA	203
3.1.7. FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	205
3.1.8. ÓRGANOS POLÍTICOS ADMINISTRATIVOS.....	206
3.1.9. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	208
3.2. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	211
3.2.1. EL PODER LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL ANTES DE LA REFORMA	215
3.2.2. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	217
3.2.3. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA	219
3.2.4. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.....	220
3.2.5. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA	223
3.2.6. REQUISITOS PARA SER ASAMBLEÍSTA.....	224
3.2.7. REGLAS PARA EL DESEMPEÑO DEL CARGO	225
3.2.8. ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS A LA ASAMBLEA	225
3.2.9.. LOS PROCEDIMIENTOS DE LA ASAMBLEA	227
3.2.10. ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA	229
3.3. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	234
3.3.1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES	234
3.3.2. RÉGIMEN JURÍDICO ANTES DE 1987.....	235
3.3.3. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ANTES DE LA REFORMA DE 1987.	236
3.3.4. INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE 1996.....	240
3.3.5. CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL	241
3.3.6. FACULTADES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA	244
3.3.7. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	245
3.3.8. COMISIONES METROPOLITANAS.....	246
3.4. RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL	249

3.4.1.EL MUNICIPIO COMO FACTOR DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.....	249
3.4.2. LA LIBERTAD MUNICIPAL	250
3.4.3. EL GOBIERNO MUNICIPAL	253
3.4.4. LA NO REELECCIÓN.....	254
3.4.5. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	255
3.4.6. LA ELECCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS	259
3.4.7. LAS FACULTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS	260
3.4.8. FACULTAD DE ADMINISTRAR LA HACIENDA PÚBLICA.....	262
3.4.9. LA FACULTAD REGLAMENTARIA	266
3.4.10. LA FACULTAD DE ADMINISTRAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS	270
3.4.11. SEGURIDAD PÚBLICA	274
3.4.12. LA FACULTAD DE CELEBRAR CONVENIOS.....	275
3.4.13. LA FACULTAD EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.....	276
3.4.14. LA FACULTAD DE TERRITORIALIDAD Y ECOLOGÍA	277
3.4.15. FACULTADES DE REGULAR ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	278
3.4.16. FACULTAD DE MANDO DE LA FUERZA PÚBLICA	279
3.4.17. FACULTADES EN MATERIA DE RELACIONES DE TRABAJO	279

CAPÍTULO CUARTO. EL MUNICIPIO EN OTROS SISTEMAS JURÍDICOS CONTEMPORÁNEOS.....283

4.1. EL DERECHO MUNICIPAL COMPARADO	284
4.1.1. EL MUNICIPIO EN ALGUNOS PAÍSES DE ORIGEN LATINO.....	285
4.1.2. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA	286
4.1.3. EL MUNICIPIO FRANCÉS	293
4.1.4. EL MUNICIPIO EN PORTUGAL	299
4.1.5. EL MUNICIPIO EN ARGENTINA	303
4.1.6. EL MUNICIPIO EN COLOMBIA	312
4.1.7. EL MUNICIPIO EN CHILE.....	323
4.1.8. EL MUNICIPIO EN CUBA	337
4.1.9. EL MUNICIPIO EN BRASIL	342

4.2. EL MUNICIPIO EN LOS PAÍSES ANGLOSAJONES.....	348
4.2.1. EL MUNICIPIO EN LA GRAN BRETAÑA	349
4.2.2. EL MUNICIPIO EN LOS ESTADOS UNIDOS	358
4.3. EL MUNICIPIO EN OTROS PAÍSES	368
4.3.1. EL MUNICIPIO EN ALEMANIA	368
4.3.2. EL MUNICIPIO EN SUECIA	372

**CAPÍTULO QUINTO. MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO
EN EL DISTRITO FEDERAL.....377**

5.1. CONCEPTOS DEL DISTRITO FEDERAL	378
5.1.1. LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL	379
5.1.2. RESEÑA HISTÓRICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	380
5.1.3. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL	384
5.2 ORÍGEN DEL DISTRITO DE COLUMBIA	387
5.3. EL DISTRITO FEDERAL Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.....	390
5.4. EL DISTRITO FEDERAL Y LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES (1835-1836) Y BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE (1843).....	392
5.4.1. EL DEPARTAMENTO DE MÉXICO	392
5.4.2. RESTABLECIMIENTO DEL FEDERALISMO	393
5.5. EL DISTRITO FEDERAL Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857)	394
5.5.1. EL DISTRITO FEDERAL EN LA EPOCA DE LA REFORMA	395
5.5.2. DECRETO SOBRE INTEGRACIÓN DE ELECCIONES DE 1861.....	397
5.6. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 Y EL DISTRITO FEDERAL	399
5.6.1. GOBERNADOR DEL DISTRITO FEDERAL	400
5.6.2. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	401

5.6.3. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL DE 1928	403
5.6.4. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1940	405
5.6.5. LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1941.....	406
5.6.6. LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1978	409
5.7. EL DISTRITO FEDERAL Y LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1993 Y DE 1996	413
5.7.1. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.....	415
5.7.2. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL DISTRITO FEDERAL.....	416
5.8. RÉGIMEN JURÍDICO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ANTES DE LA REFORMA	417
5.8.1. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1993	421
5.8.2. RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL ANTES DE LA REFORMA DE 1993.....	424
5.8.3 PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	425
5.8.4. DEBATES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE EL DISTRITO FEDERAL.....	427
5.9. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1996.....	429
5.9.1. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	430
CAPÍTULO SEXTO. PROPUESTA DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL	440
6.1. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE EL DISTRITO FEDERAL.....	441

6.2. ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL.....	443
6.3. DESAPARICIÓN DE LOS TERRITORIOS FEDERALES.....	448
6.4. CREACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y CREACIÓN DE UN CONGRESO LOCAL.....	449
6.5. DE LA CREACIÓN DE UN CONGRESO LOCAL	451
6.6. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL DISTRITO FEDERAL EN RELACIÓN CON LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS	453
6.6.1. DIFERENCIAS ENTRE LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL	454
6.6.2. COMPARACIÓN ENTRE EL DISTRITO FEDERAL Y EL MUNICIPIO	455
6.6.3. DIVERGENCIAS ENTRE EL MUNICIPIO Y LA DELEGACIÓN CAPITALINA.	456
6.7. MUNICIPALIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.....	457
6.7.1. DE LA DIVISIÓN DE PODERES	457
6.7.2. EL PODER LEGISLATIVO.....	458
6.7.3. CÁMARA DE DIPUTADOS	458
6.7.4. CÁMARA DE SENADORES.....	460
6.7.5. CONGRESO DE LA UNIÓN	462
6.8. EL PROCESO LEGISLATIVO.....	465
6.8.1. PROPUESTA CONSTITUCIONAL	467
CONCLUSIONES	472
FUENTES DE CONSULTA	479

INTRODUCCIÓN.

El Objeto de esta investigación es realizar un análisis histórico del municipio, desde sus orígenes más remotos hasta nuestro régimen jurídico municipal en la actualidad, pero para poder comprender esta importantísima institución es preciso analizar cada una de las etapas de la historia de México, para poder comprender las instituciones que hoy nos rigen en la actualidad.

Mi análisis histórico del municipio comprenderá un amplio estudio de la idea municipal que existía en Roma, pasando por la Edad Media, hasta llegar al municipio español con su época dorada; al descubrir América, el nuevo continente fue motivo de interés para la corona española, la *gran Tenochtitlan* cayo en el año de 1521, a partir de entonces se desarrollaría una gran civilización con la fusión de dos culturas. Esto traería como consecuencia que se implantarían a través de la conquista, un nuevo idioma, costumbres, religión, un nuevo sistema político, económico y social, y la creación del primer ayuntamiento en México, el día 22 de abril de 1519 con el nombre “*la Villa Rica de la Veracruz*”.

Considero también que no se puede dejar pasar por alto que antes de la llegada de los españoles, existían figuras afines al municipio, como lo era el “*Calpulli*” como una forma de organización política y económica, con el ayuntamiento español, al tener características similares; con transcurso del tiempo por tres siglos de dominación española, la institución del municipio se desarrolló en nuestro país, pero como era de suponer con los movimientos y acontecimientos de liberación, y emancipación, esta institución, sería motivo de cambios estructurales con el movimiento de independencia que hiciera decaer el sistema municipal.

Con la independencia de México, el municipio estuvo sujeto a los cambios del fervor insurgente que se suscitaron en nuestro país, dando como resultado el surgimiento de ayuntamientos independientes; con la instauración del sistema federal en 1824, el municipio estaría a la vanguardia, como estado moderno con el surgimiento de las primeras constituciones locales así como las Leyes Orgánicas Municipales, pero este avance en materia constitucional decaería con las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, cambiando su régimen jurídico a un poder central, reduciendo a los estados en departamentos, estos se subdividieron en distritos y estos en partidos y municipalidades, con la derrota del general Antonio López de Santa, se instauraría nuevamente el régimen federal,

con la Constitución de 1857 en materia municipal se aluden aspectos municipales al no reglamentar la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los estados. Y por esta virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los estados; pero con la llegada del emperador Maximiliano, se expidió el *Estatuto Provisional del Imperio* de 1865 en donde hacía referencia que cada población tendría una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes; años más tarde con la república restaurada con el presidente Benito Juárez el sistema federal tendría continuidad y se asentaría como forma de gobierno en México; con Porfirio Díaz, las jefaturas políticas fueron los instrumentos que aprovechó el dictador para imponer y controlar a los municipios por medio de los jefes políticos, que durante más de 30 años de gobierno ocasionaría el surgimiento de la revolución mexicana, acción misma que para el año de 1917 se plasmó en el artículo 115 constitucional la reglamentación, que en el siglo XX rigió al municipio. pero con la entrada del nuevo milenio, el municipio puede sufrir cambios y reformas en su sistema jurídico.

Pero el municipio no es solo la única institución a tratar en este presente trabajo, es claro y fundamental para nuestra investigación, y es en 1928 cuando se suprimieron los municipios en México, dando paso a las delegaciones políticas, entonces es preciso estudiar al Distrito Federal, porque es posible que puedan surgir cambios en la capital de la república mexicana y que pudiera regresar el municipio por las delegaciones políticas de la capital o mejor dicho municipalizar las delegaciones políticas, como parte de la propuesta que ofrescó en este trabajo de investigación.

Con lo anterior es preciso analizar y comprender el motivo que originó la desaparición del régimen municipal, en el año de 1928, además de comprender también la causa que motivó a estas reformas y el cambio de municipio a delegación es conveniente a nuestro sistema jurídico y de por qué, es necesario el retorno del municipio a la ciudad de México.

Con el Distrito Federal es preciso determinar cuál ha sido el desarrollo que ha tenido que enfrentar la ciudad de México como el Distrito Federal desde que el congreso otorgó facultades, que este lugar, sirviera como residencia de los poderes de la federación, tener que instaurar al municipio en las delegaciones como forma de gobierno. Considero que el congreso tiene las facultades para legislar en relación al Distrito Federal, y por lo tanto es preciso analizar y estudiar la forma de gobierno en la ciudad de México, así

como una referencia histórica desde el titular del ejecutivo, que es el jefe de gobierno del Distrito Federal, el poder legislativo, que es la asamblea legislativa y el poder judicial, que es el tribunal superior de justicia. Así como considero necesario que se legisle en el congreso de la unión por el regreso del municipio en la capital de la república mexicana.

También es importante mencionar en materia constitucional, las reformas que a partir de la Constitución de 1917, seguidas de las de 1928, con la reforma del artículo 73, fracción VI, que aprobó las nuevas Bases de Organización Política y Administrativa para el Distrito Federal, la cual suprimió los municipios y dejó en manos del presidente de la república el gobierno del Distrito Federal, y es hasta el 31 de diciembre de 1928, que se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal, que contempló la figura del jefe de departamento del distrito federal, designado directamente por el presidente de la república. en la actualidad el titular del ejecutivo es jefe de gobierno de la ciudad de México, y es elegido por el voto popular.

Pero el Distrito Federal, estaría sujeto a cambios políticos y jurídicos, en el año de 1996, con las reformas del 22 de agosto del citado año, se reformó el artículo 122 constitucional, en donde estableció que son autoridades locales del Distrito Federal, la asamblea legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el tribunal superior de justicia, así como lo fue la posibilidad de que el jefe de gobierno sea elegido por el voto popular por un periodo de seis años, con lo anterior se pretendió una total reforma a la forma de gobernar la ciudad en lugar de la delegación política capitalina, por todas las ventajas que tiene el municipio.

En este trabajo de investigación pretendo hacer resurgir con nuestra propuesta la vida municipal en el Distrito Federal y de ser necesario, por lo previsto en el artículo 44 de la constitución, en el caso de que sean trasladados los poderes federales a otro lugar, y se erigiera el Estado del Valle de México, con límites, extensiones que le asigne el congreso de la unión y como consecuencia el artículo 115 Constitucional, deberá tener como base de su división territorial y dar su organización política administrativa al municipio libre. Y el mismo congreso señalará como nuevo asiento de los poderes de la unión, en consecuencia tendrá que suprimir las delegaciones del Distrito Federal para estar acorde con el sistema de gobierno que establece el artículo 122 de la constitución para el Distrito Federal.

Con lo anterior considero necesario la instauración del sistema municipal en las delegaciones políticas, para un mejor desarrollo económico político y social y que la capital de la república obtenga los beneficios que gozan los municipios de los estados y de la federación por regirse bajo este sistema que se propone, con el objetivo de lograr un fortalecimiento y una transformación que, pudiera surgir en la capital en los ámbitos ejecutivo legislativo y judicial, y en consecuencia siendo este, el motivo de análisis y estudio del municipio en la ciudad de México

Motivo por el cual es necesario la creación de un estado más de la federación, que sería el estado 32 de la federación, por qué existen controversias en la capital, por el poder político. considero que el congreso de la unión, el presidente todavía tiene influencia en el Distrito Federal, por eso es necesario que se llegue a una reforma total, en la capital del país, así como lo establece el artículo 122 constitucional que establece, que el lugar de residencia de los poderes federales de la unión, es la capital del país o Distrito Federal, pero de no existir estos, está la posibilidad de que la ciudad de México se convirtiera en el estado del Valle de México o el “*Valle de Anahuac*”.

Por eso, esta gran problemática, me motiva a seguir estudiando y a la vez proponer una serie de cambios estructurales y reformas que pueden ser benéficos para la vida del país, el Distrito Federal y el fortalecimiento del federalismo. Por conveniente es la creación de un estado más de la federación que le de más libertad política al jefe de gobierno, que se existiera una asamblea legislativa autónoma, para la creación de su constitución política local y una libre y eficaz administración y procuración de justicia en la capital, del país. Motivo por el cual propongó el siguiente trabajo de investigación que esta elaborado con un gran esfuerzo, con la intención principal de proponer, de dar una propuesta legislativa y finalmente una probable solución a la gran “*cuidad de México*”.

*poblar
rica de
en la
horca...”.*

Castillo

México).

*“...Ordenamos hacer y fundar y
una villa que se nombrara villa
la Veracruz, se puso una picota
plaza y fuera de la villa una*

Bernal Díaz del

(primer Municipio en

“...El 28 de agosto de 1928, a iniciativa del Presidente Álvaro Obregón, se reformó el artículo 73, de la Carta Constitucional en su fracción VI. Tal reforma dió nuevas bases a la organización política y administrativa del Distrito Federal, suprimiendo el Municipio y encargando del gobierno de la Entidad al Presidente de la República, quien lo ejercerá, por conducto del Órgano que determine la Ley respectiva...”

(Memoria del Ayuntamiento Constitucional de México, 1927. México,D.F. 1928.)

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO.

1.1. ORÍGENES DEL MUNICIPIO.

1.1.1. EL MUNICIPIO EN ROMA.

El régimen de municipio, se remonta al tiempo en que se reunían los jefes de familias y los vecinos principales de cada pueblo y por mayoría de votos elegían a un cuerpo colegiado que gobernaba a la población, estas primitivas poblaciones eran realmente confederables en las que los diferentes “*gens*” o *tribus*. Conservaron su forma de vida, que fueron perdiendo a medida que eran conquistados por estos pueblos, Roma fue extendiendo su imperio y con este motivo quedaron ciudades de diversas clases, una de ellas fue el municipio, que gozaba de su propia autonomía administrativa y que se gobernaba por leyes propias, cuyos vecinos podían llegar a alcanzar los mismos derechos que los ciudadanos romanos.

Acerca del tema el Doctor Emerito Ignacio Burgoa en su obra Derecho Constitucional define lo siguiente:

“Según *Cicerón*, el Municipio en roma es “una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba de fuero de la vecindad Romana”. Su implicación jurídico política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con la excepción etimológica de la palabra, que proviene de la conjunción “*munus* “ – oficio – y “*capeare*” – tomar - conforme al concepto romano de “*municipio*”, este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en Ciudadanos Romanos conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho a elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.”¹

De lo anterior considero la oportuna opinión del jurista Reynaldo Robles Martínez que define lo siguiente :

“La palabra Municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma”.²

Considero que Roma fue un pueblo predominantemente guerrero, poseedor de una poderoso ejército bélico; con el terrible habito de pelear y el no menos peligroso de vencer. el imperio romano no fue más que la agrupación de una serie de municipios urbanos, más o menos independientes, unidos bajo el poder supremo de Roma.

Roma se semejaba en diferentes formas al pueblo griego. ya que los municipios romanos al igual que los griegos, administraron los servicios públicos.

El municipio romano se caracterizó por contar con cuerpos “*edictos*” que formaron la organización municipal, ya que al otorgar al “*edil*” responsabilidades para gobernar la ciudad, también tenía el poder para juzgar administrativamente las acciones de jurisdicción.

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”., Editorial Porrúa, 1994, 9ª. Edición, México D.F., p. 886.

² Robles Martínez, Reynaldo. “EL MUNICIPIO”., Editorial Porrúa, 1998, 3ª. Edición, México D.F., p. 36.

En lo que se refiere a los servicios municipales el autor Daniel Moreno define lo siguiente :

“En Roma es indudable, y se considera, con pruebas indubitables, que alcanzó una gran vitalidad, los servicios municipales de la época, lo mismo la higiene que el drenaje, la limpieza que la policía, las diversiones y todo tipo de servicios, eran perfectamente atendidos por las municipalidades.”³

Su eficacia quedó comprobada cuando se aplicó el sistema municipal a buena parte del imperio romano, y el sentido de amplia libertad local, que fue un factor determinante del adelanto del imperio, a cuya sombra floreció la institución. cuando esta época decayó, el imperio también declinó hasta su absoluta caída en el despotismo.

1.- INTEGRACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ROMANOS.

La integración de los municipios romanos eran de la siguiente manera:

- a) Un territorio.
- b) Una asamblea general formada por todo el pueblo.
- c) La *curia*, que era un cuerpo deliberante.

2.- FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

Por lo que respecta a la integración de los funcionarios municipales fue de la siguiente manera :

- **LOS DIUNURROS.** como órgano ejecutivo colegiado, con facultades jurídicas y legislativas.

- **LOS EDILES.** con funciones de policía en general, para cuidar de la seguridad, la higiene y las buenas costumbres.

³ Moreno, Daniel. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”,. Editorial Porrúa, 1993, 12ª. Edición, México D.F., p. 364.

- **EL CURATOR**, era el funcionario encargado de velar por los Intereses fiscales.

- **EL DEFENSOR CIVITATIS**, que tenía funciones de supervisión y además era el defensor de los contribuyentes.

3.- MUNICIPIOS ROMANOS.

Los municipios romanos no representaron uniformidad, por lo contrario existieron tres tipos de municipios, dependiente en mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar, ya la república o el imperio, en su expansión territorial y dominio de prácticamente todo el mundo conocido de la antigüedad. Así se encuentran lo siguientes municipios:

- **MUNICIPIA SOCII**, que surgieron de los pueblos más cercanos a Roma, son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares, gozaron de plenitud de derechos, por lo que se les conoció también como “**MUNICIPIA CUM SUFRAGIO**”.

- **MUNICIPIA FOEDERATA**, que surgieron por convenios o pactos, muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio; en cambio otros permanecieron en calidad de “**MUNICIPIA SINE SUFRAGIO**”.

- **MUNICIPIA COERCITA**, fueron resultado de la dominación militar, a estos Roma les dejaba casi nulas prerrogativas o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica.

El jurista Justo Sierra, acerca de la organización municipal romana comenta lo siguiente:

“En este empeño Roma no tiene rival en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra; tres medios empleó el Senado para organizarla: 1º. Prescindiendo del rigor del derecho de conquista estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios: los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles

romanos, más aun no los políticos. Los Municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de *socii*, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversas importancia.”⁴

Dentro de los principales ordenamientos romanos, para el estudio del municipio se encuentran :

A.- “LA LEX PAPIRIA” o mejor conocido como el Código Papiriano que data de la época de “*Tarquino*” el soberbio.

B.- “LA LEX JULIA DE CIVITATES”, del año 90 A.C. del cónsul “*JULIUS OSTIUS*”, según la cual los aliados de Italia que habían sido fieles en la guerra, obtenían el Derecho Cívico Latino.

C.- “LA LEX PLAUTIA- PAPIRIA” del año 89 A.C., que amplió la prerrogativa del derecho cívico a otras comunidades.

D.- “ LA LEX MALACITANA Y LA LEX SALPENSANA”, estas leyes regularon los municipios en esas regiones.

E.- “LA LEX JULIA MUNICIPALIS”, esta ley pretendió unificar los sistemas administrativos de los municipios romanos, para evitar la dispersión existente

F.- “EL LIBRO DEL DIGESTO”, contenía un amplio desglose de los derechos del municipio, de acuerdo con las sentencias de los jurisprudentes.

Con el tiempo, la república romana va en descenso y, con Julio Cesar aparece el imperio romano, en esta época, el poder se centralizó en la persona del César, aquí no se trata de la unidad del estado, sino de la ruptura con el gobierno municipal, y por ende, de la vida ciudadana.

1.2. EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA.

Los legionarios romanos llevaron su sistema jurídico y político por buena parte de Europa, sobre todo en España, donde se extendió por la

⁴ Ochoa Campos Moisés. “LA REFORMA MUNICIPAL”. Editorial Porrúa, 1985, 4ª. Edición. México D.F. p. 69.

mayor parte de la península, el sistema fue respetado por la dominación Gótica, que también tenía antecedentes democráticos y comunales en el antiguo mundo germánico. La institución municipal alcanzó gran vigencia y su vitalidad llegó hasta el *siglo XVI*, al iniciarse el gobierno monárquico de los “*Habsburgos*”, esta casa luchó, en pleno absolutismo que se acentuó con Felipe II, para dar fin a los fueros y privilegios de las ciudades.

Precisamente en los años en que se realizaba la conquista de México, en “*Villalar*” eran vencidos los comuneros Padilla, Bravo y Maldonado, sin embargo, la institución municipal persistió aun durante varias décadas.

Para poder comprender este periodo histórico el autor Felipe Tena Ramírez, comenta lo siguiente:

“El antiguo Municipio Romano, con algunos injertos de procedencia germánica, se aprovechó durante la edad media de la debilidad de la monarquía para fortalecer su independencia. Especialmente a España. El municipio fue favorecido, durante la reconquista con numerosos privilegios como estímulo, para las empresas bélicas y, además, como auxiliar de los reyes en su lucha con la nobleza. Los siglos *XIV* y *XV* señalan el auge de la autonomía municipal, la que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder; en el *siglo XVI* los comuneros de castilla libraron la batalla el día 23 de abril de 1521, en defensa de sus fueros contra el absolutismo de *Carlos V*. Para entonces la monarquía española se había aliado con su más antiguo adversario, la nobleza, en el común empeño de abatir la arrogancia municipal. Por virtud de esta alianza la contienda fue decidida a favor de la monarquía, que a partir de entonces se convirtió en absoluta. El episodio de *Villalar* representa por ende, en la historia de España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta”.⁵

En Inglaterra las cosas ocurrieron a la inversa, pues gracias a que los “*burgos*” presentaron un solo frente con la nobleza. Las libertades inglesas no naufragaron cuando de la agonía del feudalismo surgieron todas las más poderosas monarquías unificadas.

⁵ Tena Ramírez, Felipe. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”. Editorial Porrúa, 1991, Vigésima Quinta Edición, México D.F., p. 146.

1.2.1. EL MUNICIPIO EN FRANCIA.

Es en Francia principalmente en los *siglos XI y XIV* reaparece y llegó a su apogeo el municipio, y es a principios del *siglo XII* cuando Adquirió su esplendor, este país era un gran reino pero, desgarrado por una multitud de señores feudales, que habían usurpado casi todos los derechos del príncipe y todas las libertades del pueblo.

El autor francés *Pierre-Paul Nicolás Henrion de Pansey* define lo siguiente:

“Los francos, que ya encontraron establecido el régimen municipal entre los galos, conservaron de este todo aquello que era compatible con el derecho de conquista, pero esta institución sucesivamente debilitada durante los desordenes que experimento la primera dinastía, se perdió en la confusión de los últimos reinados de la segunda y reapareció hasta los primeros años del *siglo XII*. Sin embargo el traductor de la obra mencionada en una nota nos comenta que : “ la opinión generalmente admitida, de que el sistema municipal desapareció por completo en Francia bajo los reyes de la segunda dinastía, ha sido refutada victoriosamente por Raynouard, en su “ *histoire du droit municipal en france sous la domination romaine et sous les tríos dinasties*”, esta obra publicada en 1829 no pudo ser conocida por Henrion, por eso fue que siguió la idea mas generalizada de su época”.⁶

El autor francés *Pirenne* manifiesta que desde fines del *siglo XI* las actividades de las ciudades al romperse la economía cerrada, condenaban al régimen señorial a su desaparición progresiva, organizando a el pueblo e impulsando por razones sociales, el reclamo de la igualdad de derechos políticos y trata de arrebatar el gobierno a los patricios.

Las concesiones al municipio se iniciaron propiamente en Francia a finales del *siglo XI*, ya que anteriormente las ciudades desempeñaron un papel histórico casi nulo.

⁶ Robles Martínez, Reynaldo. “EL MUNICIPIO”., Editorial Porrúa, 1998, 3ª. Edición, México D.F., p. 49.

-El municipio cuando reapareció, es concebido, permitido y o confirmado por los reyes o señores feudales, a través de una carta que normalmente iniciaba así :

“Hemos concedido el municipio a los habitantes de tal ciudad, según las costumbres, así por ejemplo la que *Felipe Augusto en 1188*, concede el municipio a los burgueses de “*Monttrevil-sur-mer*”, no enumera ni detalla en forma alguna los usos y costumbres, simplemente dice : el municipio con los usos y costumbres que se saben tenían anteriormente”.⁷

En 1189 a los habitantes de “*Sanit Riquer*”, se les autorizó seguir “costumbres razonables”, y que podían nombrar un alcalde en su municipio todas la veces que lo quieran y lo juzguen conveniente.

En 1108 “*BAUDRY*”, Obispo de “*Noyon*”, constituyó el municipio en su ciudad y lo hizo confirmar por el Papa y por el Rey. De ello notificó en una breve carta a todos los cristianos, pero no habló ni reguló la administración ni la organización de la ciudad.

A principios del *Siglo XII* “*Guillaume Televas*”, Conde de “*Ponthieu*”, vendió a los burgueses de “*Abreville*” el derecho a formar un municipio, pero sin otorgarles un documento fehaciente y es hasta fines del mismo siglo cuando obtuvieron la *carta* que les concedió los derechos y las costumbres.

Cabe destacar con este antecedente, otra forma jurídica para la instauración de un municipio, es decir, la venta de derechos.

En 1227 *Teobaldo IV*, “*Conde de Champagne*”, concedió el municipio a los habitantes de “*fismes*”, expresando :

“Ante todo los hombres me han jurado fidelidad para siempre y han jurado ayudarse mutuamente según su poder, he aquí por otra parte las instituciones de este Municipio”.⁸

Pero también el autor francés “*Luchaire*” manifiesta lo siguiente a continuación:

⁷ Íbidem, p. 50.

⁸ Íbidem, p. 51.

“Cuando ese movimiento popular, ha tenido como resultado no solo asegurar para el pueblo, las libertades de primera necesidad que reclamaba, sino también disminuir en su provecho la situación política del señor, arrebatado a Este una parte de sus prerrogativas señoriales, no solo ha surgido una ciudad con franquicias, sino un señorío burgués, investido de cierto poder judicial y político”.⁹

1.- CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO FRANCÉS.

La característica del municipio francés según el autor *Dutaillis* era la “*Munus*” o juramento y al respecto nos dice lo siguiente :

“Al conceder el municipio a un grupo burgués de una ciudad, era permitirles formar una asociación, ligarse unos a otros por juramento. Según él la única concesión del municipio en el *siglo XII*, es el permiso para asociarse por juramento.. sin asociación por juramento no había municipio y bastaba esa asociación para que hubiese Municipio”.¹⁰

Entonces del concepto anterior, las características distintivas de los municipios eran :

a.- Primero es la de asociación jurada;

b.- Segunda, es la atribución de derechos y privilegios, entre los que se encontraban siempre una jurisdicción más o menos extensa, confiada a magistrados del municipio, elegidos por este.

Acerca de las *cartas*, se puede decir que había unas para dar solución a asuntos particulares, con las diferencias que existían, pero era homogénea la solemnidad y formalidad que se observaba al ser redactadas las *cartas* en forma de diploma, propiciando una invocación a dios, y en su contenido tenía :

- La cláusula de juramento de ayuda mutua;

⁹ Íbidem, p. 51.

¹⁰ Ibidem, p. 51.

- La obligación de tener casa o viña, o bienes muebles suficientes para en caso necesario dar satisfacción a la justicia.

- Se estableció también una garantía de orden judicial evitando las citaciones abusivas y las detenciones arbitrarias.

- otras garantías en las *cartas* son la de orden fiscal, ya que se disponía que no se gravarán con tasas arbitrarias, ni habrá requisas.

Se destaca la obligación que tenían los vecinos de tomar las armas cuando fuese necesario defender los derechos y libertades del municipio; cabe destacar que la conquista esencial de los municipios ha sido la "*libertad personal; ya que se decía que, el que pertenecía al municipio, era un hombre libre, el aire de la ciudad hace libre al hombre*".

Por ello la finalidad principal de las cartas, era dar garantías contra la arbitrariedad y el medio, para alcanzar ese fin era *autogobernarse* y excluir del municipio a los agentes señoriales.

Los municipios tenían autonomía judicial y administrativa, y en el aspecto judicial la autonomía es completa los municipios mismos administraron su justicia sobre su ciudad y suburbios, con exclusión de la jurisdicción del "*Tribunal del Rey*" las fronteras al rey.

Sobre la concesión del municipio Reynaldo Robles Martínez define lo siguiente:

"En el *siglo XII* la concesión de municipio, consistía en el reconocimiento o en la creación de una asociación jurada y su causa principal, era la necesidad de paz y de seguridad interior de la ciudad, pero después los señores encontraron un magnífico aliado militar en la defensa del territorio, razón por la cual también empezaron a estimular la creación de municipios"¹¹

La causa principal del debilitamiento del municipio en Francia, fue la consolidación y fortalecimiento del poder del rey; sin embargo, existieron también otras causas para ese debilitamiento, como el sentimiento de indiferencia, de apatía el desinterés de la población, sobre todo en aquellos municipios que habían nacido con cierta fragilidad, a los cuales nadie se

¹¹ Ibidem, p. 55.

preocupó de fortalecerlos. Las pretensiones alcanzadas por los reyes, ya no requirieron de la alianza con los municipios y por lo tanto ya no los estimularon, sino por lo contrario, los oprimieron y los hostilizaron tratando de debilitar los municipios.

Con lo anterior es preciso estudiar más ampliamente el municipio Español específicamente como uno de los modelos que mejor se desarrollaron antes de la época medieval, misma que con los años, a través de la conquista sería implantada en la Nueva España.

1.2.2. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

El régimen municipal Romano se aplicó a la península Ibérica, para *Escude Bartoli*, afirmó que el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma. Ésta se vio obligada a conceder a los municipios hispanos los máximos privilegios. Ahí nacieron los famosos *fueros* de las ciudades españolas.

1.- FUEROS MUNICIPALES.

Sobre los Fueros municipales el autor Moisés Ochoa Campos define lo siguiente :

“Los Caudillos de los grupos que participaban en la reconquista, disfrutaban de parte de los terrenos conquistados, que convertían en Feudo, después de haber separado lo que había de constituir la propiedad del Municipio. Pero estos Señores Feudales trataban de extender sus dominios cometiendo violencias contra los propios Municipios así se presentó la necesidad de establecer reglas más estrictas que resguardaran los Derechos de las Municipalidades y en 1020, se reunieron en León los representantes de los Municipios, que formularon una ley Aprobada por *Alfonso V* y conocida con el nombre de *Fuero de León* que es uno de los documentos más importantes de la Edad Media”.¹²

¹² Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p. 81.

El *fuero* de León garantizaba la existencia de las administraciones municipales en ese reino y sirvió de modelo a muchos otros *fueros* obtenidos de los demás reyes por nobles de España.

Gracias a ellos el pueblo pudo subsistir a la dominación “*Visigótica*”, y la ocupación de España por los Árabes introdujeron en las ciudades y los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados “*Caidés*” o “*Alcaldis*”, la figura de los Alcaldes.

El municipio en España aún después de la dominación “*Visigótica*”. Los “*Visigodos*” respetaron, en algún grado, la religión, las costumbres y la legislación especialmente de los españoles, quienes formaron un pueblo separado de los dominadores, en efecto los reyes de España, cedieron grandes franquicias y varios privilegios a la gente que se fue a fundar centros de población, estos derechos les eran cedidos en documentos que, por su naturaleza inicial de permiso para poblar un determinado lugar, fueron denominados *Carta Puebla*.

En lo que se denominó, *Carta Puebla* el autor Moisés Ochoa Campos, define lo siguiente:

“estas legislaciones locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural, que no podían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los *feudos* ni de acuerdo con la ley general que no amparaba, dentro de sus especiales necesidades, a cada población. A las legislaciones locales se les llamo también “*Cartas-Puebla*”, que como ya observamos, extendieron los nobles y reyes a cambio de la cooperación que necesitaban para la guerra”.¹³

Las *Cartas Puebla* o también conocidas como permisos y derechos de población, se refería no solo a dichas situaciones, si no también a poblaciones ya establecidas, otorgándoles derechos específicos, por lo que, en este caso el documento correspondiente se le llamó *fuero municipal*; aunque posteriormente ambos términos fueron usados indistintamente como verdaderas leyes que consagraron las potestades de cada ciudad.

Entre estas potestades se encontraban las más importantes y celosamente definidas; las de autogobernarse, ya que los nuevos pueblos

¹³ Ibidem, p. 81.

fundados o reconstruidos tenían independencia política y administrativa, que ejercían a través de la *asamblea de aforados*, es decir que los vecinos aparecían en la *carta* por medio de la cual se les otorgaron *derechos o fueros*. Así pues esta época se convierte en la de mayor florecimiento del municipio, ya que el gobierno era autónomo tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos del gobierno designados por elección directa; el aumento de población hizo el cabildo o consejo abierto, naciendo entonces el cerrado al especializarse las funciones del Ayuntamiento.

A.- CONCEJO O CABILDO ABIERTO.

Desde sus orígenes el concejo estaba constituido por las cabezas de familia, era una supervivencia de la primitiva asamblea de clanes, estos concejos tenían las siguientes características :

“esos concejos o municipios gozaban de exenciones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio que en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos de pontazgos y barcajes con que era gravado; favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, rechazaban las pretensiones de los nobles y aun ponían a raya las demasías de los reyes; disponían de fuerza armada para hacerse respetar y atender a su defensa y, constituyendo cada municipio una patria, contribuyendo eficazmente a la libertad de los pueblos y a la liberación de la patria común”.¹⁴

Los concejos poseían sus bienes propios y dictaron ordenanzas municipales, regulando la industria, el comercio, los gremios, y todo lo relacionado a la actividad comercial.

B.- FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

En lo que corresponde a los funcionarios municipales fueron los siguientes:

- Los *Alcaldes* o *Justicias*, que tenían la jurisdicción civil y criminal;

¹⁴ Ibidem, p. 81.

- Los *Jurados* o *Fieles* fueron los encargados de hacer cumplir las ordenes sobre víveres, pesas y medidas.

Algunos autores señalan la existencia en esta época, de “*alguaciles alamines, alarifes y almotacenes*”, conservando los tres últimos sus nombres árabes.

Los ayuntamientos, en su mejor época respondieron a las necesidades de una población desvalida, ya que habían establecido la igualdad entre la ley de todos los ciudadanos.

Esta igualdad se consideró esencial para el buen gobierno de la comunidad, y si a ella venían a establecerse *Condes, Caballeros* u otros *Nobles*, debían quedar sujetos a las mismas normas (incluso la pena de muerte, para ciertos crímenes), que los pobladores primitivos.

El régimen de justicia fue igual para todos los ciudadanos, el gobierno de la población era elegido popularmente, no interviniendo ni siquiera el Rey en el nombramiento de funcionarios municipales, pudiendo hablarse de su primera época, como una verdadera institución democrática.

Pero todo el proceso de florecimiento del régimen municipal donde entró en decadencia, en tiempos de *Alfonso XI*, al crearse la institución del corregidor y de acentuarse por parte de los monarcas una política centralizada con intervención abierta o separada, en la elección de los regidores y en la de los procuradores representantes en las cortes.

Con esto, los municipios vieron como se alejaba poco a poco el grueso de las facultades, al pasar a tener mayor ingerencia, el régimen central en sus acientos, además de la designación, cubierta o no, de los regidores por parte de la corona, dio lugar a su desvinculación de la comunidad a la que representaron y un acercamiento con el poder central.

C.- DECADENCIA DEL MUNICIPIO ESPAÑOL.

El municipio español, se fue vigorizando en la medida que la reconquista se extendía por todo el territorio ibérico.

Los fueros ayudaron ampliamente a consolidar el sentido local de vecindad gracias a las prerrogativas de sus contenidos.

Desde el *siglo X*, hasta principios del *XIII*, la evolución de las instituciones comunales fue creciente. Era el apogeo municipal: la independencia que gozaban, la poca dependencia de otras autoridades, las prerrogativas de sus fueros, hacían aquellas corporaciones, modelos de democracia y participación.

Sin embargo esos siglos conocidos como los *siglos de oro* del municipalismo tuvieron un desenlace final en la medida que se consolidaba la reconquista.

El Doctor Carlos Quintana Roldán sobre la decadencia del municipio Español define lo siguiente:

“El nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos, trayendo como efecto, entre otros, el paulatino sometimiento de los municipios al poder del rey. En Castilla, Alfonso X, el Sabio, centralizó los fueros en la ley de las Siete Partidas, restando autonomía a los Municipios y suprimiendo en mucho sus viejos fueros. Siguiendo esta tendencia *Enrique III de Castilla y León*, en 1396, creó la figura de los “corregidores” con facultades de supervisión sobre los Municipios, restándoles su antigua autonomía. Bajo *Pedro IV de Aragón*, en 1340, se instituyó la figura del “*justicia mayor*” que centralizó, a nombre del Rey, una gama de facultades judiciales y sancionadoras que hasta antes estaban en manos de los alcaldes municipales”.¹⁵

De esta forma fue decayendo el esplendor municipal, los soberanos de las diversas comarcas tenían cada vez más intervención en asuntos municipales. Dicho estado de cosas, generó fuerte inconformidad de los municipios, surgiendo el llamado “*movimiento de los comuneros*” que culminó en los inicios del *siglo VXI*, teniendo como Caudillo a *Don Juan de Padilla*, otros ilustres líderes comuneros fueron *Juan Bravo*, *Francisco Maldonado*, *Pedro Girón* y *el Obispo Antonio de Acuña*.

¹⁵ Quintana Roldán, Carlos. “DERECHO MUNICIPAL”., Editorial Porrúa, 1998, 2ª Edición, México D.F. p.p. 43-44.

En el año de 1519, en la ciudad de Toledo, la junta de comuneros incitó a las poblaciones a promover acciones en contra de las ordenes autoritarias e intervencionistas de *Carlos V*. *En 1520*, de nueva cuenta la Junta redoblo sus esfuerzos en *Ávila*. El rey declaró la guerra a los comuneros *el 31 de octubre de 1520*, culminando esta en la famosa batalla de los campos de “*Villalar*” *en abril de 1521*, con la total derrota de los comuneros y con la ejecución de sus principales líderes.

El municipio español peninsular cayó en franca decadencia, sin embargo, había de florecer nuevamente en las tierras americanas cuya conquista se iniciaba en esos años.

1.3. EL MUNICIPIO EN MÉXICO PREHISPANICO.

1.3.1. EL CALPULLI AZTECA COMO MUNICIPIO NATURAL

A finales del *siglo XV* y principios del *siglo XVI*, las tierras del continente americano se encontraban pobladas por múltiples tribus con culturas diversas, siglos atrás en las regiones del centro de América, había florecido la *cultura Maya* cuyo esplendor dejó monumentales construcciones. Al sur del continente la *cultura de los Incas* aun conservaba su vigor y riqueza. Sin embargo la civilización y cultura dominante en la meseta central de las tierras bajas del norte de América, era la conocida como “*Mexica*” o *Azteca*, cuya capital “*Tenochtitlan*” fue la ciudad más importante de toda la región. afirman varios historiadores que su fundación data aproximadamente del año, 1325, en una isleta del Lago de “*Texcoco*”, en donde de acuerdo con la leyenda, encontraron al águila devorando una serpiente.

A partir de entonces y hasta *1519*, el imperio de los “*Mexicas*” se extendió de mar a mar; por el norte limitada con dos grandes desiertos de lo que ahora es nuevo México, y al sur los límites eran con las tierras de lo que ahora es Guatemala

Correspondió al “*Pueblo Azteca*” protagonizar la lucha frontal contra la conquista española encabezada por Hernán Cortés, por lo que resulta de indudable importancia incursionar brevemente en la organización de esta civilización.

Según los juristas Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu sobre la organización en esta época afirman lo siguiente:

“En los aztecas existía una verdadera división de clases sociales, cosa lógica esta, si consideramos que como pueblo guerrero necesariamente debió darse una división en dos clases : los vencedores y los vencidos. Por lo tanto la Sociedad Azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases; la militar, la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios...y que eran acentuados por sus organizaciones religiosas y educativas.”¹⁶

Su organización política, obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. El “*Uei tlatoani*” era el jefe supremo, comparándosele posteriormente con un emperador. Coinciden los historiadores en afirmar que la base de su organización económica y social se encontraba en la institución del “*Calpulli*”.

1.- EL “CALPULLI”.

Sobre la institución del “*Calpulli*”, los mismos Juristas Muñoz y Ruiz Massieu, afirman lo siguiente :

“Numerosos son los historiadores que hacen referencia al “*Calpulli*”, un cuando ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo basta saber que constituyó una forma de organización Mexica basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado. Salvador Toscano, en su obra “la organización social de los aztecas” señala que el “*Calpulli*” tiene una doble significación : Barrio y Linaje. Por un lado encierra la idea de lugar, de asentamiento, de área (“*Calpulli*” significa congregación de calles, casas de ahí que Erick Thompson llame al “*Calpulli*” “Clanes geográficas”) pero el “*Calpulli*” es esto y algo más, la palabra también significa cosa que crece, es algo viviente, por lo mismo Zurita lo llama “Barrio de gente conocida o linaje antiguo”. El “*Calpulli*” es, pues un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen esta en las “tierras que poseen : que

¹⁶ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. “ELEMENTOS JURÍDICOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”. UNAM., México. D.F., p 21.

fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomo cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes”.¹⁷

Cada “*calpulli*”, contaba a su vez con una serie de autoridades internas como el “*Tlatoani*” o jefe político, el “*Teachcauh*” o administrador general del “*Calpulli*”; los “*Tequitlatos*” o capataces; los “*Calpizques*” o recaudadores de tributos; los “*Tlacuilos*” o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del “*Calpulli*”.

La compleja organización del “*Calpulli*”, así como el hecho de contar con autoridades internas ha proporcionado que autores tan prestigiados como Toribio Esquivel Obregón y Moisés Ochoa Campos afirmen que, en esta figura se encuentra un verdadero municipio natural.

Por su parte, la autora Teresita Rendón Huerta, en relación al tema del “*Calpulli*” define lo siguiente :

“El *calpulli* es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos”.¹⁸

El régimen agrario que perduro en este periodo histórico fue de tierras trabajadas de manera comunal y públicas, el pueblo azteca se organizó perfectamente, en donde existió una organización social determinada por la tenencia de la tierra, en donde se integraron grupos emparentados entre si, estos grupos formaron barrios, cada grupo se asentó en una área de la ciudad dando origen al “*calpulli*”.

Según la opinión de la Doctora Martha Chávez Padrón, define al “*calpulli*” con lo siguiente:

“El “*Calpulli*”, como su génesis normativa lo indica (Cali, casa; pulli, agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas”.¹⁹

¹⁷ Ibidem, p.p. 25-26.

¹⁸ Rendón Huerta Barrera, Teresita. “DERECHO MUNICIPAL”. Editorial Porrúa, 1985, México. p. 90.

¹⁹ Chávez Padrón, Martha. “EL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO”. Editorial Porrúa, 1991, 10ª. Edición, México D.F., p. 485.

Territorialmente el pueblo azteca distribuyó la tierra entre ciertas clases de personas, esto dependía de su posición social y la otra parte de la tierra para el trabajo colectivo.

Esta distribución se debía a que el régimen de propiedad reflejaba el orden político, ya que existían verdaderas castas como el monarca o rey, la nobleza que estaba integrada por sacerdotes militares, jueces, comerciantes, que detentaban las mejores tierras y por último los campesinos que se les conoció con el nombre de “*macehuales*”, estos últimos no poseían ninguna riquezas y ningún tipo de privilegio.

Los *aztecas* reconocieron como único propietario de la tierra a su rey o monarca, el ejercía sobre la tierra el uso, goce o disfrute, además de la libertad de disponer de ella libremente.

2.- CARACTERÍSTICAS DEL CALPULLI.

El jurista Don Antonio de Ibarrola ofrece el concepto de “*Calpulli*” y la clasificación del “*Calpulli*” y lo define de la siguiente manera:

“*Calpulli* constituían la pequeña propiedad de los indígenas, perfectamente deslindada y transmisible por generaciones”.²⁰

En lo que se refiere a las características del “*Calpulli*” el autor Antonio de Ibarrola establece:

a) En derredor (contorno de una cosa) de cada aldea hubo un área de terreno conocida como tierra del poblado (*altepetlalli*) que incluía tierra laborable, monte y tierras de cacería.

b) Cada clan ocupó una parte definida dentro de una aldea, parte que le correspondió en tenencia perpetua e inalienable para usos de sus miembros y se denominaba “*Calpullalli*” o tierra del clan.

c) La parte cultivable de cada “*Calpullalli*” era distribuida en parcelas arables entre los jefes de familia por un anciano, su uso podía transmitirse de padres a hijos. Si un ocupante dejaba de cultivarla durante dos años seguidos, la perdía.

²⁰ De Ibarrola, Antonio. “DERECHO AGRARIO”. Editorial Porrúa, 1983, 2ª. Edición, México D.F., p. 62.

d) El área del “*Calpullalli*” no utilizada, lo era por cualquier miembro del clan para pesca, cacería, corte de madera u otros usos.

También se puede incluir entre las características del “*Calpulli*” las siguientes :

- La tierra del “*Calpulli*” se dividió en parcelas llamadas “*tlalmilli*”, cuya posesión y dominio le correspondieron al barrio.

- Si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación.

- No se permitió el acaparamiento de varias parcelas.

- Estaba prohibido el arrendamiento de parcelas.

- La distribución de las parcelas le correspondían otorgarlas, al pariente mayor (*chinancallec*) en conjunto con el consejo de ancianos entre los miembros del “*calpulli*”.

- Ningún individuo podía ser desposeído de su parcela, sino por medio de causa justificada, siempre y cuando el poseedor de una parcela abandonaba el barrio para irse a otro.

- Podía ser considerado motivo para no poder cultivar la tierra, el ser menor, huérfano, enfermo o muy viejo.

- Se llevó un riguroso registro de las tierras que correspondían a cada barrio, en donde cada poseedor tenía documento que lo amparaba como poseedor.

Finalmente el “*calpulli*” era el barrio que sirvió como base de la división geográfica y política de los aztecas. En sus inicios era determinante el parentesco para establecer el “*calpulli*”, que más tarde cede ante los lazos organizativos y políticos.

Con lo anterior no se le pretende homologar con el municipio, considerando su estructura territorial, su organización económica, política, religiosa y militar.

Entonces no se puede dejar de reconocer que, esta organización ha tenido influencia muy clara en el devenir de múltiples instituciones mexicanas, como el ejido y, en buena medida el propio municipio, sobre todo el de carácter rural.

1.3.2. LOS PRIMEROS MUNICIPIOS EN AMÉRICA.

Para la mentalidad castellana de principios del *siglo XVI*, lo que fue la reconquista se prolongaba en la conquista de nuevos horizontes habitados por los infieles. Si en la reconquista, las “*Cartas Puebla*” habían sido una vía natural para el usufructo de nuevas tierras destinadas a la creación de centros urbanos, y en el intento de tratar de conquistar las *Indias Occidentales*, ese mismo camino parecía el más expedito, justificándose con la fundación de consejos de Ayuntamientos, derivado precisamente del concilio comunero de la reconquista.

Adentrando en la significación del poder municipal, ya que había sido alcalde mayor de Santiago de Cuba, y el mismo Hernán Cortes optó por constituir una asociación de vecindad, para dejarse investir por el municipio, de todos los poderes que les hacían falta en el propósito de convertirse, de explorador sin títulos, en conquistador legítimamente armado.

Las circunstancias muy propias del carácter aventurero de las exploraciones, de los descubrimientos y de las conquistas, dieron lugar al trasplante de las normas españolas de convivencia fuera de lo más accidentado.

Después del descubrimiento de América por Cristóbal Colón, el *12 de Octubre de 1492*, los grandes territorios descubiertos, lograron que España fuera la principal potencia europea del *siglo XVI*. Los primeros años de ese siglo, se caracterizaron por una intensa actividad de navegantes colonizadores y conquistadores. Respecto a las instituciones municipales, el autor José María Ots y Capdequí, afirma lo siguiente :

“Al implantarse en las indias el viejo régimen municipal castellano, cobra pronto una vitalidad y un vigor sorprendente. Las nuevas características del ambiente económico y social que las circunstancias impusieron en los territorios recientemente descubiertos influyeron poderosamente la vida de esta institución. Doctrinalmente el régimen municipal que se implanta en las indias es el mismo régimen municipal que en las

viejas ciudades castellanas regia, ya en periodo de franca decadencia. Pero estudiando el desenvolvimiento histórico de los cabildos coloniales no solo a través de los preceptos jurídicos contenidos en la llamada legislación de indias, sino acudiendo a otras fuentes documentales, que ponen al descubierto la verdadera vida de esta institución, se observa pronto que los nuevos consejos indianos jugarón en los primeros tiempos de la colonización un papel tan destacado como el que hubiera de desempeñar en la metrópoli los viejos municipios de castilla en los tiempos de su mayor esplendor”²¹

Los ayuntamientos sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el Nuevo Mundo descubierto. Se habla al respecto de dos grandes etapas iniciales: la de los municipios insulares que corre de 1492 a 1519, y la etapa de los municipios continentales a partir de la fundación de la villa rica de la vera cruz en 1519.

1.- EL MUNICIPIO DE CUBA.

Los municipios insulares obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros descubridores de las islas Caribeñas. Santo Domingo y Cuba, aparecieron como los principales territorios insulares, en ellos proliferaron múltiples villas y ciudades principales, de donde partían constantemente las excursiones de descubrimiento y conquista.

La Gubernatura de Cuba ocupada para el año de 1519 por Diego Velásquez, antes de la llegada de los ejércitos españoles, se organizaron diversas exploraciones a las tierras del occidente. Así luego de diversas incursiones realizadas con tal propósito, como la de Hernández de Córdoba y la de Grijalva, vino a estas tierras la encabezada por Hernán Cortes, quien se había rebelado en contra del gobernador al pretender aquel relevarlo del mando de la expedición.

El autor Moisés Ochoa Campos, comenta sobre el derecho de poder conquistar las tierras exploradas según lo establecido por la Bula “*Inter Caetera*” comenta lo siguiente :

“Los Conquistadores debieron actuar muchas veces por cuenta propia pero siempre en representación del *Rey de España* que

²¹ Ots y Capdequi, José María. “HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL EN AMERICA Y DEL DERECHO INDIANO”., México., p.p. 143-144.

por la Bula “*Inter Caetera*” del *Papa Alejandro VI* y de fecha de *3 de mayo de 1493*, tenía reconocido el derecho del señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que fuerón descubiertas”.²²

Hernán Cortes, después de tocar varios puntos de tierras americanas, finalmente decidió desembarcar en el área de lo que ahora es San Juan Ulúa y Veracruz, conciente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el gobernador Velásquez y para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista, aprovechándose del Derecho Castellano, que bien conocía, ya que había hecho estudios de Leyes en Salamanca, procedió a fundar, a nombre del Rey Don Carlos, el primer municipio de América continental, conocidó como la “*Villa Rica de la Veracruz*”, el 22 de abril de 1519, que era viernes santo, de ahí el nombre por conmemorarse la festividad religiosa de la “*Vera Cruz de Cristo*”.

Posteriormente se fundó el ayuntamiento de Teperaca el día 15 de agosto de 1520, denominándolo *Villa Segura de la Frontera*, y así sucesivamente, se crearían otros municipios de tipo español, que viniéron a sustituir o marginar a los “*calpullis*”.

1.3.3.EL MUNICIPIO DE LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ.

En relacion al primer municipio en México el Autor Reynaldo Robles Martínez establece lo siguiente:

“el primer municipio se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación”²³

Según Bernal Díaz del Castillo relata acerca de la fundación de la villa rica de la veracruz:

“...Y ordenamos hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz, y rica por aquel caballero que dije en el capítulo (XXVI) que se llegó a Cortes y le dijo que mirase las tierras ricas y que se supiese bien

²² Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit., p. 94.

²³ Robles Martines, Reynaldo. Op. Cit., p. 62.

gobernar, y quiso decir que se quedase por capitán general, el cual era Alonso Hernández de Puertocarrero.

Y volvamos a nuestra relación. Y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace al caso que nombre algunos; y dire cómo se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca...”²⁴

Era fundamental para los conquistadores la fundación de nuevas aldeas o comunidades, y es importante destacar que la única forma de gobierno en estas nuevas tierras sería la existente en su país de origen, y es de esta manera como se da la fundación del ayuntamiento de la “*Villa Rica de la Veracruz*” ,y que con el paso del tiempo se expandiría con la conquista de México.

a) INTEGRACIÓN DEL MUNICIPIO DE VERACRUZ.

La fecha de la carta constitutiva de la instalación de este primer ayuntamiento, es el del *10 de junio de 1519* y quedó integrado de la siguiente manera:

“Salieron por Alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval y por Alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico. Nombrase también al escribano de Ayuntamiento con otros Ministros inferiores; y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del Rey, tomaron posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de *Villa Rica de la Vera Cruz*; cuyo título conservo después en la parte en donde quedo situada, llamándose *Villa Rica* en memoria del oro que se vio en aquella tierra y de la *Vera Cruz* en reconocimiento de haber situado en ella el *Viernes de la Cruz*”.²⁵

²⁴ Díaz del Castillo, Bernal. “LA VERDADERA HISTORIA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA”, p.p. 72- 73.

²⁵ Solís Antonio, de. “HISTORIA DE LA CONQUISTA DE MÉXICO”., México., p. 83.

Independientemente de la causa o motivo subjetiva que originó la fundación de la “*Villa Rica de la Veracruz*”, como “triquiñuela o ficción ; o sí la fundación fue producto de su aguda perspicacia jurídica, pero lo cierto es que con la creación de aquella villa, bajo las reglas del *fuero de Castilla*, legitimó Cortés el mando de la expedición dadas las deficiencias de sus mandato de Cuba.

Considero también incluir la opinión del Autor Daniel Moreno sobre la fundación del municipio de Veracruz lo siguiente:

“No es extraño que el municipio, fundado el primero en la villa rica de la Veracruz en 1519, haya florecido entre nosotros. Las circunstancias de que Cortes, para justificar su rebeldía ante el capitán general de Cuba, Diego de Velásquez, y asumir el poder de conquista, haya recurrido a la fundación del régimen municipal”.²⁶

La pretensión de Hernán Cortés fué transformar, su hasta entonces furtiva encomienda por la investidura legal que le otorgaba el cabildo a nombre del soberano.

Para el jurista Carlos Quintana Roldán sobre la actitud del conquistador Hernán Cortés en relación al municipio lo siguiente:

“Que cualquiera que haya sido la motivación, ciertamente quedara en la historia el imperecedero pasaje de la fundación del primer municipio de América continental”²⁷.

Se tiene noticia de que posteriormente, el 15 de agosto de 1520, Hernán Cortes fundó otro municipio en la población de Tepeaca, ahora Estado de Puebla, denominándolo “Villa de segura de la frontera”, en este lugar se nombró alcaldes y regidores.

Felipe II expidió en 1573 la ordenanzas sobre el descubrimiento, población y pacificación de las “*Indias*”, y luego por una *Real Cédula de 1591*, convirtió los oficios municipales en cargos vendibles solamente se elegía a los alcaldes ordinarios que quedaron encargados de asuntos judiciales.

²⁶ Moreno, Daniel. Op. Cit., p.p. 364-365.

²⁷ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 53.

Cuando Carlos IV y Fernando VII dejaron la corona Española en manos de Napoleón Bonaparte, en 1808, Juan Francisco de Azcarate y Francisco Primo de Verdad y Ramos, regidor y síndico del cabildo de la ciudad de México, declararon ante el Virrey Iturrigaray que la Nueva España debía reasumir su soberanía al no existir en la metrópoli monarca legítimo. Las fuerzas reales del poder español el alto clero, los oidores, los terratenientes, los comerciantes ricos frustraron el intento Independentista arrestando al regidor, al síndico y al propio Virrey. Asesinando a los primeros y enviando a España al último.

1.4. EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

En poco más de dos años de cruentas batallas, finalmente los ejércitos de Hernán Cortés tomó la capital del imperio “*Mexica*”, y cayó la gran “*Tenochtitlan*” el 13 de agosto de 1521, y es en este mismo año cuando el conquistador instaló un ayuntamiento en *Coyoacán*.

1.- EL MUNICIPIO DE COYOACÁN.

Según Moisés Ochoa Campos comenta sobre el municipio de *Coyoacán* lo siguiente :

“No sabiéndose la fecha exacta que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros del Cabildo, que solo se conservaban a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio Ayuntamiento fungía ya en la ciudad de México”.²⁸

Después de setenta y cinco días de sitio, y mientras se arrasaba la gran “*Tenochtitlan*” Hernán Cortés instaló en *Coyoacán* un ayuntamiento a partir del 8 de marzo de 1524, en el que el propio ayuntamiento fungía ya en la ciudad de México, por disposición de Hernán Cortés, que se instaló el primer ayuntamiento metropolitano en el mismo edificio que ocupó su cuartel general en *Coyoacán*, sesionando de 1521 a marzo de 1524, en que fue trasladado a México, “luego que la ciudad quedo nuevamente en condiciones de ser poblada”.

En la ciudad quedarón miles de cadáveres, edificios destruidos, desolación y muerte y de tal manera los conquistadores no se pudieron

²⁸ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p. 98.

instalar en la ciudad en la vieja capital, resolviendo el conquistador español retirarse a la cercana *villa de Coyoacán*, nombrando un ayuntamiento, como lo sucedido en Veracruz con el fin de legalizar los actos de su gobierno, quedando designadas las primeras autoridades.

2.- EL MUNICIPIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

La ciudad quedó destruida y en pésimas condiciones, con la intención de edificar la nueva ciudad conquistada, no era bien aceptada por los capitanes de Hernán Cortés e incluso ellos mismos sugirieron trasladar la ciudad a *Coyoacán* o *Tacuba*, pero el conquistador eligió la misma ciudad de Tenochtitlan,

Al respecto con el municipio de la ciudad de México el autor Moisés Ochoa Campos menciona lo siguiente

“Que pues esta ciudad en tiempo de los indios había sido señora de las otras provincias comarcanas, que también era razón que lo fuese en el tiempo de los cristianos y que así mismo decía que pues Dios nuestro señor en esta ciudad había sido ofendido con sacrificios y otras idolatrías, que aquí fuere servido con que su santo nombre fuere honrado y ensalzado más que en otra parte de la tierra”.²⁹

De lo anterior prevaleció este criterio, la nueva ciudad se comenzó a edificar, en el mismo sitio que ocupa la antigua “*Tenochtitlan*”, *afines de diciembre de 1521. y se levantó el acta correspondiente con fecha 8 de marzo de 1524, ya funcionaba el ayuntamiento en la ciudad de México. Se le da el nombre de “Temixtitlan”, o México-Temixtitlan.*

El ayuntamiento sesionó en esa época en las casas de Hernán Cortés y por el mes de octubre de 1528 el cabildo sesionó, además el ayuntamiento contaba solo con un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, además del escribano y el mayordomo.

3.- CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO.

²⁹ Ibidem, p. 99.

El conquistador Hernán Cortes, a su vez, dictó las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y municipios y también conocidas como “*Plan Municipal*”.

De esta manera el conquistador español pretendió reglamentar la actividad municipal con el objetivo de dar orden y sentido a la forma de gobernar el naciente sistema municipal en América

a)ORDENANAZAS MUNICIPALES.

En aquellas ordenanzas regularon las siguientes cuestiones : el servicio militar; la implantación de la encomienda; planes agrícolas; reglas sobre el arraigo de pobladores; cristianización de los indios; implantación de penas; nombramiento de autoridades; formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones.

b)EL CABILDO COLONIAL.

Cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un municipio, representado legalmente por su cabildo, que a su vez dependía del gobernador, del corregidor o alcalde mayor, de esta manera estaba integrado el cabildo para poder operar y realizar sus principales funciones, en cada localidad legalmente constituida..

El Doctor Carlos Quintana Roldán comenta lo siguiente en relación al cabildo colonial:

“siguiendo el modelo que le dio origen en castilla, el cabildo colonial se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares de “justicia” y “regimiento”, al igual que los oficios realengos y algunos otros concegiles”.³⁰

La forma de designación de los funcionarios del cabildo colonial correspondió en un principio a los propios adelantados, descubridores, o fundadores de las villas y ciudades, posteriormente coexistieron el sistema de designaciones reales, con el de enajenación y venta, y en mucho menor medida por la vía de la elección de ciertos cargos menores, sobre todo de los alcaldes ordinarios.

³⁰ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 54.

El cabildo estaba compuesto principalmente por alcaldes ordinarios, regidores diputados y otros oficios diversos. Presidía el cabildo el propio gobernador o corregidor. En casos esporádicos se llegaron a celebrar cabildos abiertos, como reminiscencias de la Edad Media

La integración de los ayuntamientos fue muy diversa, como destaca José Ots y Capdequi:

“En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufragáneas y villas o lugares. El cabildo de las primeras estaba integrado por doce regidores, dos fieles *executores*, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros. En las segundas, ocho regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de concejo público y un mayordomo”³¹

En el cabildo colonial se puede identificar a las siguientes autoridades: alcaldes; regidores, diputados, síndicos personeros y otros oficios perpetuos o transitorios.

Las facultades y atribuciones del ayuntamiento colonial eran variadísimas. En el campo legislativo le competía la reducción de sus propias ordenanzas municipales. En el orden judicial conocían los cabildos en pleno de apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre y cuando por cuestiones de materia y cuantía no fuera competencia de la Real Audiencia.

Pero la más amplia gama de actividades de los ayuntamientos coloniales fue la administración de los asuntos de las localidades; conocían de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policías, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social, en la colonia fue práctica corriente la llamada “venta de oficios” que otorgaba al mejor postor los cargos de alcaldes y regidores pero lo cierto es que esta práctica degeneró en vicios y deshonestidades sin paralelo en la historia.

c) LA HACIENDA MUNICIPAL,

³¹ Ots y Capdequi, José. Op. Cit., p. 62.

En la organización municipal de la colonia, la hacienda municipal y cabe destacar las atribuciones con las que contaba en materias como abasto, control y supervisión de pesas y medidas, control de precios agrícolas.

Los ayuntamientos contaron en su haber hacendario con dos tipos de bienes, los del común y los de propios. La explotación de esos bienes dejaban importantes recursos a los municipios para su sostenimiento.

Los municipios coloniales contaron con recursos hacendarios provenientes de la explotación de sus bienes, así como otros ingresos provenientes de los árbitrios autorizados por los soberanos; por otra parte la función municipal reguladora de múltiples asuntos económicos, se basó en los llamados “*positos y alhóndigas*”.

A.- POSITOS.

Los *positos* consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas. Con estos fondos se comercializaba con semillas como maíz, trigo, cebada y otros granos.

Los *positos* también eran grandes almacenes en donde se almacenaban diversas especies de granos, que de acuerdo a las necesidades de la población se ponían a la venta o se comercializaban, para obtener fondos o recursos económicos para necesidades de la población, emergencia o desastre.

B.- ALHONDIGAS

Las alhóndigas. de tanta tradición municipal, se remontaron a la época de la dominación árabe en la península española, operaban como almacenes de depósito de granos y semillas, en las *alhóndigas* se reguló el precio de estos granos, y el fiel ejecutor o *almotacen* llevaba cuenta minuciosa de las operaciones y sancionaba a quienes alteraban precios o por incumplimiento de contratos o convenios.

Para concluir este periodo histórico de la colonia puedo resumir que el sistema y régimen municipal hispano pasó, tanto a la Nueva España (hoy México), como a lo que se llamaron las *Indias occidentales*, rigiéndose entre nosotros por las, *ordenanzas de cortes desde el 1524 a 1573*.

el sistema de Felipe II, con las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias” que tuvieron larga vida; porque fué hasta el *siglo XVII*, con las llamadas “ordenanzas de intendentes”, que entraron en vigor *en 1776*, con eficacia. Esquivel Obregón considera que hubo pocas variaciones en el régimen municipal en tiempos de la colonia y su reglamentación aparece en general consignada en la “*Recopilación de las Leyes de Indias*”, pero era de suponer, que ocuparon el cargo no los más capaces, sino los más ricos.

Los más ricos quienes desempeñaron a lo largo de la colonia estos puestos y los funcionarios principales de este sistema eran los regidores. El más importante era el alcalde ordinario, electo entre los mencionados, un alférez, encargado de conducir la bandera de los días festivos, alcalde mayor o corregidor, un procurador o síndico y el escribano.

Para finalizar durante la época de la colonia los ayuntamientos fueron la única instancia de representación política de la población, en especial, los cargos identificados como alcaldías ordinarias que, durante todo el tiempo colonial fueron asumidos previa elección ciudadana.

1.5. EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

1.5.1. LOS AYUNTAMIENTOS PRECURSORES DE LA INDEPENDENCIA.

Las difíciles circunstancias que vivía la metrópoli española al finalizar la primera década del *siglo XIX* debido a la invasión napoleónica, dieron origen a la abdicación de *Carlos IV* y *Fernando VII* y a la asunción al poder de *José Bonaparte en 1808*, tuvieron repercusiones inmediatamente en los ayuntamientos Americanos.

Debido a los acontecimientos en Europa, se presentaron repercusiones inmediatamente en los ayuntamientos americanos y por consecuencia es significativa la actitud que asumieron el ayuntamiento de la ciudad de México.

El síndico y destacado jurista Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes del cabildo, como el regidor Don Juan Francisco Azcarate y por otros simpatizantes de la causa, como Fray Melchor de Talamantes, pugnó en memorable discurso del *9 de agosto de*

1808, y ante el cuerpo colegiado, porque sé declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana y, en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomará las riendas del poder.

El jurista Moisés Ochoa Campos en relación a los ayuntamientos precursores comenta lo siguiente:

“En síntesis, la representación del Cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de aquella época

1. El de la Soberanía Popular, exigiendo que, los asuntos arduos, se consultasen con los súbditos y naturales, a través de juntas en que participaran los Ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo.

2.- El de la Soberanía Nacional, asumida por el impedimento del Monarca y representa por las autoridades reunidas con las propias municipalidades, que son la cabeza de los pueblos. El Ayuntamiento de México, en 1808, pretendía:

1º. Ser considerado subsidiariamente como representante como representante de la soberanía de la Colonia.

2º. Convocar a un Congreso de Ayuntamientos, para fijar un estatuto provisional, tanto se definía la autoridad en España. Como era de esperarse, el Real acuerdo determino, con inefable parcialidad, que el Cabildo excusarse en lo sucesivo tomar la voz que no le pertenece por todas las demás ciudades del mismo Reino, pero independientemente del resultado a que de inmediato se llego, la actitud del Ayuntamiento de México tuvo la importancia de manifestar, por primera vez, abiertamente, esos dos principios que habían de decirnos a luchar por la absoluta separación política de España”.³²

La valiente y decidida actitud de los miembros integrantes del ayuntamiento, fué vista con recelo por los peninsulares, quienes temieron que, de pronto se afectaban sus prerrogativas. El Licenciado Primo de Verdad y Fray Melchor de Talamantes murieron en prisión, sin embargo, la semilla libertaria que apasionadamente defendieron, daría pocos años más tarde, vigorosos frutos con la lucha de Independencia.

Con lo anterior otros ayuntamientos siguieron aquel ejemplo como el de la ciudad de *Jalapa*, el de *Querétaro* y el de *Veracruz*, en el sur

³² Ochoa Campos, Moisés. Op Cit., p.p. 218-219.

del continente los ayuntamientos que siguieron este heroico ejemplo fueron *Caracas y Cartagena de Indias*.

1.5.2. LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO Y LOS MUNICIPIOS INDEPENDIENTES.

A partir *de 1810* con el movimiento de independencia es importante el papel que jugaron los ayuntamientos municipales, muchos de ellos siguieron la causa libertaria de el *Cura Miguel Hidalgo*, sin embargo, la mayor parte adoptaron una actitud servil a las autoridades virreinales.

1.- AYUNTAMIENTO DE SAN MIGUEL EL GRANDE.

El *Cura Miguel Hidalgo* tenía respeto por las organizaciones y corporaciones municipales, *el día 17 de septiembre de 1810* en la ciudad de *San Miguel Allende Guanajuato*, convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública.

Se integró una junta directiva, que se puede catalogar como un nuevo y verdadero ayuntamiento, formado por el abogado Don Ignacio Aldama, quien lo precedía, además se integraron Don Felipe González, el presbítero Don Manuel Castillo Blanque, Don Miguel Vallejo, Don Domingo de Urzaga, Don Vicente Umarán y Don Benito de Torres. Siendo el primer ayuntamiento del México independiente.

2.- EL MUNICIPIO DE CELAYA.

El 22 de Noviembre de 1810 en la ciudad de Celaya, *Don Miguel Hidalgo convocó* a los miembros del ayuntamiento, y una vez establecida la tranquilidad pública, el caudillo insurgente Miguel Hidalgo nombró un subdelegado, hizo que se reunieran los regidores para cubrir las vacantes del cuerpo municipal, y así poder gobernar la ciudad.

3.- EL MUNICIPIO DE GUANAJUATO.

Al llegar a la ciudad de Guanajuato actúa *don Miguel Hidalgo de* igual forma y una vez que dictó las medidas mas urgentes, se presentó al cabildo de la ciudad. Y en forma parecida a la experiencia ocurrida en

Celaya el caudillo convocó al ayuntamiento para que, se arreglase el gobierno de la independencia, pues rendía o aparentaba rendir grande y respetuoso homenaje a las autoridades que representaban el poder popular, aunque de una manera imperfecta, como los ayuntamientos de entonces.

Pasados estos primeros acontecimientos y recuperado el poder virreynal y la clase peninsular de su asombro, no tardaron las acciones represivas en contra de los nuevos ayuntamientos. Debido a ello, muchos otros se aprestaron a reiterar su obediencia al Virrey y a las autoridades españolas.

Considero entonces que los ayuntamientos coloniales de esta etapa de nuestra historia desempeñaron un papel importante en la lucha, la figura del municipio revestida del nuevo ánimo de independencia también protagonizó importante papel en las acciones de los principales caudillos como Don Miguel Hidalgo.

1.5.3. PRIMEROS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO.

1.5.4. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (CÁDIZ) DE 1812.

En la Península Ibérica surgió un movimiento importante movimiento liberal a partir de 1808, que propugnaba por reformas legales de fondo a fin de regular el municipio, el cual hasta entonces era poder arbitrario de los soberanos, por ello se convocó a sesiones extraordinarias, y dió como resultado la efímera Constitución de Cádiz de 1812, de lo más rescatable es su indudable influencia en los asuntos municipales.

La Constitución Gaditana reguló con amplitud los asuntos municipales, según aparece en sus artículos 309, al 323, correspondientes al Título VI, Capítulo I, “De los Ayuntamientos”.

Para conocer un mejor panorama de la legislación española el Doctor Sergio Márquez Rábago describe los siguientes artículos:

“Artículo 309.- Para el gobierno de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo

hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos”.

“Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo de dejar de hacerlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”.

“Artículo 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años”.

“Artículo 316.- el que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita”.

“Artículo 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:
Primero.- La policía de salubridad y comodidad.
Segundo.- Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y la conservación del orden público.
Tercero.- la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que se nombran.
Cuarto.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva...”

“Artículo 323.- los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido”.

“Artículo 324.- El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas”³³.

³³ Márquez Rábago, Sergio. “EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA”., Editorial Porrúa, México D.F. 2002. p.p. 76-79.

Con lo anterior es importante el contenido de los artículos antes citados en materia municipal, pues la constitución de Cádiz, fué muy importante su influencia de esta Constitución española al resurgir la institución municipal y sobre el tema el Autor Moisés Ochoa Campos hace referencia lo siguiente:

“Tres meses tan sólo permanecio en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis, reinstauró:

1. El sistema de elección popular directa.
2. La no reelección de los funcionarios municipales.
3. Su renovación cada año”³⁴.

En su momento fueron muy importantes las innovaciones y la nueva reglamentación de esta constitución pero no sólo aportó cosas positivas, entre lo negativo y nefasto fuerón la figura de los Jefes Políticos.

Entre las innovaciones fundamentales que puede destacar son las siguientes:

1.- La de integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, “abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado”.

2.- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

3.- Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos a través de los Jefes Políticos.

Con la constitución de Cádiz se inició toda una importante corriente doctrinaria que repercutiría enormemente en nuestras leyes posteriores, sobre todo en cuestiones relativas a los asuntos municipales, así como el que sentó los precedentes negativos que se recrudecían en nuestro medio como influencia negativa de control político por el transcurso de los años.

³⁴ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit. p. 226.

Con esta *constitución* se crearon las *jefaturas políticas*, y la instauración de los jefes políticos, tuvo su origen en la constitución “*Gatidana*” de 1812, la que a su vez siguió el modelo francés de la época Napoleónica.

El autor Moisés Ochoa Campos define acerca de las *Jefaturas Políticas* lo siguiente:

“El antecedente francés consagró, en la época moderna, ese régimen que intercepta las relaciones entre la vida local y la autoridad central, mediante una autoridad intermedia, colocada sobre el ayuntamiento y bajo la dependencia directa del gobierno”³⁵

El ayuntamiento quedó colocado dentro de la administración descentralizada, como un caso de descentralización por región, el estado ejerce el control y el ayuntamiento conservó su independencia bajo tales limitaciones.

El sistema fue implantado por *Napoleón I.* al crear la institución de las *prefecturas*, por las cuales el *prefecto*, como delegado del poder ejecutivo, administraba el departamento y el *subprefecto*, como delegado del prefecto, administraba el distrito.

El autor Enrique Sánchez Bringas define al ayuntamiento en la época de independencia lo siguiente:

“En la evolución Municipal también sobresale *la Constitución de Cadiz, de 1812*, por la precisa reglamentación que hizo de la institución, determinando la existencia de los Ayuntamientos compuestos por Alcaldes, Regidores y Procurador Síndico y el jefe político que presidía y contempló la creación de nuevos Ayuntamientos de acuerdo con las necesidades de los pueblos, ordenó la elección popular en el caso de los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos, estableció el principio no reelección relativa de los integrantes de los Ayuntamientos, relacionó las atribuciones de los Ayuntamientos para alcanzar un mayor desarrollo Municipal”.³⁶

³⁵ Ibidem., p. 223.

³⁶ Sánchez Bringas, Enrique. “DERECHO CONSTITUCIONAL”, Editorial Porrúa, 1997, 2ª. Edición, México D.F., p. 569.

En tanto se desarrollaba en la Nueva España el movimiento de independencia, en la península, *la constitución de Cádiz* y la instrucción sobre provincias *de 1833*, representaban el último intento legislativo para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias.

1.5.5. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA (APATZINGÁN DE 1814) Y EL MUNICIPIO

Los diputados por Nueva España habían logrado, en Cádiz, importantes avances políticos y jurídicos, entre ellos la aprobación del Decreto número V, en el cual se reconocía la igualdad de todos los habitantes del imperio, sin diferencias entre peninsulares y americanos.

La Nueva España tenía una población en ese entonces de más de tres millones, cien mil habitantes quienes vivirían al amparo de esta carta magna; su primer experimento democrático fue elegir diputados (41) y titulares de los ayuntamientos. El 8 de junio de 1813 el virrey anunció oficialmente la desaparición del Santo Oficio de la Inquisición de las penas trascendentes.

Para el 11 de diciembre de 1813, Fernando VII retornaría a España después del *Tratado de Valencay*, por el decreto de 4 de mayo de 1814, abjura la Constitución de Cádiz retornando al absolutismo; en la Nueva España el Virrey Calleja haría lo propio, el 17 de agosto siguiente.

El Ministerio de Ultramar, incluso, desconoció la calidad de los diputados a las Cortes de Cádiz, ello a fin de favorecer el restablecimiento del absolutismo.

La lucha entre absolutismo y liberalismo continuaría, Fernando VII se vería en la necesidad de volver a jurar esta Constitución para seguir reinando, en junio de 1820 se volvió a suprimir el Santo Oficio.

En América hombres ilustres Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón y José María Morelos y Pavón lucharon por continuar la obra del desaparecido cura Miguel Hidalgo, iniciador de la lucha por la libertad del estado, y por dar un marco ideológico a la independencia nacional.

Con la constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, fue expedida el 6 de noviembre de 1813, por el general Morelos y para poder conocer sobre el contenido el autor Sergio Márquez Rábago establece lo siguiente:

“Morelos tuvo la idea de legitimar constitucionalmente el movimiento de independencia y la auténtica pretensión de crear, con base en el pensamiento liberal, una nueva nación para nuestros ancestros, ni indígena, ni española, sino ambas, el producto de su unión; una nación mestiza, lo que somos: el producto de dos naciones líderes en su mundo, los aztecas entre las culturas prehispánicas de América y los españoles, en el antiguo continente³⁷ .

En consecuencia, se preestableció la provisionalidad de un gobierno, se coordinaron las acciones necesarias para dar sustento, unidad y permanencia al movimiento independentista. José María Morelos y Pavón dictó su obra *Sentimientos de la Nación* en Chilpancingo, que más tarde se transformaría en el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, también conocida como *constitución de Apatzingán*.

Para el año de 1814 el Congreso del Anáhuac convocado por Don José María Morelos y Pavón promulgó el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, conocida como constitución de Apatzingán.

Dicho ordenamiento no contempló expresamente al Municipio como tampoco lo hicieron antes otros documentos de Morelos como, “*Los Sentimientos de la Nación*”, ni el “*Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional*”.

De una manera no muy clara, y en forma indirecta esta Constitución establecía en el artículo 208 del ordenamiento Constitucional toca aspectos en materia municipal al establecer lo siguiente:

“Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”³⁸ .

³⁷ Márquez Rábago, Sergio. “Op. Cit”., p. 89.

³⁸ Ibidem, p.p. 118-119.

Las condiciones políticas hicieron que el Constituyente reunido por Morelos, tuviese que sesionar en diversas poblaciones, entre ellas Apatzingán, Tlacotepec, Tetela, Ajuchitán, Ario de Rosales, Uruapan, Tiripitio, y es hasta que finalmente, el decreto se expide el 22 de octubre de 1814, en el *Palacio Nacional del Supremo Congreso Mexicano* en Apatzingán. El Decreto tenía carácter provisional, no señalaba procedimiento de reforma y dejaba varios aspectos pendientes de resolver. Hasta que el generalísimo José María Morelos y Pavón es aprehendido y fusilado, fueron definitivamente cancelados y abandonada la aplicación del decreto.

1.5.6. EL REGLAMENTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1823 Y EL MUNICIPIO.

El día 28 de septiembre de 1821, se integró la Junta Provisional Gubernativa, primer ejecutivo del nuevo estado, compuesta con Agustín de Iturbide como presidente a esta junta le correspondió administrar el imperio en tanto la familia real española, designaba quién sería emperador en el naciente estado americano. Ante la posterior denuncia española de los tratados de Córdoba, Iturbide sería coronado emperador.

Con Agustín de Iturbide como Emperador, el país sufriría cambios en su sistema de gobierno, el Monarca adoptó una serie de medidas y para poder comprender estos cambios el Doctor Sergio Márquez Rábago define lo siguiente:

“La Junta reconoce a Agustín de Iturbide, además de como emperador, como generalísimo de mar y tierra; le establece un capital personal de 1 millón de pesos, sobre bienes del recién extinguido Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición una asignación anual de 120 mil pesos, un terreno de 20 leguas en Texas y le confiere el título de *Alteza Serenísima*”³⁹.

Este documento jurídico fué expedido por el Emperador Agustín de Iturbide, en donde se suscribió en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822. y de su contenido entre lo más importante en materia municipal se puede destacar lo siguiente:

³⁹ Ibidem., p. 135.

“Artículo 24.- Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deban hacerse en lo sucesivo, se sujetaran á la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente”.

“Artículo 52.- En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, ó en las cabeceras de partidos muy dilatadas ó poblados podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras ó pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político...”.

“Artículo 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el art. 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones consideradas en que á juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos, para alterar en los oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

“Artículo 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida habrá, sin embargo, á discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno ó dos alcaldes; uno ó dos regidores, y un síndico, elegidos á pluralidad de su vecindario”.

“Artículo 94.- Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura ó su vicario, presididas por el jefe político subalterno, ó por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe,. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura ó su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos.”⁴⁰

El 21 de julio de 1822, se coronó al Emperador por Rafael Mangino y Mendivil, presidente del Congreso, con la elevación al trono de Iturbide los liberales se vieron orillados al levantamientos. En Michoacán se organizaron para tratar de imponer el régimen republicano; se dieron varios disturbios y aún el imperio no tenía constitución aprobada, el 25 de septiembre el diputado Lorenzo de Zavala propuso una reestructuración del congreso por

⁴⁰ Ibidem, p.p.143-159.

las profundas diferencias con el ejecutivo, para el 2 de noviembre se nombró una junta instituyente con representación de las provincias, la situación política era difícil los grupos políticos entre borbonistas y republicanos hicieron causa común en contra del emperador, la agresión de Iturbide al poder Legislativo, provocó el levantamiento del general Felipe de la Garza.

El Emperador justificó la disolución del congreso, ya que éste había adoptado ideales que calificaba como utópicos, las ideas de liberalismo y la república sonaban muy bien, pero no eran adaptables a la realidad mexicana, el Imperio aseguraba las adecuadas instituciones políticas y el orden social existente, por lo que debía hacerse efectivo el Imperio y un ejecutivo fuerte, mientras el pueblo no pudiese gobernarse a sí mismo. Iturbide no logró retener el poder imperial que ejerció solamente por 10 meses.

1.5.7. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824 Y EL MUNICIPIO.

El 1º. De enero de 1823 se levantaron en armas importantes grupos militares, entre ellos Antonio López de Santa Anna, con el Plan de Veracruz, en el que desconocía al emperador, exigía la restitución del Congreso y proponía la adopción de la forma de vida republicana.

El 4 de marzo de 1823 fijó el decreto que ordenaba la reinstalación del congreso, el cual comenzó a funcionar a partir 7 de marzo del mismo año, el emperador abandonó México, su abdicación al trono de 19 de marzo de 1823 no fué tomada en consideración, ello en virtud de que se consideró política y jurídicamente inexistente a dicho imperio.

En lo que refiere al nuevo congreso constituyente de 1824, el Doctor Sergio Márquez Rábago define lo siguiente :

“Ante el fracaso del intento imperialista, fue necesaria la convocatoria de un nuevo Constituyente. En marzo de 1823 Iturbide había reinstalado al Primer Constituyente, al cual había disuelto por no serle afín; éste Tercer Constituyente mexicano (que en realidad era el primero), tomó pocas determinaciones: decretó la nulidad de la elección imperial realizada bajo coacción; por lo anterior, no tenía sentido acordar sobre la abdicación hecha por Iturbide al trono; declaró la nulidad de todos los actos jurídicos del imperio; declaró inexistentes los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, ello por la forma de

gobierno que establecían: la monarquía constitucional; designó un Ejecutivo depositado en tres individuos (Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete) con la adopción de la forma de estado federal. La duración de este Congreso fue efímera ya que sólo se le reconoció por las provincias la calidad de Convocante y no como Constituyente”⁴¹.

El 17 de junio de 1823, se dieron las bases para la integración del nuevo constituyente, el cual quedaría integrado el 5 de noviembre de 1823. en este congreso constituyente, se percibían claramente dos corrientes: la federalista, que tenía por líder a Miguel Ramos Arizpe y la centralista, con Fray Servando Teresa de Mier al frente.

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1824 por el Congreso General Constituyente el día 4 de octubre de 1824, en materia municipal no era muy clara y de forma directa al municipio, estableciendo en su artículo 161, fracción I, lo siguiente:

SECCION 2ª.

De las obligaciones de los estados

“Artículo 161.- Cada uno de los estados tiene obligación:

I.- De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni á la acta constitutiva.”⁴²

Con lo anterior se puede destacar de este citado artículo que con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales.

Sobre el tema en cuestión el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia de esta citada Constitución lo siguiente:

“El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue en buena medida, el de la Constitución de Cádiz. Por ello nos explicamos la persistencia de las Jefaturas Políticas aún en esta nueva estructura federal”⁴³.

Es reiterada la observación de que nuestra primera Constitución federal era una mala traducción de la Constitución norteamericana, pero esto no es totalmente, ya que en realidad, se ve influenciada definitivamente por

⁴¹ Ibidem., p. 162.

⁴² Ibidem, p.200.

⁴³ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit. p. 66.

documentos liberales europeos; es fuerte la influencia del constitucionalismo estadounidense, pero no dejó de apreciarse la del francés y el Constituyente de Cádiz; de los Estados Unidos se tomó necesariamente el federalismo, puesto en vigencia, por primera ocasión en esas tierras, en tanto que los liberales europeos se recibe la idea de la división del poder público, la soberanía popular, la religión oficial sin tolerancia de otra.

En lo que se refiere a la vigencia de la Constitución de 1824 y su contenido el Doctor Sergio Márquez Rábago define lo siguiente:

“Bajo la vigencia de la Constitución de 1824, la elección del titular del ejecutivo era indirecta y tenía como figura de suplencia, en caso de ausencia definitiva, a un vicepresidente, determinando, que el segundo individuo que obtuviese más votos en la elección, es decir el perdedor de la presidencia, ocupara dicha posición; con lo anterior al tomar posesión el titular del ejecutivo y el vicepresidente, éste último iniciaba un camino alterno hacia la propia presidencia de la República, lo cual dificultaba en gran medida la actuación del Ejecutivo”⁴⁴.

Esta citada Constitución duró en vigencia hasta 1835, sin alteración alguna, ya que en su articulado contenía una clausula petrea total, que impedía cualquier modificación en seis años, cuando la situación política y social del país ya vislumbraba un nuevo rompimiento constitucional.

Para finalizar con el municipio y la constitución de 1824 se puede concluir lo siguiente:

*La primera constitución federal fue promulgada por el congreso general constituyente el 4 de octubre de de 1824 no se refirió de manera directa al municipio.

*Según lo previsto en el artículo 161, fracción I, de la constitución en donde hacía referencia de manera clara que cada uno de los estados tenía la siguiente obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

*Con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras *leyes orgánicas municipales*.

⁴⁴ Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit., p 205.

1.5.8. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 Y EL MUNICIPIO .

Al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el estado federal y la constitución de 1824, creando a su vez, las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Los grupos conservadores obtuvieron posiciones predominantes en el congreso, en junio de 1835 Santa Anna reunió a un grupo de diputados, senadores y notables afín de recomendar la supresión de la vicepresidencia. El 9 de septiembre el congreso ordinario se atribuye el carácter de constituyente, se formó una comisión de constitución, que entregaron el *Proyecto de Bases para la Nueva Constitución* el 23 de octubre de 1835.

Con la creación de las Siete Leyes Constitucionales el Doctor Sergio Márquez Rábago define lo siguiente:

“Con la adopción del sistema centralista, se ponía fin a la Primera República Federal mexicana; a esta Constitución se le conoce como las Siete Leyes Constitucionales y tiene la característica de ser la única Carta Magna mexicana dispersa, ello por no estar contenida en un solo código constitucional; realmente no fueron siete, sino tres, las leyes publicadas, la primera en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y de la tercera a la séptima en diciembre del mismo año”.⁴⁵

En caso específico en la citada ley sexta, del 29 de diciembre de aquel año, se destinó a regular la “*División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos*”.

En el contenido principal de las leyes constitucionales de 1836, los principales artículos constitucionales que regularon las cuestiones municipales se puede citar los siguientes artículos que hacían referencia el 22, 23, 24, 25 y a continuación establecieron lo siguiente:

“Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatromil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población,

⁴⁵ Ibidem., p. 205.

habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

“Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos, de dos.

“Artículo 24.- para ser individuo del ayuntamiento se necesita:
I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;
II. Vecino del mismo pueblo;
III. Mayor de veinticinco años;
IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales”.

“Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamientos de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.”⁴⁶

Con los preceptos constitucionales que antes he citado en materia municipal el autor Moisés Ochoa Campos lo siguiente:

“Fue esta Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad”⁴⁷.

En relación al contenido de esta citada ley es importante hacer mención del artículo 7, fracción VIII, de esta Sexta Ley, es importante hacer referencia de su contenido principal, el referente a la suspensión de

⁴⁶ Ibidem, p.p. 249-250.

⁴⁷ Ochoa, Campos Moisés. Op.Cit., p. 236.

ayuntamientos, el cual se refiere a la facultad que se le atribuyó en dicho ordenamiento a los gobernadores departamentales.

LEY SEXTA.

División del Territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos.

“Art. 7º.- Toca a los gobernadores:
...VIII. Suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la junta departamental. En el caso de que usen de alguna de las dos atribuciones anteriores, darán inmediatamente cuenta al gobierno general, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión”.⁴⁸

La inestabilidad de la naciente nación es fácilmente apreciable si se toma en cuenta que, durante los primeros doce años de vida independiente, regidos bajo la constitución de 1824 la titularidad del ejecutivo, en acatamiento a la duración constitucional, se deberían haber tenido exclusivamente 3 titulares; en vez de ello, se tuvieron 15 (cumpliendo exclusivamente un periodo completo de 4 años, el primer presidente Guadalupe Victoria), destacándose las 4 ocasiones en que ocupó la presidencia Antonio López de Santa Anna, bajo la influencia de la constitución de 1824 y otras 4 con las constituciones centralistas.

Con el decreto de 17 de diciembre de 1833, se imponía un duro golpe al clero y se abrió un conflicto directo entre las autoridades federales y el clero, la intranquilidad social iba en aumento, Santa Anna retornó al poder antes de la conclusión de su licencia, y el 9 de julio de 1834 expidió la convocatoria para integrar un congreso general, reunido el nuevo congreso el 28 de marzo de 1835, Santa Anna se atribuyó facultades extraconstitucionales, y decide revisar la forma de estado y de gobierno vigentes y hacer a la constitución de 1824 cuantas alteraciones fuesen necesarias al bien de la nación, ... sin las trabas y moratorias que aquella prescribe.

Para el autor Felipe Tena Ramírez, sobre el ayuntamiento de la época centralista comenta lo siguiente:

“Señala como objetos de los ayuntamientos cuidar de las cárceles de los hospitales y casas de beneficencia que no sean

⁴⁸ Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit., p. 246.

de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la constitución, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su Vecindario”.⁴⁹

Para finalizar con el contenido de las leyes constitucionales de 1836 se puede concluir lo siguiente:

*Fue la Sexta Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1836, la que establecía en materia municipal que los ayuntamientos, fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento.

*Considero que esta ley consagró como constitucionales a los ayuntamientos otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentales para la vida de la sociedad.

1.5.9. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

Las bases de organización política de la república mexicana fueron sancionadas por el general Santa Anna el día 12 de junio de 1843 y se publicaron el día 14 de de junio del citado año

Para el año de 1843, se promulgó estas citadas bases orgánicas, en donde en materia municipal, reglamentaron en forma más deficiente al municipio y no de manera extensa como las de 1836. Varios preceptos constitucionales abordaron el asunto municipal, como los siguientes artículos que a continuación heré mencion:

“Artículo 4º.- El Territorio de la República de dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, partidos y municipalidades...”

“Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:
I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad...”

“Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas departamentales:

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 149.

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural...”

XIII. “Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades”.⁵⁰

Con la promulgación de la bases orgánicas de la republica mexicana, se trató de organizar y gobernar la republica pero sus resultados no fueron los esperados, y para conocer un panorama amplio de la situación política el doctor Sergio Márquez Rábago define lo siguiente:

“El centralismo tuvo plenitud de 1835 a 1846, pero fracasó ante el sinnúmero de inconformidades provinciales, lo que provocó que, por decreto de 22 de agosto de 1846, fuera puesta nuevamente en vigencia la constitución de 1824. Posteriormente en 1847 por medio del *Acta de Reformas*, se adecuaría la primera Constitución a la situación imperante, suprimiría la existencia de la vicepresidencia, se reconocería un control de constitucionalidad a favor de los gobernados al incluir el juicio de amparo y algunas otras adecuaciones”⁵¹.

Bajo el régimen central en junio de 1846, son electos presidentes y vicepresidente de México los generales Mariano Paredes y Nicolás Bravo, al mismo tiempo, se hacía frente a presiones del exterior, se luchó contra la intervención norteamericana. El presidente se dirigió al congreso a fin de solicitar permiso para dirigir personalmente las tropas, salir a combatir a los norteamericanos, por lo cual pidió amplísimos poderes.

El 16 de agosto de 1846 Santa Anna, se declaró en esta ocasión federalista y proscribió al Partido Conservador, terminó su exposición señalando que en lo que el congreso daba una nueva constitución, debería reimplantarse la constitución de 1824; y se dictó el decreto del 22 de agosto del mismo año, con la encomienda constitucional y ordinaria a la vez, ya que se le encargaron diversos ordenamientos legales, en la conformación del congreso predominaban los moderados y puros, casi sin presencia de conservadores. Se propuso que la constitución de 1824 rigiese sin cambios, pero Mariano Otero proponía que se acatará, una nueva *Acta de Reformas*, la proximidad de las fuerzas norteamericanas a la ciudad de México, fue importante factor para que se aprobase la misma.

⁵⁰ Ibidem., p.p. 257-280.

⁵¹ Ibidem., p.p. 163-164.

Para finalizar con las bases orgánicas de 1843 y el municipio se puede concluir lo siguiente:

*En estas *bases orgánicas de 1843*, señalaron como facultades de las asambleas departamentales, el establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

*En estas *bases orgánicas*, establecieron que el territorio de la república se dividió en:

a.-En *departamentos*;

b.- y los departamentos en *distritos, partidos y municipalidades*.

*Los departamentos quedaron a cargo de gobernadores nombrados por el presidente de la república y además, estos departamentos funcionaron asambleas departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en sus cargos.

1.5.10. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857 Y EL MUNICIPIO.

Los conservadores continuaban en el poder Antonio López de Santa Anna, proseguía su ir y venir entre su hacienda en Veracruz y el ejercicio del ejecutivo. El dictador se había hecho dotar de facultades discrecionales y continuaba persiguiendo a sus adversarios políticos.

Juan Álvarez se preparó para levantarse en armas, más tarde proclamó el plan de ayutla el 1º. de marzo de 1854, cuyo objetivo principal era restaurar el federalismo, se dejó para posterior momento la definición de la forma de estado a reivindicar.

El gobierno se encontraba en bancarrota, las deserciones de los centralistas abundaron, divisiones enteras del gobierno se pasarón al lado de los revolucionarios. Finalmente el General Santa Anna abandonó, y en definitiva, el poder el 9 de agosto de 1855, triunfó la revolución de Ayutla y dejó a un triunvirato para ocuparse del gobierno; la república se encontraba

dividida en cuatro tendencias políticas que intentaban capitalizar la revolución, para hacerse gobierno.

Las cuatro tendencias que más influían en el país eran las siguientes y para poder comprenderlas el Doctor Sergio Márquez Rábago enuncia :

“*Conservadores del grupo del general Martín Carrera, que ocupaban la ciudad de México y 11 estados más;

*Conservadores como Antonio Haro y Tamariz en San Luis Potosí;

*Liberales como Santiago Vidaurri en Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, y

*Comonfort, en el centro de la república (liberal)”.⁵²

De acuerdo con la reforma al *Plan de Ayutla*, se convocó para integrar un cuerpo colegiado con representantes de los estados y la ciudad de México, se dieron la tarea de designar un presidente de la república, depositando su confianza en Martín Carrera, el problema fue que su filiación era de carácter conservador.

Las diferencias entre los conservadores y liberales se hicieron presentes, Juan Álvarez asumió la presidencia de la república y nombró como Ministro de Justicia al licenciado Benito Juárez, y el 16 de octubre del mismo año el general Juan Álvarez convocó a elecciones para constituir un congreso constituyente.

El clero reaccionó en contra del gobierno, contra *la ley de administración de justicia de 1855*, eliminó fueros, precisó la jurisdicción de los tribunales eclesiásticos para conocer de controversias civiles y delitos comunes como optativa para los integrantes de la iglesia.

Las diferencias en el gabinete lo llevaron a su disolución el 5 de diciembre de 1855 y asumía la presidencia de la república Ignacio Comonfort, se encargaría del Ejecutivo con calidad del presidente sustituto, su espíritu conciliador, daría la estabilidad mínima para pensar en el funcionamiento de un nuevo constituyente.

⁵² Ibidem., p. 335.

A la voz de *fueros y religión* se producen diversos movimientos en contra del gobierno, el gobierno a consecuencia reconvino al clero a no fomentar las revoluciones en su contra; el clero logró mejorar paulatinamente la relación con el gobierno y dió pauta a una disminución de la presión contra las autoridades.

El 18 de febrero de 1856 se dió la sesión de apertura del congreso constituyente con 98 legisladores el cual se presentó con las dificultades que presentaron las posiciones conservadoras, el presidente Ignacio Comonfort el 15 de mayo del mismo año, emitió el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, regulandó provisionalmente el orden estructural del estado y las libertades de los gobernados, como anticipó a la propia constitución de 1857.

Restaurado el federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva Carta Constitucional acorde con la circunstancias que vivía el país, Don Juan Álvarez expidió la convocatoria el día 16 de Octubre de 1855, para integrar un Congreso Constituyente, teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayutla.

En lo que se refiere al ambito municipal, la citada constitución en varios de sus preceptos aludió a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados.

Entre los artículos más importantes en materia municipal de esta presente Constitución establecía lo siguiente:

“Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:
II. Contribuir a los gastos públicos, asi de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que depongan las leyes”.

“Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la república:
I. Inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, ó la industria, profesión ó trabajo de que subsiste.”

“Artículo 72.- El congreso tiene facultad:
VI. Para el arreglo interior del distrito federal y territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las

autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”⁵³

Sobre el contenido de los artículos que hacían referencia a la cuestión municipal el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia lo siguiente:

“como se puede apreciarse, la Constitución de 1857, tan notable en múltiples materias, en la cuestión municipal no estipulo sino las generalidades ya transcritas”⁵⁴.

El artículo 117 de la constitución de 1857, precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los estados, y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los estados.

Tambien el artículo 109 de esa constitución resultó importante porque es el antecedente del actual artículo 115 en materia municipal, y sobre el contenido se puede a firmar lo siguiente.

“ART 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.”⁵⁵

Con la promulgación de la constitución de 1857, se tuvieron muchas dificultades para gobernar, la pugna entre liberales y conservadores, la perdida de más de la mitad de nuestro territorio y la invasión de los franceses a nuestro territorio, y peor a un, el regreso de un monarca a territorio maxicano, para gobernar el destino del pais, la situación política era delicada, el clero y el partido conservador en contra; la república y la estabilidad estarían en peligro con el emperador Maximiliano.

Con la aplicación de la constitución de 1857, se producirían infinidad de dificultades y sobre el tema el Doctor Sergio Márquez Rábago establece lo siguiente:

“La firma de la nueva Constitución en 1857 trajo consigo un enfrentamiento frontal entre la Iglesia y el Estado; los antiguos intereses eran reducidos en su capacidad de concentración de

⁵³ Ibidem.,p.p. 343-349

⁵⁴ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit. p. 69.

⁵⁵ Márquez Rábago, Sergio, Op. Cit. p. 357.

riqueza y poder; en el nuevo orden supremo, se afectaba los intereses económicos del clero, los privilegios de la milicia, se implicaba un nuevo orden de libertad e igualdad jurídica”.⁵⁶

En materia municipal, surtió de inmediato el efecto de echar por tierra el último *intento centralista del general Santa Anna*, de suprimir casi por completo a los ayuntamientos, el triunfo liberal hizo abortar las disposiciones de *17 de marzo de 1855*.

En consecuencia, al dar impulso al sistema representativo y popular, auspició la reorganización de los ayuntamientos, bajo la forma electiva, lo que fue confirmado por *la constitución de 1857*, en lo tocante al distrito y territorios federales.

Otra aportación que se puede destacar del municipio es en la época de la reforma, son las prefecturas se puede destacar lo siguiente:

1.- PEFECTURAS.

Con la influencia francesa, la institución de *prefecturas*, que ya se había aclimatado en el país a través de un proceso en el que los pasos más sobresalientes fueron la instauración de los *jefes políticos*, en “*La constitución de 1824*”, y con la reglamentación de atribuciones de los *prefectos* y *subprefectos* con la *Ley promulgada en 1837*.

El autor Moisés Ochoa Campos hace referencia al municipio en la época juarista según lo siguiente :

“La Organización Política Local, derivada de la Reforma no fue motivo de cambios sustanciales, si no que solo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de Presidente nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de Jefe de la Policía”.⁵⁷

Pero las facultades de dichos *prefectos* resultaron desmesuradas, según la reglamentación reformista. Su simple enunciado, tuvieron un enorme

⁵⁶ Ibidem., p. 363.

⁵⁷ Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., p. 254.

poder que disfrutaron en la esfera local, con perjuicio de la autoridad de los ayuntamientos como eran las siguientes:

- a) Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos;
- b) Públicas las leyes y hacerlas cumplir;
- c) Servir de conducto para la observancia de las ordenes de gobierno;
- d) Acatar las disposiciones judiciales;
- e) Cuidar del orden y la tranquilidad;
- f) Informar al gobierno federal sobre asuntos que se encomendase;
- g) Nombrar los jueces de paz;
- h) Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonios de los hijos menores;
- i) Excitar a los jueces a la pronta administración de la justicia;
- j) Formar la estadística de su respectivo partido;
- k) Fomentar la instrucción pública;
- l) Perseguir la vagancia;
- m) Atenderá la higiene pública;
- n) Imponer sanciones gubernativamente;
- o) Librar ordenes de cateo.

El sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de *prefecturas*, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la *dictadura Porfirista*, en una institución odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos.

Con esta Constitución se gobernaría hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX, pero la república estaría en peligro con la llegada del Emperador Maximiliano y seguirían los cambios estructurales en la política del país con *el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, ante esta afrenta el objetivo principal era restituir la república y combatir al emperador.

Con el regimen del General Porfirio Díaz durante más de treinta años, su poderio y firmeza lograría un absoluto control en todos los niveles de gobierno, sin lugar a duda la actividad municipal estaría sujeto al régimen del Dictador.

1.5.11. EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865 Y EL MUNICIPIO.

Este ordenamiento emitido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo en el Castillo de Chapultepec el 10 de abril de 1865, tuvo una vigencia, a más de efímera, muy parcial, en las áreas dominadas por el imperio.

México se debatía entre dos fuerzas, los conservadores y los reformistas, éstos últimos buscaban la supresión de fueros e inmunidades del clero, de los militares, desamortización de bienes, cancelar el monopolio educativo de la iglesia y la igualdad política y social de los ciudadanos; los titulares de dichos privilegios, no desearon renunciar a éstos sin luchar por ellos.

La firma de la nueva constitución en 1857 trajo consigo un enfrentamiento frontal entre la iglesia y el estado; los antiguos intereses eran reducidos en su capacidad de concreción de riqueza y poder; en el nuevo orden supremo, se afectaron los intereses económicos del clero, los privilegios de la milicia, se implicaba un nuevo orden de libertad e igualdad jurídica.

El presidente de la república Ignacio Comonfort consideró que no que no sería posible gobernar con el nuevo ordenamiento constitucional, su propia gente proclamó el Plan de Tacubaya, por el cual se desconoció la constitución. El plan proclamado contenía tres aspectos principales:

- *Anular la Constitución de 1857;
- *Dotar a Ignacio Comonfort de facultades dictatoriales y
- *Convocar a la conformación de un nuevo Constituyente.

El presidente Comonfort se adhirió al plan de Tacubaya, Benito Juárez, quien accede a la primera magistratura por sustitución legal como presidente de la suprema corte de justicia, a consecuencia de este acto es reducido a prisión; y es hasta el 11 de enero de 1858, las fuerzas de Comonfort le abandonaron y los alzados le perdonan la vida dejándole huir. Antes de abandonar la plaza Comonfort dejó libre a Benito Juárez quien se dedicó a defender la Constitución liberal.

El movimiento conservador designó a Félix Zuloaga, quien pretendía abrogar la constitución y las leyes reformistas; un grupo importante de gobernadores defendieron la constitución de 1857 y reconocieron en Guanajuato como nuevo presidente a Benito Juárez.

El 10 de marzo de 1855, en Salamanca Guanajuato fuerzas conservadores y liberales, dieron inicio a lo que se conoce como *la guerra de reforma o guerra de los tres años*, la cual concluiría con la toma de la capital por las fuerzas federales el 1º. De enero de 1861 con el general Jesús González Ortega al frente.

LEYES DE REFORMA DE 1859.

Con el gobierno liberal del presidente Benito Juárez, se dió la tarea de fortalecer y dar viabilidad a un gobierno independiente de la intervención clerical, por ello decretó las leyes de reforma:

“Para poner un término definitivo a esta guerra sangrienta y fratricida, que por una parte del clero está comentado hace tanto tiempo en la Nación, por solo conservar los intereses y prerrogativas que heredó del sistema colonial, abusando escandalosamente de la influencia que le dan las riquezas que ha tenido en sus manos y del ejercicio de su sagrado ministerio, y despojar de una vez a esta clase de los elementos que sirven de apoyo a su funesto dominio, se cree indispensable (el Gobierno):

1.-Adoptar como regla invariable la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y las puramente eclesiásticos.

2.-Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepcion alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente haya en ellas.

3.-Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades y en general todas las corporaciones o congregaciones que existan de esta naturaleza.

4.-Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose las que actualmente existen en ellas, con las capitales o dotes que cada una haya introducido y con las asignaciones de los necesarios para el servicio del culto en sus respectivos templos.

5.-Declarar que han sido y son propiedad de la Nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de la deuda pública y de capitalización de empleo. Declarar por último, que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes así como la administración de los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos y cuyo producto anual, bien distribuido, basta para atender ampliamente al sostenimiento del

culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre uso y otros, sin que para nada intervengan en ellos la autoridad civil⁵⁸.

Para el 12 de julio de 1859, se siguieron publicando más leyes para reglamentar la actividad la relación entre el clero y se hizo público el manifiesto y *la Ley sobre Nacionalización de los Bienes de la Iglesia y Separación de la Iglesia y el Estado*, seguidas de *la Ley del Matrimonio Civil*, (23 de julio de 1859), *la Ley de Secularización de Cementerios* (31 de julio de 1859), *la Ley que fija el Calendario de Fiestas Laicas*(11 de agosto de 1869) y *la Ley de Libertad de Cultos*, (23 de julio de 1860).

El episcopado no reconoció la nueva legislación, desconociendo el derecho del gobierno a dictar leyes que implicara a sus bienes, el bando conservador optó por buscar en el extranjero la figura que les uniese y dirigiera al estado mexicano; para ello se dieron a la tarea de buscar testas para ser coronadas en Inglaterra, Francia y España.

Entre los justificantes de los países europeos para intervenir en México, se encontraba la deuda externa, se había cesado a pagar debido a la guerra que tenía en quiebra al erario público.

Inglaterra, Francia y España la deuda aproximada era de de más de 82 millones de pesos, la actitud de la triple fuerza intervencionista pronto se clarificó; en tanto que España e Inglaterra buscaban la reparación de sus intereses económicos, los franceses pretendían imponer una forma de estado y de gobierno a los mexicanos.

El general Prim, haciendo valer los *Preliminares de la Soledad* y los acuerdos de la conferencia de Orizaba, mediante los cuales se satisfacían los intereses económicos y las garantías reclamadas por ingleses y españolas decidió retornar a Europa. Lo anterior no fue suficientemente para los intereses franceses, tarea impuesta por Napoleón III, encumbrar al trono mexicano a Maximiliano.

Para el 27 de abril de 1862, las fuerzas francesas junto con las fuerzas conservadoras, avanzaron sobre Puebla iniciando las acciones bélicas, el 5 de mayo el ejército más poderoso del mundo sufrió una indignante derrota con la fuerzas del general Ignacio Zaragoza, la ciudad resistió heroicamente, pero cayó en manos francesas el 17 de mayo de 1863, las fuerzas francesas y

⁵⁸ Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit., p. 365.

conservadoras se dieron a la tarea de procurar legitimar sus acciones; designaron un triunvirato para ejercer el supremo poder en Mexico, siendo escogidos Pelagio Antonio de Labastida, Juan N Almonte y José Mariano Salas, al igual se designó una Junta de Notables con 215 miembros y resolvió:

“1°. La Nación Mexicana adoptada por forma de gobierno la MONARQUÍA MODERADA, hereditaria, con un príncipe católico.

2°.El soberano tomará el título de Emperador de México.

3°.La corona imperial de México se ofrece a S.A.I. y R. El Príncipe FERNANDO MAXIMILIANO, Archiduque de Austria, para sí y sus descendientes.

4°.En el caso de que por circunstancias imposibles de prever, el Archiduque Fernando Maximiliano no llegase a tomar posesión del trono que se le ofrece, la nación mexicana se remite a la benevolencia de S.M. NAPOLEÓN III, Emperador de los franceses para que le indique otro príncipe católico”.⁵⁹

El 10 de abril de 1864, aceptó formalmente la corona de México ratificando mediante el Tratado de Miramar, el 12 de junio del mismo año haría su entrada a la ciudad de México.

El gobierno de Benito Juárez tendría nuevamente que establecerse fuera de la capital, en esta ocasión se trasladaría a varias poblaciones luchando por mantener viva las instituciones legítimas: en San Luis Potosí. Saltillo, Monterrey, chihuahua.

El imperio desde su arribo al poder, comenzó una lucha intensa contra la república, y con los mismos conservadores que los trajeron al poder ya que tanto Napoleón III, como Maximiliano, no creían en compartir el poder contra la iglesia y para el 10 de abril de 1865, Maximiliano dictó una serie de leyes, entre estas el estatuto provisional del imperio mexicano.

La tenaz lucha de Benito Juárez habría de impedir su mayor vigencia, sin embargo es importante citar algunos de sus preceptos que se refieren al municipio y son los siguientes:

“Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes”.

⁵⁹ Olavaria y Ferrari, Enrique de, Tomo V La Reforma. “1861-1867”. En México a través de los Siglos, 4ª ed., México, 1953, p. 367.

“Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales”.

“Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.”

“Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I. Presidir los ayuntamientos.

III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley”.

“Artículo 40.- El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos: Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.”

“Artículo 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno ó más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

“Artículo 42.- En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente; se nombrará un letrado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad”.

“Artículo 43.- Los Ayuntamientos formarán el Concejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año”.

“Artículo 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección.”⁶⁰

La forma de gobernar del emperador europeo pronto trajo como consecuencia diferencias con liberales así como de los propios conservadores,

⁶⁰ Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit. p.p. 374-375.

su estatuto provisional del imperio de Maximiliano de Habsburgo tuvo la siguiente característica y para el autor Moisés Ochoa Campos, hace la siguiente afirmación:

“se estableció una ley de Policía General del Imperio que en las municipalidades encargaba la función a los alcaldes que no eran sino agentes del Imperio, otorgándoles competencia en: tránsito, limpieza y alumbrado público, seguridad, vigilancia de pesas y medidas, servicio contra incendios, ornato y conservación de edificios públicos, urbanismo, represión de la mendicidad y la vagancia y conservación de la moral pública”.⁶¹

Con el régimen del Monarca trató de instaurar un régimen policíaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica de prefectos, subprefectos y alcaldes, dejando a los ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local

Para concluir con el municipio de Maximiliano y el estatuto provisional del imperio mexicano se puede destacar lo siguiente:

*La llegada del emperador Maximiliano, emitió un ordenamiento, y tuvo una vigencia efímera, muy especial y su aplicación fue parcial en las áreas que dominaban *el imperio recién instaurado*.

*La tenaz lucha del presidente *Benito Juárez* habría de impedir su mayor vigencia al restaurar la república y derrotar al imperio de Maximiliano.

*El imperio trató de restaurar un régimen policíaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica en *prefectos, subprefectos y alcaldes*, dejando a los ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local.

⁶¹ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p. 265.

*Estableció una *Ley de Policía General del Imperio* que en las municipalidades encargaba la función a los *alcaldes* que eran agentes del imperio, otorgándoles las siguientes competencias: en tránsito limpieza y alumbrado público; seguridad; vigilancia de pesas y medidas; servicios contra incendio, ornato, y conservación de edificios públicos; urbanismo; represión de la mendicidad y la vagancia de la moral pública.

*Durante la *regencia* primero y después bajo el *imperio del monarca* Maximiliano, continuó en vigor el régimen de *prefecturas*, a las que se añadió el título de imperiales.

*Por cierto no todo quedó bajo el régimen usurpador, quedo dividido en *departamentos*, cada departamento en *distritos* y cada distrito en *municipalidades*. En consecuencia con esta organización se volvió mas compleja la forma de gobernar con la llegada del emperador Maximiliano, además la situación política fue muy delicada, la república fue suprimida en el exilio con el peregrinar del presidente *Benito Juárez* por el norte de la república mexicana, pero la república logró sobrevivir y mantenerse, pero se veía muy complicado el control político del país.

**Los departamentos* eran los que quedaron bajo la administración de los *prefectos imperiales*, que se auxiliaron por un *consejo de gobierno*, y que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas. Dichos *prefectos* debían residir en las *capitales de sus departamentos*.

**Los distritos* estuvieron administrados por *subprefectos*, nombrados por los *prefectos* como sus agentes y auxiliares, con la aprobación imperial. En *las municipalidades*, habían de funcionar ayuntamientos presididos por *alcaldes* y en las demarcaciones municipales, sus respectivos *comisarios*.

**El alcalde* de la capital fué nombrado y removido por el emperador y los demás por los *prefectos imperiales* de cada departamento. Entre las funciones encomendadas a los *alcaldes*, mencionare la de presidir los ayuntamientos; la de publicar y ejecutar las leyes y reglamentos; la de desempeñar sus propias atribuciones edilicias y la de representar judicial y extrajudicialmente a su municipalidad.

*A excepción de los alcaldes, *los regidores* eran elegidos popularmente y se renovaban por mitad, pero las contribuciones municipales eran decretadas por el emperador.

Con la caída del imperio de Maximiliano en la ciudad de Querétaro y la restauración de la república, a cargo de don Benito Juárez, este sistema de gobierno municipal caería en desuso y surgirían cambios con el transcurso del tiempo. La aventura americana del emperador Maximiliano le costaría la vida; la resistencia interna, el abandono de la ayuda de Francia por sus propios problemas internos, serían causas primordiales de esto.

El emperador fue fusilado junto a sus generales Miguel Miramón y Tomás Mejía en el Cerro de las Campanas, en Querétaro, el 19 de junio de 1867, con lo cual los dos intentos imperialistas en nuestro país, tendrían igual fin, concluir su aventura frente a un paredón.

Para el 15 de julio de 1867, el presidente Benito Juárez hizo su arribo a la ciudad de México, que la constitución de 1857, a 10 años de su expedición, iniciaría su real e incuestionable vigencia.

1.5.12. EL MUNICIPIO Y LA DICTADURA DE PORFIRIO DÍAZ.

Con la llegada del *general Porfirio Díaz*, se dió comienzo a una nueva era en la historia de México, el peculiar dictador se adueñó en la presidencia de la república por más de 30 años, en lo que se refiere al ámbito municipal se puede destacar tres aspectos fundamentales como lo son:

- a) El municipio en el Porfiriato;
- b) El gobierno municipal y
- b) Las funciones de los jefes políticos, que a continuación haré referencia.

1.- EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO.

La dictadura del *general Porfirio Díaz*, que durante treinta y cuatro años sometió férreamente al país, propiciando una jerarquización de autoridades que obedecían solamente a sus dictados.

Por lo que toca al municipio he visto que en algunas constituciones no se le instituyó de manera expresa su reglamentación, pero todas lo dan por establecido; se refieren a el de una o de otra forma, dando por hecho que las constituciones locales lo establecerían y lo regularían, y efectivamente las constituciones locales lo establecían, aunque nada más de nombre, ya que no tenían, libertad ni gobierno autónomo.

2.- EL GOBIERNO MUNICIPAL.

El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central, los ayuntamientos eran simples agentes administrativos que debían de cumplir ordenes superiores y estuvieron bajo el mando o control de un agente de gobierno estatal, que vigilaba que se cumplieran las ordenes del gobierno que represento; estos agentes tenían diferentes denominaciones según la entidad

El autor Reynaldo Robles Martínez define lo siguiente acerca del municipio y el jefe político.

“Generalmente eran conocidos como *jefes políticos* o *prefectos*, en Guanajuato se les denomina jefes de policía, en Jalisco directores políticos, en Sonora Prefectos Populares y en Tamaulipas visitadores, aunque con diferentes denominaciones, sus funciones eran similares en todo el país.”⁶²

Entre las principales funciones de los *jefes políticos* se puede destacar lo siguiente :

3.- FUNCIONES DE LOS JEFES POLÍTICOS.

- A. Eran la autoridad interna entre el municipio y el estado.
- B. Sujetarón y centralizarón la actividad municipal, a la voluntad del gobernador.
- C. Funcionaban en distritos controlando a los municipios de su circunscripción.
- D. Impidieron toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones.

⁶² Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit., p. 103

Las *jefaturas políticas*, originadas, en la *constitución de Cádiz*, fueron los instrumentos que aprovechó el *dictador Porfirio Díaz* para imponerse a los municipios, como era de esperar este gobierno rescató con esta institución de *jefatura* el instrumento idóneo de *control político*, en todas las regiones del país, dejando sumergido al sistema municipal.

El autor Daniel Moreno define el municipio de Porfirio Díaz de la siguiente manera:

“Triste fue bajo la prolongada Dictadura del General Díaz. Prácticamente se llegó a su desaparición, a pesar de que el rebelde Díaz, en sus planes de la Noria y Tuxtepec, abogaba por su fortalecimiento. Pedía también que se les garantizaran “ los derechos y recursos propios, como elementos indispensables, para su libertad e independencia. Se les anuló a través de los Partidos, Distritos y Prefecturas, con un centralismo mayor, ya que el Gobierno Central nombraba sus propios delegados”.⁶³

Los *prefectos políticos* fueron de los personajes más odiados durante el *Porfiriato*, porque solamente eran instrumentos negativos de los gobernadores. El odio que despertaron tales funcionarios fué uno de los motivos inmediatos de la revolución.

Estas *jefaturas* dependían del gobernador del estado, el que, a su vez, no era sino enviado del dictador, los *jefes políticos* actuaban como *agentes regionales* con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras. Todo esto provocó un franco debilitamiento y declive de los ayuntamientos.

El doctor Carlos Quintana Roldán comenta sobre la situación del municipio en el porfiriato:

“Existe coincidencia entre los investigadores de los temas Municipales en afirmar que el municipio mexicano de fines de *siglo XIX* y principios del *XX*, estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta en las leyes. No existía otra

⁶³ Moreno, Daniel.. Op.Cit., p. 367.

voluntad que la del dictador, cumpliéndose por conducto de *gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos*”.⁶⁴

Esto dió como resultado uno de los postulados revolucionarios más profundamente sentido por el pueblo mexicano, en donde se luchó por un *municipio libre*.

Bajo la dictadura del general *Porfirio Díaz*, el régimen de las *jefaturas políticas, ahogó por completo la vida municipal*, ya que las jefaturas tuvieron como principal función:

- 1.- Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos;
- 2.- Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores;
- 3.- Centralizaban y maniataban toda actividad municipal, y
- 4.- Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Considero que los vicios de esta institución fueron comunes, el de suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; contró las elecciones, cometió atropellos y abusos que llegaron a lidiar con lo criminal.

La actividad municipal a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, fue agónica y sometida al poder del viejo dictador y para tener una idea de la situación que se vivió en esos años, el jurista Carlos Quintana Roldán, se percató de la grave situación de las municipalidades y de su precaria economía al afirmar de la cuestión municipal lo siguiente:

“Así pues, a las restricciones que los ayuntamientos tenían, de someter a la aprobación de los jefes políticos todos sus actos y decisiones de observancia general o que se referían a distribución de los fondos, se agregaba la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones, precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior. Lo cual nos obliga a decir que la mezquindad de los poderes confiados a los ayuntamientos, no pudo ser más patente y que,

⁶⁴ Quintana Roldán, Carlos, “Op. Cit”. Pág. 71.

como lo haremos notar en las observaciones finales del presente estudio, jamás el Municipio fue entre nosotros ni un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la administración pública”⁶⁵.

Los planes de casi todos los *caudillos revolucionarios*, de las más encontradas tendencias, eran unánimes *en abogar por la emancipación municipal* que finalmente, se vería plasmada en el *artículo 115 de la constitución* que actualmente nos rige en nuestro país.

Para finalizar con el municipio del general Porfirio Díaz se puede concluir lo siguiente :

*Con este sistema de gobierno encabezado por el General Porfirio Díaz, propició una jerarquización de autoridades que obedecían solamente los dictados y caprichos del dictador.

*Las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron instrumentos que aprovechó el General Díaz, para imponerse a los municipios, y limitar su crecimiento y desarrollo.

*Estas jefaturas dependían del gobernador del estado y el que a su vez no eran sino enviado del dictador. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras, todo esto propició un franco debilitamiento de los ayuntamientos

*En lo que se refiere a la cuestión municipal en este régimen autoritario se puede considerar que el municipio mexicano de finales de siglo XIX y principios del XX, estuvo gravemente sometido, a la voluntad del viejo y despota dictador, en lo que se refiere a la cuestión municipal se puede desprender tres características principales las cuales fueron:

-Su autonomía era letra muerta en las leyes.

-No existía otra voluntad que la del dictador.

⁶⁵ Ibidem, p. 71

-La represión y la injusticia era cumplida por conducto de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos, sepultando al municipio.

Como consecuencia sería la causa del surgimiento de la revolución Mexicana, como resultado de la lucha armada por el poder y por lograr, que se convocara a un nuevo congreso constituyente y diera como consecuencias una serie de reformas que al texto de 1857 hiciera Venustiano Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914, que en años más tarde se plasmaría en nuestra actual Constitución que nos rige.

1.6. LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

1.6.1. EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO REVOLUCIONARIO.

Con el estallido de *la revolución en 1910*, se consiguió a una larga acumulación de presiones sociales, que la *dictadura Porfirista* fué generando. Y como consecuencia surgieron planes de acción política como los que a continuación haré mención.

Si las *jefaturas políticas* eran una herencia del régimen del viejo dictador, es por todos sabido que el funcionamiento fue nefasto para el desarrollo municipal; al estallar la revolución mexicana el descontento social, fue evidente y *necesario su abolición así como la restauración, del régimen municipal* fueron los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la *revolución mexicana de 1910*. y entre los manifiestos políticos o postulados revolucionarios se puede destacar lo siguiente:

1.-PLAN DE ZAPOTE.

El Plan de Zapote, fué suscrito *el 21 de abril de 1901*, en la ciudad de *Mochitam Guerrero*, este plan inició la lucha revolucionaria en el sur, además de sus demandas agrarias, contenían puntos políticos en defensa del sufragio, en oposición a la *reelección en los puestos políticos* y en abierta lucha contra los caciques regionales y jefes políticos que dominaban los ayuntamientos.

2.-PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO.

El Partido Liberal Mexicano, fundado por los *hermanos Flores Magón*, lanzó en el año de 1906 un programa, en donde sus principales postulados eran; el de pugar la *supresión de los “jefes políticos”* que tan funestos han sido para la república, como útiles al sistema de operación reinante, así como la multiplicación y el robustecimiento de los municipios.

Los *hermanos Flores Magón*, se manifestaron a favor de la supresión de los puestos de los jefes políticos que tan funestos han sido para la república, como útiles al sistema de opresión reinante, en una medida democrática, como lo es la multiplicación de los municipios y su robustecimiento.

El autor Enrique Sánchez Bringas, en lo relacionado a los postulados del Partido Liberal Mexicano, define lo siguiente :

“En los hechos mencionados se explica que el Partido Liberal Mexicano propusieron en los apartados 45 y 46 de su convocatoria a la Nación, fechada el *1º. De julio de 1906*, la supresión de los jefes políticos, la reorganización de los municipios suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.”⁶⁶

Entre los postulados principales establecían lo siguiente :

- a) Supresión de los jefes políticos;
- b) Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y
- c) Robustecimiento del poder municipal.

Era de suponer que el desempeño de los *jefes políticos*, mantuvo sumergida la actividad municipal, y no solo fue una pésima influencia, motivo por el cual en el manifiesto de los hermanos Flores Magon con amplio sentido social *era necesario revivir y dotar de autonomía a los municipios*.

3.- PROGRAMA DEL PARTIDO DEMOCRATICO.

⁶⁶ Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit., p. 586.

El programa del *Partido Democrático*, que se organizó el 22 de enero de 1909, hizo, “un llamamiento a todos los ciudadanos para sacudir su apatía y cumplir sus deberes cívicos, a efecto de cambiar la política personalista del general Díaz por el imperio de la ley y de la constitución tanto tiempo relegada al olvido”, dice don Jesús Romero Flores, agregando que iba luego por los fueros de la libertad municipal, considerando al municipio libre como la celdilla que resume en su vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos.

4.-PLAN DE SAN LUIS.

En el *plan de San Luis*, Francisco I. Madero estableció sus ideales revolucionarios del municipio, lo siguiente.

“En su texto criticaba que... la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los Derechos del ciudadano solo existen en una Carta Magna”.

En los mismos términos se entiende el preámbulo del *plan de San Luis*, de Francisco I. Madero, fechado el 5 de octubre de 1910, que en su parte correspondiente expresa :

Con las elecciones presidenciales Francisco I. Madero es derrotado en las elecciones celebradas entre junio y julio de 1910, y como consecuencia proclamó el *plan de San Luis Potosí* y en este, desconoció a la autoridad y convocó a la población a levantarse en armas en su contra para el siguiente día 20 de noviembre después de las 18 horas, en materia municipal este *plan maderista* facultó a los gobernadores a designar libremente a las autoridades municipales.

El autor Enrique Sánchez Bringas en relación al municipio según el Plan Maderista define:

“... Los gobernadores de los estados son designados por el (Poder Ejecutivo) y ellos, a su vez, designen e imponen de igual manera a las autoridades municipales.”⁶⁷

⁶⁷ Ibidem, p. 586.

En su plan Liberal, *Francisco I. Madero* en sus ideales revolucionarios lo relacionado al municipio, sólo estaba plasmada de una manera muy breve, haciendo una mención muy discreta a la idea municipal, pero de lo rescatable, es que mencionaba que todos estos postulados solo existieron en una carta magna, entonces considero la idea de un nuevo ordenamiento constitucional, pero desafortunadamente las condiciones políticas y el gobierno maderista tendrían un final trágico.

5.-PLAN DE GUADALUPE.

En el plan de Guadalupe los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta y trascendió en la historia del municipalismo mexicano, más bien por las adiciones que se hicieron *en diciembre de 1914*, incluyéndose las demandas sociales de la revolución para contar con la institución del “*municipio libre*”, estas adiciones fueron el proyecto que, Venustiano Carranza en materia municipal plasmó en su plan revolucionario.

El citado *plan Carrancista* solo hace una mención breve, la situación política del país, fué delicada, y *plan surgió en contra del dictador Victoriano Huerta*, y lo más importante era derrocar al usurpador, pero de lo rescatable es que mencionó un término innovador “ *municipio libre* ”, que en nuestra actual constitución sería fundamental en los años venideros.

Cabe destacar que entre los planes revolucionarios, surgieron los caudillos revolucionarios con diversas propuestas que, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela comenta lo siguiente:

“Según lo recuerda Moisés Ochoa Campos, esa tendencia se manifestó desde el mensaje que el Varón de Cuatro Ciénegas dirigió a la convención de generales reunida *3 de octubre de 1914*, y en cuya parte conducente expreso: igualmente - “*durante la campaña*”- todos los jefes del ejercito convinieron, conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se considerán de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden Constitucional. Las reformas Sociales y Políticas de que hable a los principales jefes políticos del ejercito, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: el aseguramiento de la libertad municipal,

como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las practicas democráticas”⁶⁸.

El caudillo revolucionario expidió en Veracruz, *el 12 de diciembre de 1914, un decreto* bajo el título de “*Adiciones al Plan de Guadalupe*” para dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas, el establecimiento del régimen municipal.

En lo que se refiere al *plan de Guadalupe* en la sección de legislación social se prepararon los proyectos de ley que se adicionarían al plan de Guadalupe y estos fueron 19, figurando entre ellos 5 sobre asuntos municipales y que contenían lo siguiente:

1.- Ley orgánica del artículo 109 de la constitución de la república, consagrando el municipio libre.

2.- Ley que facultó a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

3.- Ley que facultó a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.

4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.

5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la república, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados.

De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el municipio libre, entre los decretos dictados en la ciudad de Veracruz, llevó el número 7, el que reformaba el *plan de Guadalupe* y el número 8, el relativo a la libertad municipal, que se *expidió el 26 de diciembre de 1914*.

Sobre este decreto, el doctor Ignacio Burgoa Orihuela define lo siguiente :

“este Decreto constituye un antecedente preciso del *artículo 115 constitucional* y tuvo la importancia de *reconocer en los*

⁶⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p.p. 916-917.

municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos. El Decreto expedido en Veracruz dice textualmente :

“Artículo Único. se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos :

“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 el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado. “El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o transitoriamente”⁶⁹

Era perfectamente previsible que, en el proyecto de reformas a *la constitución de 1857*, que presentó *don Venustiano Carranza* al congreso constituyente de Querétaro el *1º de diciembre de 1916*, se incluyera un conjunto de normas fundamentales dentro de las que se estructuró el municipio libre, mismas que se contienen en el *artículo 115 constitucional*.

6.- EMILIANO ZAPATA

En la *ley general sobre las Libertades Municipales* establecía lo siguiente:

1.- Emancipá de toda tutela gubernativa los municipios;

2.- Cada municipio gozará de libertad, para expedir reglamentos, bandos. Así como la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el estado de Morelos, dejaron de translucir la preocupación *Zapatista* en torno a los asuntos municipales.

Indudablemente que estos ordenamientos reflejaron el profundo sentido de justicia y la visión social del caudillo del sur, que se anticipó a los dictados que posteriormente establecería la constitución en torno al municipio, pero desafortunadamente sus ideales con un amplio sentido social no se cumplirían, debido a que el caudillo revolucionario es traicionado y

⁶⁹ Ibidem., p. 917.

asesinado, dejando un legado importantísimo en que se manejó la importancia de la *libertad municipal de toda autoridad gubernamental que ejercía toda clase de influencia*, que después se retomaría en el texto de la constitución de Querétaro de 1917.

1.6.2. DEBATES SOBRE EL MUNICIPIO EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1916.

Ante la *asamblea de 1916*, se planteó con toda claridad la necesidad de llevar a la práctica la *libertad municipal*. En la segunda comisión de constitución, al comentar el proyecto del señor Venustiano Carranza, advirtió que la instalación del “*municipio libre*”, constituía la diferencia más importante y, por tanto, *la gran novedad respecto de la constitución de 1857*”.

En lo que se refiere al proyecto expuesto por don Venustiano Carranza en el congreso constituyente en la ciudad de Querétaro, el doctor Ignacio Burgoa comenta lo siguiente:

“Así, en el mensaje que precede a dicho proyecto, Carranza proclamó que: el municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable”⁷⁰

Esto significa que el proyecto inicial únicamente señaló que *los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado*.

⁷⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit, p.p. 917-918.

1.6.3. EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO. DE 1916.

Al integrarse e instalarse *el congreso constituyente en la ciudad de Querétaro*, se abordó el problema municipal sobre la base del mensaje de don Venustiano Carranza, el día 1º. *de diciembre de 1916* donde expresó lo siguiente:

“... El municipio independiente, que es sin duda, una de las más grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así, a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castiguen con toda severidad toda tentativa para violarlo,”⁷¹

En las *sesiones del congreso se puede destacar* que sobresalieron los empeños de los miembros de la comisión redactora del congreso por *diseñar un municipio* que fuera la *base del fortalecimiento democrático y del federalismo nacional, sobre la autonomía municipal*, el constituyente *Hilario Medina* comenta lo siguiente:

“...La verdadera y única base de la libertad municipal esta en el manejo libre de los fondos con que debe contar el municipio. ¿ De qué manera se establecerá el municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza ? pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda libertad... porque desde el momento en que el municipio en Hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación desde ese momento el municipio deja de subsistir.”⁷²

Siguiendo con las diversas posturas de los constituyentes al congreso, puedo destacar lo expuesto por *Heriberto Jara*, en donde *explicó la relación de dependencias que existe entre el desarrollo democrático de la comunidad municipal y su autonomía económica*:

⁷¹ Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana de 1916-1917, Secretaría de Gobernación, México. D.F. 1967, p. 32.

⁷² Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 586.

“... No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente ... si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que (a los municipios) los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos congruentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consagrada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se lleva a la practica”.⁷³

Las diversas opiniones, a favor o en contra del tema del municipio, causaron diversas controversias en *los debates* de los miembros *integrantes del congreso constituyente de la ciudad de Querétaro*, y como resultado no se aseguró la autonomía económica del municipio y se promulgaron los siguientes principios que a continuación haré mención.

1.6.4. EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

El texto original del *artículo 115 constitucional* aprobadó en la ciudad de Querétaro por *el congreso constituyente de 1917*, se promulgó de la siguiente manera:

“*Art.115.-* los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- 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.

⁷³ Ibidem., p.p. 587-588.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura Local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”⁷⁴.

En lo que se refiere a las ideas presentadas en el congreso constituyente es oportuno hacer mención a las diversas ideas presentadas en el mismo congreso, se discutió lo siguiente:

“El Congreso Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales. Así lo reconoció la segunda comisión de constitución, cuando refiriéndose al proyecto del primer jefe expresó que el establecimiento del municipio libre constituía “ la diferencia más importante, y, por tanto, la gran novedad respecto de la *constitución de 1857*”⁷⁵

En lo que se refiere *al artículo 115 constitucional*, quedó conformado de la siguiente forma y se puede destacar lo más sobresaliente :

a) Conforme al *artículo 115 de la constitución*, el municipio “*libre*” es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros. Por consiguiente, el territorio de estos se compone de circunscripciones especiales que pertenecen a los municipios, a

⁷⁴ Márquez Rábago Sergio., Op. Cit. p.p. 658-659.

⁷⁵ Diario de los debates del Congreso Constituyente; México. 1917, tomo II, p. 404.

través de sus órganos de gobierno, ejercen las funciones públicas que he expuesto.

Esa consideración conduce a la conclusión de que en el territorio de un estado miembro y sobre la población que en él reside, ejercen el poder público dos ordenes de autoridades, a saber: las que a tal estado corresponden y las que conciernen al municipio dentro de los respectivos ámbitos competenciales que establezcan las constituciones particulares de las entidades federativas, pues la demarcación de los mismos entraña una cuestión no federal cuya regulación no incumbe, por ende, a la ley fundamental de la república, por lo tanto lo anterior no implica, evidentemente, que estas dos especies de autoridades sean las únicas que desempeñen el poder de imperio de un municipio, y dentro de un estado miembro, ya que, según he afirmado, en lo que atañe a las materias de la legislación, administración y jurisdicción que sean de índole federal, son los órganos de la federación los que desarrollen las funciones respectivas.

b) La disposición constitucional invocada califica al municipio como “*libre*” respetando el adjetivo que le adjudico el proyecto de don Venustiano Carranza. Ahora bien, esa *libertad municipal de ninguna manera debe interpretarse como independencia, sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario.* y de que que los municipios disfrutan jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la federación del estado miembro a que pertenecen.

En consecuencia, *las constituciones locales*, acatando siempre las normas establecidas por la constitución federal, pueden señalar las materias sobre las cuales las autoridades municipales ejerzan las funciones públicas de carácter administrativo, reservando a las del estado miembro las que estimen pertinentes, sin contravenir, ningún mandamiento de la ley fundamental de la república.

a.- AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.

Para citar un ejemplo la autonomía administrativa del municipio se subordina, en cuanto a su extensión, a las facultades que las constituciones de los estados miembros le asignen en los ramos que obviamente no correspondan a la orbita federal.

b.- AUTONOMÍA POLÍTICA.

Otro aspecto fundamental es la *autonomía política*, ya que se encuentra prevista en la constitución federal de la república en el sentido de que *los miembros integrantes de los ayuntamientos deben provenir de “elección popular directa” y de que entre estos cuerpos y el gobierno del estado respectivo “no habrá ninguna autoridad intermedia” (art. 115 constitucion..frac. I)*.

Estas prevenciones entrañan la prohibición para los órganos legislativos de los estados miembros de impedir, mediante reformas constitucionales locales o legales ordinarias, que el elemento humano de cada entidad municipal, elija directamente a los presidentes, regidores, y síndicos que componen el ayuntamiento correspondiente.

Así como la *imposibilidad de que exista alguna autoridad o funcionario entre el gobierno municipal*, depositando en ese cuerpo, y el gobierno estatal, como lo fue antiguamente el jefe político o el prefecto, que no era sino el agente por medio del que los gobernadores injerían en la vida interior de los pueblos y evitaban su pretendida democratización.

c.-LA AUTONOMÍA HACENDARIA .

La autonomía hacendaría de los municipios consiste en que estas entidades pueden administrar libremente su hacienda, sin que se revele, por tanto en señalar las materias gravables que sean la fuente de sus ingresos que la formen, ya que este señalamiento compete a las legislaturas de los estados miembros, las cuales son las únicas que pueden determinar las contribuciones que deba percibir el erario municipal.(Art. 115 frac. II).

En la fracción III del artículo 115 constitucional establecía “ los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”. La expresión subrayada debe interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por ministerio de la constitución federal, sin que tal personalidad se la atribuyan a las legislaciones particulares de cada estado miembro, como podría inferirse de los vocablos “ *serán investidos* ”.

En lo que corresponde a *la personalidad jurídica*, también llamada, personalidad moral, como una ficción de la ley, es decir, como centro

de imputación normativa. Por ende, las personas jurídicas o morales solo existen por virtud de la norma jurídica, que es el elemento que les otorga capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Una importante atribución que tienen los municipios consiste en expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas “ que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del *artículo 27 constitucional* en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal sobre la materia”. Es decir con la ley reglamentaria que de dicho párrafo expida o haya expedido al congreso de la unión.

Con lo antes descrito y con los argumentos mencionados, puedo finalizar diciendo, que el congreso constituyente de Querétaro no aseguró, la autonomía económica del municipio, pero el citado precepto aprobó los siguientes principios.

1.- El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados;

2.- El ayuntamiento cuyos miembros se eligen en forma directa por la ciudadanía, tiene a su cargo la administración del municipal.

3.- Se prohíbe la existencia de autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado.

4.- Se declara la autonomía hacendaría del municipio pero se deja a las legislaturas de los estados la determinación de los ingresos municipales.

1.6.5. REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO DE 1928 A 2001

Las deficiencias que caracterizaron al texto del artículo 115 constitucional, aprobado por el constituyente de 1917, dieron lugar a reformas estructurales que a continuación se pueden citar:

1.6.5.1. 1ª. Reforma Constitucional Municipal del 20 agosto de 1928.

La primera reforma modificó el párrafo cuarto de la fracción III. Esta reforma fué a partir de las elecciones de diputados a las legislaturas de los estados, de conformidad con sus Constituciones Políticas y Leyes Electorales.

Para conocer más sobre esta reforma el autor Sergio Márquez Rábago en su obra “*Evolucion Constitucional Mexicana*”, describe lo siguiente:

“III.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá *ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra*”⁷⁶.

1.6.5.2. 2ª. Reforma Constitucional Municipal del 29 abril de 1933.

Esta reforma adicionó un segundo párrafo a la fracción I, modificó la fracción III, a partir del párrafo segundo, donde divide el segundo en dos.y quedó establecido de la siguiente manera:

“1.

Los presidentes municipales, regidores y sindicos de los ayuntamientos, electos popularmente por eleccion directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designacion de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

.....
III.

⁷⁶ Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit., p. 659.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

La elección de los gobernados de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que disponen las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) el Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) el Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador Constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientosmil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero

los dipútdados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”⁷⁷.

1.6.5.3. 3ª. Reforma Constitucional Municipal del 8 de enero de 1943.

La tercera reforma fué en el párrafo tercero, fracción III, pero no señaló la entrada en vigencia y quedó establecida de la siguiente manera:

“III.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de *seis* años”⁷⁸.

Esta reforma estableció el tiempo de los gobernadores deberían de durar en el cargo ampliandoló de cuatro años a sies años del periodo gubernamental.

1.6.5.4. 4ª. Reforma Constitucional Municipal del 12 de febrero de 1947.

La cuarta reforma adicionó un párrafo segundo a la fracción I, recorriendo el anterior a tercero, tampoco esta reforma estableció la entrada en vigencia, y estableció lo siguiente:

“I

En las elecciones municipales paraticiparán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho a votar y ser votadas”⁷⁹.

.....

Para *el 12 de febrero de 1947*, se publicó en el diario oficial de la federación, la reforma por la cual sé reconoció el derecho de la mujer de participar en las elecciones municipales.

1.6.5.5. 5ª. Reforma Constitucional Municipal del 17 de octubre

⁷⁷ Ibidem, p.p. 659-660.

⁷⁸ Ibidem, p. 661.

⁷⁹ Ibidem, p. 661.

de 1953.

Esta modificación reformó la facción I; eliminó el segundo párrafo que restringía la participación política de las mujeres sólo a nivel municipal, quedaron vigentes los anteriores primero y tercero, como primero y segundo, esta reforma, no señaló la entrada en vigencia.

“Artículo 115.- los estados adoptarán, para su regimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”⁸⁰.

Para el día 17 de octubre de 1957, se derogó la reforma anterior y se reconoció la calidad ciudadana de la mujer, lo que le permitió participar en todos los procedimientos electorales.

1.6.5.6. 6ª. Reforma Constitucional Municipal del 6 de febrero de 1976

En la sexta reforma se adicionaron las fracciones IV y V y entraron en vigencia al siguiente día de su publicación.

⁸⁰ Ibidem, p. 661.

“IV. los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad demográfica, a la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros de apego a la Ley Federal de la materia”.⁸¹

El 6 de febrero de 1976, se publicó la reforma constitucional que facultó a los municipios para intervenir en la planeación, ordenación de los asentamientos humanos y conurbación, a través de acciones concertadas con los estados y la federación.

1.6.5.7. 7ª. Reforma Constitucional Municipal del 6 de diciembre de 1977.

La séptima reforma constitucional adicionó, un último párrafo en la fracción III, inciso b). Entrando su vigencia al día siguiente de su publicación.

“III.
b)

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.”⁸²

.....

El 6 de diciembre de 1977 se publicó la reforma que estableció el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos cambiando la elección municipal por el voto popular.

⁸¹ Ibidem, p.p. 661-662-

⁸² Ibidem, p. 662.

1.6.5.8. 8ª. Reforma Constitucional Municipal del 3 de febrero de 1983.

La novena reforma modificó una nueva redacción, adiciona tres párrafos finales a la fracción I, nuevo contenido de las fracciones II, III, IV y V; adición de las fracciones VI a X. Estrando su vigencia al día siguiente de su publicación.

“
1.
.....

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

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

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

II. los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. los municipios, con el concurso de los Estados cuando asi fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.

f)Rastro.

g)Calles, parques y jardines;

h)Seguridad pública y tránsito e

i)Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a)percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b)Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la

regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

VIII. 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.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) el gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

*Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior*⁸³.

Estas reformas fueron publicadas en *el día 3 de febrero de 1983* en el diario oficial de la federación, en donde introdujó importantes modificaciones a la estructura municipal, reformando y adicionando las disposiciones constitucionales y con *estas modificaciones aspiró al reforzamiento de la autonomía municipal en materia tributaria*.

Según el doctor Ignacio Burgoa Orihuela sobre el artículo 115 Constitucional y las reformas y adiciones comenta lo siguiente:

“en dar a los ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas y en destacar, por lo general, la importancia que debe tener el municipio dentro de la vida política, económica y social del país. Sin embargo las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos, supeditan a los municipios y a sus autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados, pues las facultan para expedir leyes conforme a las cuales la actualidad municipal debe desenvolverse”⁸⁴.

Esta facultad se estableció al adicionarse en *el artículo 115 de la constitución el 6 de febrero de 1976*, al incorporarse a este precepto en la *fracción IV* que establece, la capacidad que tienen los municipios en los términos de que los estados y municipios expidan leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir sus fines señalados.

Esta atribución es ejercitable por conducto de sus respectivos ayuntamientos y su validez formal está condicionada a que las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que mediante su desempeño se produzcan, no estén en desacuerdo con la legislación emanada del congreso de la unión y que tenga como materia los objetos y las medidas que consigna el tercer párrafo del *artículo 27 constitucional*.

⁸³ Ibidem, p.p. 662-665.

⁸⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p. 925.

Con lo anterior la facultad municipal sólo puede ejercitarse en relación con centros urbanos y no respecto de materias, bienes, objetos o recursos y elementos naturales que no conciernen a ellos.

De la fracción IV de artículo 115 constitucional, los estados tienen la misma facultad, la cual obviamente se desempeña por conducto de sus correspondientes legislaturas, esta identidad de facultades a favor de los ayuntamientos y de los congresos locales, puede propiciar un ambiente, dentro de cada entidad federativa, para que, respecto de un mismo centro urbano.

Exista una dualidad de legislaciones que pudieren ser contrarias, contradictorias, incongruentes o incompatibles, situación que originaría el caos normativo en detrimento de los propósitos sociales que animan las disposiciones implicadas en el párrafo tercero del *artículo 27 constitucional*

De cualquier manera, en términos generales el artículo 115, sin una técnica depurada, *sentó las bases para el funcionamiento municipal mexicano, estableciendo que cada municipio se administrará por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado*, alusión clara a la supresión que se hizo de las prefecturas y jefaturas políticas del “*Porfirismo*”.

Establece que los presidentes municipales, regidores, síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, y que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tienen el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiera habitual o transitoriamente.

La circunstancia de que el municipio constituye la mejor escuela para la democracia, y que si somos sinceros en ambicionar un régimen democrático, se debe ejercer plenamente nuestros derechos ciudadanos en el sector municipal. No es mera coincidencia el hecho de que ha sido en el municipio donde se han librado, durante la vigencia de la carta de Querétaro, algunas de las mejores batallas por la democracia mexicana; y que en más de un caso: Tapachula, León, Mérida, Mexicali, Ciudad Juárez, y otras

muchísimas oportunidades, el mexicano, lo mismo del norte que del sureste, del centro que del occidente ha dado muestras de su capacidad electoral.

El “*desideratum*” de la libertad municipal sigue siendo eso, aunque no participo del pesimismo de algunos tratadistas que estiman que “*el municipio libre*” ha sido, hasta ahora, un fracaso más de nuestra democracia, otra rectificación que la realidad impone a las teorías de la constitución.

Finalmente se puede concluir que, con la publicación de la reforma del 3 de febrero de 1983, se publicó la reforma que prescribió el control constitucional de los ayuntamientos por parte de las legislaturas de los estados; facultó a los ayuntamientos a expedir reglamentos; delimitó los servicios públicos que corresponden a los municipios; y dio bases para garantizar la autonomía económica del municipio a través de la determinación de las contribuciones municipales.

Con estas reformas como antecedente, eran evidentes más cambios estructurales en el citado *artículo 115 constitucional* puede mencionar que para 1983, este artículo en cuestión, sufre más cambios que a continuación analizaré.

1.6.5.9. 9ª. Reforma Constitucional Municipal del 17 de marzo de 1987.

La novena reforma al artículo 115 constitucional cambio la redacción de la fracción VIII, derogó las fracciones IX y X entrando en vigencia al día siguiente de su publicación.

.....
“VIII. las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de *todos* los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Derogada)

X. (Derogada)”⁸⁵

**1.6.5.10. 10ª. Reforma Constitucional Municipal del 23
diciembre
de 1999.**

La decima reforma al artículo 115 constitucional, reformó los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; reformó el párrafo segundo y adicionó un párrafo tercero, uno cuarto con los incisos a), b), c), d) y e) y uno quinto a la fracción II; se reformó el párrafo primero y sus incisos a), c) g, h) e i), el párrafo segundo y adicionó un párrafo tercero a la fraccion III; reformó los párrafos segundo y tercero, y adicionó los párrafos cuarto y quinto a la fraccion IV; y se reformaron las fracciones V y VII. Entrando su vigencia a los 90 días de su publicación.

.....
“1. Cada municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de eleccion pópular directa, *integrado por un presidente municipal y el numero de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitucion otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva* y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; *estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;*

II.
Los ayuntamientos *tendrán* facultades para *aprobar*, deacuerdo *con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados*, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, *que organicen la Administracion Pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y*

⁸⁵ Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit. p.p. 665-666.

servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer;

a) Las bases generales de la Administración Pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobado por cuando menos las dos terceras partes en sus intereses; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las *funciones* y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, *drenaje*, alcantarillado, *tratamiento* y *disposición de aguas residuales*;

.....

c) Limpia, *recolección*, *traslado*, *tratamiento* y *disposición final de residuos*;

.....

g) *Calles*, parques y jardines y su *equiparamiento*;

h) Seguridad pública, *en los términos del artículo 21 de esta Constitución*, *policía preventiva municipal* y tránsito; e

i)

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su

cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. *En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrá celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;*

IV.

c)

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, *salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas de los estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y constituciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los

planes generales de la materia. Cuando la Federacion o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participacion de los municipios;

d)Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones

g) Participar en la creación y admiistración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h)Intervenir en la formulacion y aplicación de programas de trasporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”.⁸⁶

.....

1.6.5.11. 11ª. Reforma Constitucional Municipal del 14 de agosto de 2001.

La onceaba reforma del artículo 115 Constitucional adicionó el último párrafo a la fracción III, entrando en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

.....
“III.
.....

⁸⁶ Ibidem, p.p.666-669.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.⁸⁷

Con la última reforma constitucional en materia municipal, considero que puede atentar, a los usos y costumbres que las comunidades indígenas que conservan por años su organización política y social, la intervención, coordinación y asesoramiento puede ser en su beneficio, así como para el desarrollo de los pueblos indígenas y no para modificar sus tradiciones, tierras idiomas y costumbres.

1.6.6. ASPECTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD.

Con el transcurso del tiempo *el artículo 115 de la constitución* ha sufrido cambios estructurales, de las reformas más importantes en la estructura municipal, reformando y adicionando las disposiciones constitucionales aspirando al reforzamiento de *la autonomía municipal en materia tributaria, en dar a los ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas, y en destacar, por lo general, la importancia que debe tener el municipio dentro de la vida política, económica y social del país.*

Para el doctor Emerito Ignacio Burgoa en relación al actual artículo 115 Constitucional expresa lo siguiente :

“Las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos, supeditan a los municipios y a sus autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados; pues las facultan para expedir leyes conforme a las cuales la actividad municipal debe desenvolverse”⁸⁸.

En la actualidad la realidad del municipio es muy diferente a lo establecido desde su creación en la ciudad de Querétaro, en *el congreso constituyente de 1917*, las necesidades actuales y la problemática social es muy diferente al México revolucionario, según lo previsto en el citado *artículo 115 constitucional*, establece lo siguiente :

⁸⁷ Ibidem, p. 669.

⁸⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 925.

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, con forme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero lo que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que

determina la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.⁸⁹

En esta primera parte o fracción primera de este citado artículo en cuestión se puede destacar la intención del legislador de otorgar la facultad legislativa, porque estos cuerpos legislativos en cada entidad federativa tienen a facultad de suspender a los ayuntamientos, de declarar que estos han desaparecido y de revocar el mandato a alguno de sus miembros con sujeción a lo que determine la legislación local.

Se puede comprender entonces que el ejercicio de tales facultades se puede llegar a *eliminar el origen popular de los miembros de los ayuntamientos que establece el artículo 115 constitucional*, pues bastaría, para que este fenómeno se produzca, que se expidiera una ley local que establezca las causas.

Estas puedan suspender o declarar desaparecidas a dichos cuerpos edilicios, o suspender o revocar a cualquiera de sus miembros integrantes.

Con lo anterior *la voluntad de las legislaturas de los estados es susceptible de imponerse a la voluntad del pueblo municipal* que hubiese elegido a los componentes de los ayuntamientos mediante la expedición de la ley, y de su aplicación, haciendo negatorio el principio de la autonomía política del municipio.

“II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados. Los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer;

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista., México., D.F. 2005. p.p. 96-97.

impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;”⁹⁰

En esta fracción segunda del citado artículo se puede destacar la facultad que el legislador otorga a los ayuntamientos: expedir bandos reglamentos, circulares. En la misma fracción se enuncia claramente dichas facultades que a continuación mencionaré.

Este cuerpo edilicio está facultado para expedir *bandos de policía y de buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas* de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones según la norma que deba expedir la legislatura del estado.

⁹⁰ Ibidem., p.p. 97-98.

Esta facultad como fácilmente se puede apreciar no corresponde directamente a los ayuntamientos sino que estos la tienen, o sea, que *su desempeño debe simplemente obedecer a las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, circunstancia que corrobora la supeditación del municipio.*

“III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes :

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones ;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y Jardines y su equiparamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y de tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observaran lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”⁹¹.

⁹¹ Ibidem., p.p. 98-99.

En esta fracción tercera del citado artículo constitucional se *establece* una clara y larga Lista, *las funciones de los servicios públicos municipales y de las principales características* de las que se puede destacar:

Según lo establecido en esta tercera fracción se *atribuye claramente a los municipios diversos servicios públicos, de cuyo desempeño, evidentemente, quedaron excluidas las autoridades de la entidad federativa* de que se trate y las federales, tanto en el área legislativa como en la administrativa.

Pero lo que se puede destacar es que, *en la prestación de todos los servicios públicos se advierte la autonomía municipal*, ya que los estados pueden concurrir en ella si las leyes que sus legislaturas así lo estimen necesario, y tales servicios pueden ser segregados parcialmente de la orbita municipal en los casos en que lo decidan los cuerpos legislativos correspondientes.

“**IV.-** los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso;

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos, y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados..

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presuntos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”.⁹²

En esta fracción cuarta del citado artículo constitucional el legislador *establece las funciones de la hacienda municipal, en la cual hace mención de cómo se formará la estructura municipal con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas decreten a su favor, debiendo percibir diferentes ingresos que se señalan en esta fracción.*

Considero oportuno mencionar también que sobre la hacienda municipal se advierte *la injerencia de los estados, sino de la misma federación, por eso es importante dar libertad política al régimen municipal para su total autonomía económica.*

“V.- los Municipios en los términos de las leyes federales y Estales relativas, estarán facultados para:

a) Formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren

⁹² Ibidem., p.p. 99-100.

proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcción;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;”⁹³

Esta fracción se refiere a *las facultades en materia ecológica primordialmente, faculta a los municipios* de lo siguiente.

Faculta considerablemente las funciones municipales en lo que concierne a la citada materia, sujetándose, *sin embargo, a lo que las leyes federales y de cada estado determinen, coordinado las actividades de los municipios* con las de las autoridades locales y federales.

“**VI-** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;”⁹⁴

En materia demográfica a la que se refiere esta fracción sexta, advierte *una amplia esfera de acción de los municipios en cuanto a la aplicación dentro de su territorio de las leyes federales y locales relativas a cuestiones de carácter demográficas* y en cuyo manejo sí se advierte su autonomía.

⁹³ Ibidem., p. 100.

⁹⁴ Ibidem., p. 100.

En esta fracción sexta se puede apreciar la aplicación de disposiciones estatales y federales en asuntos municipales en materia demográfica en donde se puede apreciar que *faculta al municipio a manejar los asuntos demográficos con autonomía y libertad en su Jurisdicción correspondiente*.

“VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;”⁹⁵

En materia de *seguridad pública* según lo establece la fracción séptima del citado precepto constitucional *faculta al presidente municipal el mando de la policía preventiva municipal*, para proporcionar a los habitantes lo indispensable en lo que se refiere a la *seguridad pública*.

“VIII.- Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.⁹⁶

En la fracción octava del citado precepto constitucional en cuestión se proclama *el principio de representación proporcional para la elección de individuos que integren los ayuntamientos y en cuanto a las relaciones laborales entre los municipios y sus servidores*, las normas aplicables deberán establecer las legislaturas locales con base en lo dispuesto y establecido por el artículo 123 constitucional y demás disposiciones reglamentarias en materia laboral como la ley federal del trabajo

La octava fracción del referido artículo constitucional en cuestión hace referencia *al principio de representación proporcional para la elección de los ciudadanos que podrán ser elegidos para conformar el ayuntamiento*, y

⁹⁵ Ibidem., p.p. 100-101.

⁹⁶ Ibidem, p. 101.

en lo que corresponde a los conflictos que pudieran suscitarse *en materia laboral entre los trabajadores con el ayuntamiento se resolverán según lo previsto en las leyes de las legislaturas de los estados*, con base en lo establecido en las leyes federales laborales.

“IX.- Derogada. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987).

X.- Derogada (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987).”⁹⁷

Por lo tanto se puede afirmar que la subordinación del municipio a las legislaturas de los estados que se deriva evidentemente de las disposiciones que integran el citado *artículo 115*, y como reflexión, hace recordar que dicha entidad, como persona moral de derecho público, jamás debe ser considerada como una especie de ínsula dentro del sistema constitucional del estado mexicano, pues indiscutiblemente forma parte de él. Es decir *el municipio debe gozar de autonomía, mas nunca de independencia*, por ello no se le puede equiparar a las “*Polis Griegas*”, su autonomía está demarcada por los principios constitucionales y las bases legales que forman su régimen en los términos del *artículo 115* de nuestra constitución. *Las facultades de sus órganos representativos deben coordinarse con las 32 legislaturas locales y el gobierno administrativo estatal*,

La autonomía política municipal se encuentra amenazada por la facultad que tienen dichas legislaturas para suspender y declarar desaparecidos los ayuntamientos y para revocar el mandato de sus miembros, por lo tanto es importante que, se debe suprimir la propia facultad si se pretende asegurar y fomentar la expresada autonomía, para hacer posible la consecución de los objetivos que inspiraron las reformas del artículo 115 constitucional

Para finalizar este capítulo referente a lo previsto por el artículo 115 constitucional entre lo más destacado se puede concluir con seis incisos relativos al municipio en México, lo siguiente:

1.- la Subordinación del municipio a las legislaturas de los estados se deriva evidentemente de las

⁹⁷ Ididem, p. 101.

disposiciones que integran el nuevo artículo 115 constitucional.

2.- El municipio debe gozar de una amplia autonomía y no de independencia.

3.- Su autonomía está prevista por los principios constitucionales y las bases legales que, forman su régimen en los términos del citado precepto constitucional.

4.- Las facultades de sus órganos representativos deben coordinarse con las legislaturas locales y las federales.

5.- La autonomía política del municipio se encuentra amenazada por las facultades que tienen las legislaturas locales de suspender y declarar desaparecidas los ayuntamientos, revocar el mandato de sus miembros.

6.- Esta facultad debe suprimirse la autonomía política, y se pretende asegurar y fomentar la autonomía municipal.

Con lo anterior es importante destacar de estas seis conclusiones, se puede destacar en el inciso primero sobre la subordinación del municipio a las legislaturas de los estados como una medida que toda legislación interna en el municipio proviene del gobierno estatal en turno; en el segundo inciso menciona el complicado tema de autonomía descarta el de independencia; la autonomía municipal es fundamental en un sistema federal entre autoridades municipales, estatales y federales; así mismo en el inciso tercero se hace referencia a que su autonomía está prevista en la constitución y demás ordenamientos jurídicos, que hacen alusión del municipio; en el inciso cuarto se hace referencia a la facultad de sus órganos de coordinarse con las esferas de gobierno locales como federales; en el mismo inciso quinto se hace referencia sobre la autonomía municipal cuando las legislaturas locales puede suspender y desaparecer a los ayuntamientos, así como el de revocar el mandato de sus miembros; en el sexto inciso se hace mención de que sí, se pretende asegurar y fomentar la autonomía municipal se debe o no eliminar la autonomía política del mismo.

Con lo anterior hago un amplio análisis jurídico del *artículo 115 constitucional*, con el objetivo de comprender su creación, hasta la actualidad para poder entender su amplia función en la vida política del país, tratando de aportar en este presente trabajo de investigación un análisis jurídico y un amplio estudio del municipio en nuestro país. Y el cual sé irá ampliando según el avance de este presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO SEGUNDO.

MÉXICO

EL FEDERALISMO EN

Y EL MUNICIPIO.

2.1. EL FEDERALISMO EN MÉXICO.

2.1.1. ORÍGENES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

Una buena parte de los estudios sobre el sistema federal mexicano se concretan a la historia del mismo. Esta etapa histórica es importante, ya que *la cuestión federal fue el problema fundamental de México en los años de 1823 a 1856, y fue el pensamiento federal el que inició el movimiento social de 1913 que culminó con la promulgación de nuestra actual constitución de 1917* en el congreso constituyente de la ciudad de Querétaro.

Sobre *el federalismo mexicano*, se han expuesto tres interpretaciones en diversas etapas históricas de nuestro país, el doctor Jorge Carpizo, en relación al tema define lo siguiente:

“Sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera, que fue una imitación extralógica

del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desunido y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera, que los pueblos del “*anahuac*” en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de “*tenochtitlan, tetzcoco y tlacopán*”, los que a su vez se estructuraron como federaciones”¹.

Sobre el anterior concepto que ofrece el citado autor, se puede afirmar brevemente sobre las doctrinas que anteceden o fueron causas de las cuales México adoptó el *sistema federal* son :

Primera.- Fue una *imitación del sistema federal de los Estados Unidos*, que México durante los tres primeros siglos de la dominación española tuvo un gobierno central, los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido.

En esta primera hipótesis acerca del federalismo en México se puede afirmar el reconocimiento del éxito que tuvo su implantación en los Estados Unidos de Norteamérica, como solución para la unificación nacional.

Para el autor Roberto Ortega Lomelin, en relación a la hipótesis del *federalismo* en nuestro país surge de la conveniencia de adoptar el sistema federal de los Estados Unidos comenta lo siguiente:

“Efectivamente, el Constituyente de Filadelfia fue el creador del federalismo, el que fue adoptado no solo por México, sino por otros países. la forma que se adoptaría fue tomada de la creación del Constituyente norteamericano pero fue eso, forma o formula.”²

¹Carpizo, Jorge. “ESTUDIOS CONSTITUCIONALES”, 5ª. Edición., México. D.F. 1996. Editorial Porrúa, p.p. 82-83.

² Ortega Lomelin, Roberto. “ FEDERALISMO Y MUNICIPIO “. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. D.F. 1ª. Edición, 1994., p. 18

Pero la necesidad real fue la descentralización del poder, reacción necesaria ante tres siglos de centralismo colonial recrudescido y, finalmente caído con el desmembramiento del estado español. La reacción al centralismo, el afán autonómico de las provincias y la tradición municipalista se enfrentaron en una nación que apenas estaba por surgir y confirmarse como un estado.

Segunda.- Que el sistema *federal* *fué una necesidad, que sirvió para unir lo que estaba desunido* y que en los últimos años de la colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano.

En esta segunda hipótesis, se puede comentar que, es el reconocimiento de que, al surgir la nueva nación, el federalismo sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

La organización política de México, hasta los inicios de la independencia, fue radicalmente centralista. Este centralismo colonial tuvo dos expresiones:

1.- La concentración del poder de la metrópoli, fincada en el rey y en el consejo de indias, y

2.- la de los reinos sustentada en los viejos virreyes y las audiencias.

El centralismo político, se afianza con las dinastías de dos familias, la primera, es con la dinastía de los “*Austrias*”, y la segunda es con el advenimiento de los “*Borbones*” a la corona de España

Con el esplendor y bonanza de esta época, con el poder absoluto en unas cuantas familias reales, da como surgimiento que se incrementaran desmesuradamente los poderes del virrey, sumando responsabilidades políticas, militares, económicas y religiosas.

Y es hasta mediados del *siglo XVIII*, con la creación de intendencias con el despotismo ilustrado desnaturaliza el régimen edilicio que, tuvo una duración de dos siglos de vigencia, dando como resultado que fuera germen de resistencias y de creciente inconformidad, pero con el tiempo surge la inconformidad y surgen descontentos como lo son, la fuerza liberadora del

siglo de las luces, las debilidades y los yerros de los “*Borbones*”, y el expansionismo napoleónico, pusieron en jaque al régimen colonial hasta el año de 1812, con la constitución de Cádiz, que en su contenido, establece dos instituciones importantes para el desarrollo político de su época, como lo son el sistema municipal y el provincial, que ocasionaría cambios estructurales y fundamentales, causa por la cual se les consideró como el origen de los estados-miembros de la que habría de ser la federación mexicana..

Tercera .- Que los pueblos de “*Anahuac*” en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de “*Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopán*”, los que a su vez se estructuraron como federaciones.

En los que se refiere a la tercera hipótesis el autor Roberto Ortega Lomelin hace referencia al origen del federalismo de la siguiente manera:

“Uno es la preexistencia de una organización federativa o confederada de la época prehispánica, de rasgos descentralizados. Así son vistos varios estados indígenas del centro de México unidos en alianzas como la de “*Tenochtitlan- Texcoco-Tlacopán*” y la de “*Tlaxcala- Cholula-Huexotzingo*”, en torno de las cuales se agrupaban numerosos señoríos. Lo mismo ocurrió en el Norte de Yucatán, con la confederación de “*Mayapan*”.³

En relación a la segunda hipótesis antes mencionada, en lo que corresponde *al sistema federal*, tratando de encontrar un antecedente se encuentra contenido en las diputaciones provinciales, y para conocer más sobre él, es preciso analizar *la constitución de Cádiz de 1812*, más ampliamente en el siguiente apartado

2.1.2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812 (CÁDIZ)

La constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que “*en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad*”.

³ Ibidem, p. 16.

Las siete diputaciones se formaron en cada diputación provincial y eran designadas por el pueblo en votación indirecta. *En 1813 las cortes de Cádiz* ordenaron la creación de *6 diputaciones provinciales en la Nueva España*, la primera que se creó fue *Mérida*, después la de *Guadalajara* y *Monterrey*, de la diputación provincial de *la ciudad de México* dependieron las provincias de *México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala* y *Querétaro*.

Es importante hacer mención que la constitución de 1812, establecía las diputaciones provinciales y el régimen municipal y sobre el tema el autor Roberto Lomelin Ortega comenta lo siguiente :

“se estableció dos instituciones de nivel regional, propuestas por el diputado Coahuilense Ramos Arizpe: el municipal y el provincial. Se restableció para el gobierno municipal el sistema tradicional español, con la supresión de cargos vitalicios dentro de los Consejos para el gobierno provisional se creó la diputación provincial, presidida por un jefe político, designado centralmente, un intendente y siete diputados elegidos popularmente. Su fin principal era promover la prosperidad de cada provincia y contaba para ello con suficientes facultades administrativas, independientemente de la efímera vigencia que en nuestro país tuvo esta constitución Gaditana, en lo que se refiere al gobierno de provincias y municipios, es innegable la influencia renovadora y democrática.”⁴

Lo fundamental de esta constitución fueron las nuevas instituciones políticas que establecieron las provincias, con órganos representativos (*como lo fueron las Diputaciones*) habían sabido ya de las posibilidades de autonomía y la habían practicado, por ello se les considera como *el origen de los estados- miembros de la que habría de ser la federación mexicana*.

La constitución española de Cádiz implantó un nuevo sistema de gobierno *aboliendo la persona del Virrey*. Y fue remplazado por el jefe político que tan importante será su función en el México independiente.

En lo que se refiere al concepto de *Jefe político* *Nettie Lee Benson* establece lo siguiente:

⁴ Ibidem., p. 17.

“El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y sería directamente responsable ante las cortes de España. El jefe político en la ciudad de México de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los Jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey y Durango, cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a los demás.”⁵

Al establecerse la vigencia de *la constitución de Cádiz*, se consideró que se reinstalarán las diputaciones provinciales mencionadas y se crearon otras, como la de Valladolid que comprendía a Michoacán y Guanajuato y Puebla.

Al paso de los años, es hasta 1822, cuando *ya se podía contar con 22 diputaciones provinciales* y para el año de 1823, fueron 23 circunscripciones que son base de la actual división territorial de México.

Como consecuencia del aumento de la diputaciones provinciales; se ocasionó un hecho determinante para *el surgimiento del federalismo mexicano al exigir la separación de México si se adoptara y se ejercía el sistema de régimen central* Como lo estableció el *estado de Campeche* al proclamar su total emancipación, al igual que el estado de *Tabasco*.

Como consecuencia de la separación de varios estados de separarse de México, *el día 12 de junio de 1823*, el congreso convocante, arrojó como resultado, dictar como resolución el de optar por la forma de república federal

Los hechos señalados son la base del *sistema federal mexicano*, que fue una necesidad y realmente *sirvió para unir lo que se estaba desuniendo*, es decir en México, el régimen federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que *fue el anhelo de las provincias*, por el que combatieron y triunfaron.

En consecuencia el surgimiento del sistema federal fue una *necesidad de unir y sumar voluntades de las diversas provincias, por regirse por un sistema único de gobierno*, que sería el de una federación, posiblemente al no consumarse esta forma de gobierno, México o lo que se

⁵ Benson, Nettie Lee. “LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO, México. D F. p. 20.

conocía como México en ese momento difícilmente hubiera seguido unido y es posible que se hubiera disuelto o balcanizado fácilmente.

2.1.3. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Con la urgencia de adoptar un sistema de gobierno seguro y eficaz era indispensable, para la vida política del país, un nuevo orden constitucional para regir la forma de gobierno, las instituciones políticas y al pueblo, en el México independiente, la inestabilidad política, social y económica era muy delicada y entre las necesidades más urgentes, era unir a los estados que formaban el México existente en ese momento.

Fue *la constitución de 1824* la que estableció *el sistema de gobierno federal*, decisión fundamental que permitió que ese ordenamiento se consolidó con la primera constitución federal mexicana y que, a su vez redundara en la existencia de un gobierno constitucional.

Para el autor Roberto Ortega Lomelin en relación a la constitución de 1824 en su contenido define lo siguiente:

“Con el derrumbe de la monarquía en el México Independiente las provincias reaccionaron rápidamente para conformar sus propios órganos de gobierno. Con ello lograron tener presencia y fuerza efectiva ante el Constituyente de 1823-1824. Tan grave llegó a presentarse el reclamo independentista de Yucatán, Guadalajara, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas que en julio de 1823 se expidió el famoso Voto del Congreso, por el cual el Congreso Constituyente comunicó a las provincias que el sistema que habría de adoptarse sería el de una república federada.”⁶

Con lo anterior no solo se evitó que las provincias se *separarán o se dividieran*, sino que se obtuvo el apoyo de las provincias que se convirtieron en estados libres y soberanos, miembros de la unión mexicana. Y es hasta el día 20 de diciembre de 1823 que se perfeccionó la constitución del sistema federal mexicano.

⁶ Ortega Lomelin, Roberto. Op. Cit., p. 18.

Pero es importante conocer el contenido de *la constitución de 1824* y de lo más sobresaliente el autor Jorge Carpizo hace referencia en su obra de “Estudios Constitucionales” lo siguiente.

“el día 31 de enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la federación mexicana, la que en su artículo quinto adoptó la forma de gobierno federal; en el sexto señaló que la federación se integraba por, “ estados independiente, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”: y en el artículo séptimo enumeró los estados de la federación”.⁷

Con *la firma del acta constitutiva de 1824* se dió el inicio de una nueva etapa del sistema federal en nuestro país, porque se dieron cambios estructurales en el sistema político colonial, para dar paso al naciente estado moderno, esta acta estableció en sus primeros artículos lo siguiente:

Art. 5°. Según lo previsto en este artículo, establecía la adopción de la forma de gobierno federal.

Art. 6°. En este artículo señaló que la federación se integró por “estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”.

Art. 7°. En este artículo, se enumeró los estados que conformaban la naciente federación.

Y es hasta el 1°. de abril del mismo año cuando se empieza a discutir la creación de la constitución y es hasta el 4 de octubre de 1824 cuando se promulgó la constitución federal, en donde adoptó el sistema federal, la primera constitución federal tuvo vigencia hasta finales del año de 1835, y posteriormente se reinstalaría.

2.1.4. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Para el año de 1835 el federalismo en nuestro país, sufrió un descalabro fatal, en el cargo estaba el general Antonio López de Santa Anna que, lejos de avanzar en la reforma del estado y con aspecto político *hubo un retroceso al implantar un sistema despótico y centralista.*

⁷ Carpizo, Jorge. Op. Cit., p. 85.

En lo que se refiere a las *juntas departamentales* previstas en las bases constitucionales de 1835, el autor Roberto Ortega Lomelin, define lo siguiente :

“Solamente poco mas de una década tuvo vigencia la Constitución de 1824, puesto que en diciembre de 1835 otro congreso constituyente expidió las llamadas Bases Constitucionales, que eliminaban el Federalismo en el sistema gubernativo, en un entorno de encono entre liberales y conservadores. Fue así que los estados libres, soberanos e independientes se convirtieron en departamentos a cargo de gobernadores designados por el ejecutivo supremo. Simultáneamente se crearon juntas departamentales que eran órganos de consejo integradas por elección popular. Sin embargo el centralismo no fue una solución, sino una imposición.”⁸

En 1935 *el congreso federal* se declaró investido de poderes constituyentes de una manera insólita, *cambió la forma de gobierno a unitaria*, sin embargo, la constitución centralista de 1836 conservó aspectos de *descentralización política*, como fueron las *juntas departamentales*, y eran órgano legislativo del departamento, y entre sus funciones se encontraba la de *nombrar al presidente de la república* de la terna que les enviaba la cámara de diputados central, misma que integrada las ternas que a su vez presentaba el presidente de la república, quien consultaba al consejo y a los ministros de estado, al senado y a la suprema corte de justicia.

En *la sexta ley de la constitución de 1836*, según lo previsto en el artículo 14 se *establecieron las facultades de las juntas*, entre ellas se puede mencionar, iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, establecer escuelas de enseñanza primaria, construcción y mejora de caminos, expedir las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía en unión del gobernador, aunque sujetas a la rectificación del congreso central, proponer al gobierno central terna para el nombramiento de gobernador.

Con la nueva constitución de 1836, entraron nuevas disposiciones legales, de control político y una nueva forma de gobierno central, además otra disposición fue, la de otorgar facultades a las juntas departamentales, de poder legislar en distintas materias como impuestos, educación, industria y ordenanzas municipales.

⁸ Ortega Lomelin, Roberto., Op. Cit., p. 19.

En su contenido más importante se puede destacar el artículo 14 respectivo de la Sexta Ley que estableció lo siguiente:

Facultades de las juntas departamentales.

- 1.- iniciar leyes relativas a :
 - a.- impuestos;
 - b.- educación pública e
 - c.- industria.
- 2.- Establecer escuelas de enseñanza primaria;
- 3.- Construcción y mejora de caminos;
- 4.- Expedir las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía en unión del gobernador aunque sujetas a la ratificación del congreso central;
- 5.- Proponer al gobierno central terna para el nombramiento de gobernador.

Los años de vigencia de las leyes fundamentales de 1836 fueron muy complicados. La situación política era delicada, el dictador Santa Anna asumía el poder y renunciaba al mismo, entrando nuestro país en una inestabilidad política, y entre rebeliones e insurrecciones de las cuales una de las más importantes fué, la protagonizada por *don Valentín Gómez Farias, el día 15 de julio de 1840 con miras a restablecer el sistema federal mexicano.*

El 8 de agosto de 1841 con la sublevación del general Mariano Paredes, derrocó al presidente Anastasio Bustamante y de acuerdo con las bases de Tacubaya, del 28 de septiembre de 1841, se convocó a un congreso constituyente, que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. y como resultado de esa asamblea legislativa se presentaron tres proyectos de una nueva constitución que trajera orden político al desastre ocasionado por la dictadura del general Santa Anna.

1º. El que sostenía la mayoría de los diputados, de naturaleza central, “eminente liberal, combinando con la autonomía administrativa de los departamentos”;

2º. El de la minoría, de carácter federal;

3º. El que trató de ser una solución ecléctica de los dos anteriores proyectos, con aspectos centralistas.

Los anteriores proyectos no fueron del agrado del poder ejecutivo por sus tintes liberales, y decidió disolver la asamblea constituyente, y esto trajo como consecuencia que, se expidieran *las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843*, cuya estructura centralista fue más aguda que su antecesora de 1836.

Al respecto de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843*, el autor Roberto Ortega Iomelín comenta lo siguiente :

“En 1843 se acentúa el centralismo al ser expedidas las Bases de Organización Política de la República Mexicana. El saldo del centralismo fue el caos nacional, y la pérdida de más de la mitad del territorio de México. El centralismo fue germen de desorden y con ello de pérdidas irreparables.”⁹

El 4 de agosto de 1846 surgió el descontento de la ciudadanía, cuya bandera fue la convocatoria de un nuevo congreso constituyente, en donde como objetivo principal fue discutir la forma de gobierno más apropiada para México. El 22 de agosto de 1846, los jefes vencedores *decretaron el restablecimiento de la constitución federal de 1824*, y se convocó a una asamblea constituyente, la que *confirmó el régimen federal y expidió el acta de reformas de 1847*, base del juicio de amparo mexicano.

El sistema federal subsistió hasta 1853, cuando resurge en la política nacional el polémico general Antonio López de Santa Anna, al rebelarse el 22 de abril del mismo año; de regreso a la presidencia de la república expidió, las bases para la administración de la república de 1843.

2.1.5. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Estas bases de la administración de la república fueron promulgadas por el general Santa Anna y entre sus principales postulados establecía lo siguiente:

a) Tenía la característica de ser centralista.

b) Colocó la suma de todos los poderes en el presidente de la república.

⁹ Ibidem., p. 19.

En lo que corresponde a *las Bases de la Administración de la República del año de 1853*, el autor Roberto Ortega Lomelin hace referencia a este período histórico de la siguiente manera :

“A pesar del daño causado, el centralismo alimento sus propios extremos de radicalismo, lo que quedó expresado en las Bases para la Administración de la Republica de 1853. sobrevino entonces la guerra de Reforma, el episodio imperial mexicano, el triunfo federal, la Constitución de 1857 y la restauración de la república federal.”¹⁰

El 1º. *De marzo de 1854*, en descontento con el gobierno de Santa Anna, el coronel Villareal, expidió “*el Plan de Ayutla*”, desconociendo el gobierno y la forma de gobierno imperante, y es hasta el 11 de marzo del mismo año, la guarnición de Acapulco aceptó, aunque adicionándolo, ese manifiesto, el 9 de agosto de 1855, *el dictador Santa Anna, totalmente vencido*, es derrotado, abandona el país rumbo al exilio.

2.1.6. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

El 16 de octubre de 1856 se publicó la convocatoria a un nuevo congreso constituyente, Para que legislara el futuro del país, su organización política y su forma de gobierno, como consecuencia de todo el desastre político que se originó con el gobierno central a cargo del general Antonio López de Santa Anna.

El congreso constituyente reunido en el año de 1856, inicia sesiones para el 18 de febrero del mismo año, *se hizo cargo del poder ejecutivo Ignacio Comonfort*, y a su cargo *promulgó el Estado Orgánico Provisional de la República Mexicana de carácter plenamente centralista*, pero como era de esperar *las ideas federalistas imperaron en el congreso*.

“En 1856, el pensamiento de que México se debía organizar de acuerdo con la estructura federal triunfo y en la constitución de 1857 se infiltró el espíritu federalista y diseño un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintas y peculiaridades que con los años se han

¹⁰ Ibidem., p. 19.

acentuado y perfilado, hasta constituir un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades del pueblo mexicano”.¹¹

Finalmente el pensamiento liberal triunfó y el pensamiento político por el que se optó en este congreso constituyente fué con la estructura federal y *en la constitución federal de 1857 se infiltró el espíritu federalista y se diseñó un buen sistema federal, inspirado principalmente en el norteamericano.*

Desafortunadamente *las pugnas entre los partidarios de los grupos conservadores y liberales, desunió más al país, sembrando el odio y desencadenando más conflictos armados, además de la exigencia del gobierno francés al mexicano, por deudas externas de dinero,* ocasionó que el país europeo invadiera a México y se tuviera que *ofrecer el gobierno mexicano al emperador austriaco Maximiliano y con su llegada se instaló un imperio espurio e ilegal,* y como consecuencia el sistema federal y la constitución fueron letra muerta.

Con la constitución de 1857, se restableció el sistema federal, y resurgiría el estado moderno, para el autor Roberto Ortega Lomelin comenta lo siguiente:

“la Constitución de 1857 restableció el federalismo como una reconquista de las aspiraciones regionales ya establecidas en 1824, ya que era y es lo adecuado a las características de la nación. En escenarios y momentos muy diferentes a lo largo de seis décadas se mantuvo el sistema federal no faltaron instituciones que mediatizaron la eficacia de la descentralización política, sobre todo en la creación y sostenimiento de jefaturas políticas que intermediaban entre los gobiernos de los estados y sus respectivos ayuntamientos.”¹²

El país dividido y con un monarca extranjero, trajo como consecuencias que el presidente don Benito Juárez, tuviera que emprender un exilio por toda la república mexicana, defendiendo la república y la constitución de 1857. Con su largo peregrinar por todo el país el presidente legítimo, estuvo a punto de ser capturado por los partidarios del ejército conservador, afortunadamente el presidente defendió heroicamente la

¹¹ Carpizo, Jorge. Op. Cit., p. 86.

¹² Ortega Lomelin, Roberto., Op. Cit., p. 20.

república, hasta lograr derrotar al emperador usurpador, en la ciudad de Querétaro; al triunfo de la república se restableció el orden y la legalidad, se restableció la constitución de 1857, con Benito Juárez nuevamente en el poder, gobernó hasta el año de 1872 muriendo repentinamente y como consecuencia asume el poder ejecutivo Don Sebastián Lerdo de Tejada, con su gestión gobernó firmemente con lo establecido por la constitución de 1857, teniendo dificultades para gobernar, pero su principal opositor fue el general Porfirio Díaz, con su llegada al poder se adueñó de la presidencia de la república durante más de 30 años,

- a.- El pensamiento federal en aquella época fue en México una idea de profundo tinte político.
- b.- El sistema federal fue la principal bandera del partido liberal
- c.- El centralismo era del partido conservador;
- d.- El partido liberal identificó al federalismo con el principio de libertad, y por este motivo fue intransigente en una transición política al respecto con el partido conservador.

2.1.7. La Revolución Mexicana de 1910.

Con Porfirio Díaz en la presidencia de la república, se mantuvo en el poder por más de tres décadas, en su gobierno logro establecer una estabilidad política difícil de alcanzar en épocas pasadas, además de tener la característica de ser un gobierno despótico con excesos y sin ninguna libertad política, la cual se reflejaba en las urnas que; en cada elección no tenía oposición en las elecciones presidenciales.

En lo que se refiere al orden jurídico y a la constitución, era un documento ficticio para lucirlo en las festividades públicas, pero sin ninguna vigencia real. Motivo por el cual miles de campesinos y sociedad en general se levantó en armas en contra del régimen opresor del dictador Porfirio Díaz con el estallido de *la Revolución Mexicana de 1910*.

Con el estallido de la Revolución Mexicana *se dió el primer movimiento social en México y en el mundo, dio por resultado la*

promulgación de la constitución del 5 de febrero de 1917, que en la actualidad nos rige, su esencia y lineamientos sobre el sistema federal al igual que la de 1857.

Con la promulgación de la constitución de 1917, una de las primeras en su sentido social resultado de diversas, luchas sociales de la población mexicana, donde en el México independiente fue un ir y venir del pueblo Mexicano de un sistema a otro, de centralismo a federalismo y viceversa, en donde fue un dilema y una preocupación constante, por el descontrol político y social, con el paso del tiempo la sociedad revolucionaria que luchó por un cambio estructural de la sociedad porfiriana, quedo atrás con el cimiento de las instituciones en el México contemporáneo.

De lo anterior, es oportuno hacer mención de la opinión del autor Roberto Ortega Lomelin, en relación a la constitución de 1917 y la restitución del federalismo en donde menciona lo siguiente :

“Del Constituyente de 1917 ratificó y reformó el federalismo y alegó fundamentalmente sobre la necesidad de previsiones para garantizar una autentica libertad y soberanía para los estados. Sin embargo, la discusión de los alcances del federalismo no ha cesado en los siguientes 75 años. La dinámica del desarrollo nacional hacia la modernidad y la implantación de medidas para atender reclamos sociales contenidos en la propia Constitución, orientaron un proceso centralizador dentro del federalismo.”¹³

La solución de optar por el sistema federal fue acertada en el país, consideró que el México rural y atrasado que existía, era muy rudimentario en toda la república, el norte y el sur eran poblaciones muy distintas y no tenían nada en común estas poblaciones entre si, y como nación este divisionismo era fatal porque nos aleja de una nación unida.

En la actualidad, con la apertura en los medios de comunicación, marítima, terrestre, se han podido comunicar y acercar los lugares más lejanos, con el centro de la república, los regionalismos eran muy marcados entre ciudadanos, en costumbres e inclusive las diferencias entre el idioma español con la forma de hablar, con el de mezclar el idioma español con lenguas nativas, y diversas concepciones sobre la nacionalidad, con lo anterior estos

¹³ Ortega Lomelin, Roberto. Op. Cit., p. 20.

problemas sociales se fueron disminuyendo, la intención era unir a todas las regiones del país, para fortalecer el sistema federal mexicano, en beneficio del país y de todos los mexicanos.

En la actualidad tal rezago, existen más medios de comunicación, es más fácil trasladarse a cualquier parte de la república y convivir con diferentes ciudadanos del norte con el sur; no como sucedió en antaño que existía divisionismo; intereses propios y un negativo regionalismo; que lejos de ayudar, dividió al país, y a la población en regiones aisladas, pero principalmente se tiene la idea de que se formó una sola nación, y la conciencia de nuestras necesidades y aspiraciones son comunes, lo que hace indispensable plantearse los problemas relativos al régimen federal mexicano para un mejor fortalecimiento de nación unida y no desunida como en el pasado.

El federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico, político y sus relaciones con las ramas del poder, así como con instituciones como los partidos políticos, grupos de presión, determinan y precisan el funcionamiento del gobierno

En este capítulo pretendo analizar los orígenes del sistema federal mexicano, desde el año de 1824, que aparece con la primera constitución liberal, la decadencia con Antonio López de Santa Anna y su régimen central, el resurgimiento con el triunfo de la república con el presidente Benito Juárez, hasta reafirmarse con la constitución de 1917, con lo anterior comenzaré con nuestro análisis histórico.

2.2. EL ESTADO MEXICANO.

Al Estado Mexicano lo se puede definir como la unidad política compuesta por mexicanos que dispone de autodeterminación normativa y territorial, y de reconocimiento internacional. En el ejercicio de su autodeterminación normativa, el estado mexicano se resolvió por la forma federal.

Para conocer un panorama amplio del *Federalismo en México* el Autor Andrés Serra Rojas comenta lo siguiente:

“La Vigencia del Federalismo Mexicano supone que cada ámbito de Gobierno cuente con los elementos que le permitan

asumir cabalmente sus atribuciones. En este sentido, deberá emprenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Será indispensable también iniciar una labor con Servidores Estatales y Municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal.¹⁴

En esta tarea no son útiles las apariencias descentralizadoras, que en el fondo, acentúan la dependencia del centro. Como estrategia, *la descentralización* requiere un equilibrio dinámico que haga posible transferir decisiones y recursos en un marco global de congruencia; y significa la reformulación de la presencia federal en los estados, en términos de una nueva expresión de la unidad y la cohesión nacional.

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema del País.

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos; en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”¹⁵

Según lo previsto en el citado artículo, el estado federal está compuesto de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia constitución. De lo anterior destacó dos principios fundamentales que a continuación haré mención:

a.- El estado federal esta compuesto de “estados libres y soberanos”.

b.- Pero unidos en una federación establecida según lo previsto en la ley suprema.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés. “TRAYECTORIA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO”, Editorial Porrúa, 1991, 10ª. Edición, México D.F. , p. 530.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p. 39.

Otro precepto constitucional es el artículo 41 constitucional que, hace referencia a la naturaleza del estado federal mexicano.

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán controvertir las estipulaciones del Pacto Federal...”¹⁶

Según lo establecido por el artículo 41, se puede destacar que en cada estado federal mexicano existe una *división de competencias* entre los ordenes que la propia Constitución crea:

- A.-** Las competencias de la federación.
- B.-** Las competencias de las entidades federativas.

Según lo establecido por los dos artículos (40 y 41), antes descritos se puede destacar lo siguiente:

- 1.-** El Estado Federal en México, está compuesto por la federación y los estados miembros.
- 2.-** Cada uno de ellos es soberano dentro de su ámbito de competencia
- 3.-** Los estados miembros, son instancia decisoria suprema, en su régimen interior, misma característica que tiene la federación.

Las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la constitución federal de la república, que representa la unidad del estado federal. Los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, según establece :

“los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...”¹⁷

¹⁶ Ibidem., Op. Cit. p. 39.

¹⁷ Ibidem., p. 96.

La propia constitución estableció la base sobre la cual se levanta toda la estructura política en los estados, la que coincide con la declaración del artículo 40 de la constitución federal, que establece:

“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, democrática, federal.”

Según lo previsto en *los artículos 40 y 115* de nuestra carta magna, existe, por esencia, *identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas*, o no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo en un estado miembro. y esta identidad de decisiones fundamentales es una de las características del estado federal mexicano.

Se puede concluir entonces que el *artículo 41* establece que con el estado federal mexicano *existe una división de competencias* entre los ordenes que la propia constitución crea, las de la federación y las entidades federativas.

En el *artículo 124 constitucional* establece :

“las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”¹⁸.

Se puede considerar que el citado artículo *precisa que la competencia de origen pertenece a los estados quienes delegan una serie de facultades en la federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas*. Es decir todo aquello que no este expresamente señalado a la federación, son facultades de los estados, la constitución indica que puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

De lo anterior el doctor Jorge Carpizo en relación al estado federal mexicano establece cuatro principios y son :

1.- Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).

¹⁸ Ibidem., p. 126.

2.- Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).

3.- las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura de gobierno; pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 41)

4.- Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no este expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

Existe una partición de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, ya que estas últimas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior.

En lo que se refiere al principio de que las entidades federativas son libres y soberanas es una idea que encuentro sus *orígenes del federalismo mexicano desde el año de 1823, el Autor Prisciliano Sánchez* en su obra “*El pacto Federal de Anahuac*”, del 28 de junio de 1823, se *refirió a las Entidades Federativas como soberanas e independientes en todo lo relativo a su régimen interior.* Pensamiento que coincide con el que siguieron los estados que se declararon, en ese año de 1823, libres y soberanos.

El artículo 6°. del *acta constitutiva de 1824 sostuvo que la federación esta integrada por “estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...”*, pero lo más extraño es que en la constitución de 1824 ya no se encontraba declaración semejante

De la constitución de 1857 proviene nuestro actual artículo 40, ya que paso, de forma integra a la constitución de 1917, tanto en 1856 como en 1916, este artículo motivo debates sobre puntos secundarios que en nada afectaron su estructura y en lo que se refiere a la idea de que los estados son libres y soberanos nadie realizó ninguna objeción.

En lo que se refiere *al artículo 41 cabe la tesis moderna de la naturaleza jurídica del estado federal, es la descentralización política.* La diferencia entre un estado federal a uno central es la descentralización política.

El doctor Jorge Carpizo define al estado federal de la siguiente manera:

“El Poder del Estado Federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está plasmado en la Constitución y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el Federal y el de las Entidades Federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultades de decisión política en la esfera de su competencia.”¹⁹

Se puede establecer que en relación al artículo 41 constitucional, comprende que al darle una esfera de competencia de igual categoría a la federación y otra a las entidades federativas, señalando una supremacía a la constitución federal, o en términos más precisos, a la constitución del estado federal.

Otra reflexión sobre *el artículo 40*, al referirse que no es certero, porque divide la noción de soberanía que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder; *soberanía es la suma de todo el poder*, “*summa legibus potesta*”, y desde el punto de vista práctico, la tesis significa la existencia de dos poderes dos gobiernos, dos órdenes jurídicos, cuando el estado federal es exactamente lo contrario; un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal y como acontece en un estado minoritario, pero con descentralización política.

El *artículo 40* está en contradicción con *el artículo 39 constitucional*, que establece: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo...”, entonces, en México, quien es el soberano, el pueblo o las entidades federativas, es el pueblo.

La contradicción es con el artículo 40 constitucional se resuelve a favor del *artículo 39 constitucional*, porque la soberanía no es divisible y reside en el pueblo como lo ha dicho toda la historia constitucional de México; entonces *el artículo 40* pierde fuerza y, por tanto, resalta el precepto del *artículo 41 constitucional* en el que se puede encuadrar la tesis de la descentralización política, y se reafirma la idea del *artículo 39*, al decir: “*el pueblo ejerce su soberanía...*”

¹⁹ Carpizo, Jorge. Op. Cit., p. 90.

Sobre la naturaleza jurídica del estado federal mexicano, solo resta expresar una idea expuesta: que constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico.

Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

Las decisiones fundamentales no son universales sino se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad.

En México *las decisiones fundamentales de la constitución de 1917 son siete a saber y son :*

- A.-** Soberanía,
- B.-** Derechos Humanos,
- C.-** Separación de Poderes,
- D.-** Sistema Representativo,
- E.-** Régimen Federal,
- F.-** Juicio de Amparo y
- G.-** Supremacía del Estado sobre las Iglesias.

Considero entonces que *el federalismo esta incrustado como idea primordial y esencial del orden jurídico mexicano*, ya que es uno de sus pilares fundamentales.

El autor Felipe Tena Ramírez comenta acerca de la *importancia del federalismo* lo siguiente:

“Consideremos por nuestra parte que si el Federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para Descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como México. El Sistema Federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo”.²⁰

²⁰ Tena Ramírez , Felipe. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”., Editorial Porrúa, 1991, Vigésima Quinta Edición, México D. F. , Pág. 108.

En consecuencia, su *orden normativo se compone de tres instancias parciales* en las que se producen normas generales :

- 1.- La constituyente.
- 2.- La constituida de la federación.
- 3.- La constituida de las entidades federativas.

Las normas que se producen en las dos primeras instancias se aplican en todo el territorio nacional; las de la tercera, en el de cada entidad federativa.

Y en lo que se refiere a cada una de ellas se puede decir a continuación lo siguiente:

2.3. INSTANCIA PARCIAL CONSTITUYENTE

En este nivel opera el órgano productor de normas constitucionales, conocido como órgano revisor de la constitución; su integración y atribuciones se contemplan en *el artículo 135 constitucional*, en donde establece lo siguiente :

“Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”²¹

Conforme al citado precepto, *el órgano legislativo se compone con el congreso de la unión, cámara de diputados, cámara de senadores y las legislaturas de los estados.*

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 130.

La producción normativa de este órgano son los ordenamientos que reforman o adicionan la constitución del estado mexicano. Esta producción, determinante de la organización y funcionamiento de las otras dos instancias, se aplica en todo el territorio nacional y obliga a todas las personas jurídicas del país.

Este órgano que se ha hecho referencia es autónomo y diferente de aquellos que producen normas en las otras instancias, por su conformación y por la naturaleza de sus atribuciones.

2.3.1. LA INSTANCIA PARCIAL CONSTITUIDA DE LA FEDERACIÓN.

En este apartado se refiere *al poder legislativo federal o congreso de la unión, compuesto por la cámara de diputados y la de senadores*, tiene como principal atribución expedir normas generales conocidas como leyes, en las materias que la constitución define.

Según lo previsto por el *artículo 50 de la constitución*, referente al poder legislativo establece lo siguiente :

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.²²

Como se ha mencionado el congreso de la unión se divide en dos cámaras de diputados y senadores.

Otro artículo que faculta a los diputados y senadores al congreso el derecho de iniciar leyes es *el artículo 71 de la constitución, fracción II*, que establece lo siguiente:

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
...II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión...”²³

CÁMARA DE DIPUTADOS.

²² Ibidem., p. 45.

²³ Ibidem., p. 52.

La cámara de diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, para cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

La cámara de diputados estará integrada de la siguiente manera :

I.- de 300 diputados electos según, el principio de votación de mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

2.- y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Los requisitos para ser diputado se requiere de los siguientes requisitos :

I.- Ser ciudadano mexicano.

II.-Tener veintiún años cumplidos;

III.-Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia, efectiva de mas de 6 meses;

IV.-No estar en servicio activo en el ejercito federal, ni tener mando de policía o gendarmería rural;

V.- No ser secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la suprema corte de justicia.

VI.-No ser ministro de algún culto religioso y;

VII.-No tener alguna incapacidad prevista por el artículo 59 de esta constitución,

Entre las principales facultades exclusivas de la cámara de diputados se puede citar las siguientes :

CÁMARA DE SENADORES

En lo que se refiere a *la cámara de senadores* se integrara por 128, senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos, según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

De lo antes expresado le corresponde a los partidos políticos, deberán, registrar una lista con dos formulas de candidatos.

1.- La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que establece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar el numero de votos en la entidad de que se trate.

2.- Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, la ley establecerá las reglas y formulas para estos efectos.

La cámara de senadores renovará sus cúrales cada seis años en su totalidad.

Los requisitos para ser senador son los mismos requisitos para ser diputado, citados anteriormente, con la excepción de la edad, que se será de 25 años cumplidos al día de la elección, para ser senador.

Esta producción normativa de la federación también se aplica en todo el territorio nacional y comprende las personas jurídicas previstas en ella.

2.3.2. LA INSTANCIA PARCIAL CONSTITUIDA DE LOS ESTADOS.

Cada entidad federativa dispone de su órgano legislativo, congreso o legislatura, que tiene a su cargo la elaboración de las normas generales, como lo es la constitución y las leyes estatales, y estas son aplicables en el territorio de la entidad federativa correspondiente.

En lo correspondiente a la formación de leyes las legislaturas de los estados según lo previsto por el *artículo 71, fracción III*, establece :

“Artículo.- 71 el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

...III.- A las Legislaturas de los Estados...”²⁴

²⁴ Ibidem., p. 52.

En lo que corresponde a las legislaturas de los estados, estará integrado al número proporcional, de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, le corresponderá 9 diputados.

En aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

1.- Los diputados a legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

2.- Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubiera estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes.

2.3.3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN.

En lo que se refiere a las reglas que definen la competencia de la federación y de los estados, y los alcances de su producción normativa. Existen dos sistemas para definir estas competencias, identificados como estadounidense y canadiense.

2.3.4. EL SISTEMA ESTADOUNIDENSE.

Se caracteriza por que la federación, solo puede desarrollar las atribuciones que la constitución le asigna en forma expresa y los estados tienen competencia en todas las atribuciones que no corresponden a la federación y en aquellas que no se les prohibió expresamente.

Este principio encuentra su explicación en la manera como nació Estados Unidos; diversos estados libres, independientes y soberanos se unieron para formar el estado federal y al hacerlo delegaron a las autoridades

de la federación un determinado número de atribuciones de las que los órganos federales no se pueden apartar.

El texto de la décima enmienda hecha a la constitución de los Estados Unidos, vigente a partir del 15 de diciembre de 1791, es el siguiente :

“Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedarán reservados a los Estados respectivamente o al pueblo”²⁵.

Entre las características propias del derecho de Estados Unidos, es de hacer notar la existencia del derecho federal, que plantea el problema de las atribuciones de las autoridades federales y la de los estados.

Para la doctora Consuelo Sirvent Gutiérrez, en su obra de Derecho Comparado define en relación el sistema federal norteamericano lo siguiente:

“Estados Unidos está organizado como un régimen federal, el federalismo admite la coexistencia en un mismo ámbito político de estados y de una autoridad central que se impone a todos; reconoce la supremacía de la Constitución, tratados internacionales y leyes federales sobre las constituciones y leyes estatales. Asigna derechos y deberes concretos a los estados miembros, tanto en sus relaciones recíprocas como en las de ellos con el gobierno federal”²⁶.

Es oportuno hacer mención de dos aspectos importantes en este sistema federal norteamericano :

1.- Poderes Otorgados o Reconocidos.

a) Otorgados solo al gobierno nacional. Con la dirección en los asuntos exteriores, reglamentación, de comercio internacional e interestatal.

b) Reconocidos solo a los estados. Con la organización de las elecciones, estatutos de gobiernos locales.

²⁵ Márquez Rábago, Sergio., Op. Cit. p. 19.

²⁶ Sirvent Gutiérrez Consuelo / Villanueva Colin Margarita. “SISTEMAS JURÍDICOS CONTEMPORÁNEOS”. Editorial Harla. México., D.F. 1998. p. 80.

c) Concurrentes por el gobierno y los estados: imposición de tributos, negociación de empréstitos.

2.- Poderes prohibidos parcial o totalmente.

- Prohibidos solo al gobierno nacional, percibir impuestos directos de otra forma que no sea proporcionalmente a la población.

- Prohibidas solo a los estados, pueden firmar tratados, acuñar monedas, y

- Prohibidos tanto para el gobierno nacional como para los estados, en donde se restringe el derecho de voto a los ciudadanos de los Estados Unidos por motivos de sexo o color, o conceder títulos nobiliarios.

Se puede concluir que el federalismo es un sistema por medio del cual hay una distribución de competencias entre el poder central y las autoridades de los estados que integran la unión.

2.3.5.. EL SISTEMA CANADIENSE.

Este sistema es el más adecuado en el proceso de transformación de un estado unitario a federal. La regla se invierte y la distribución competencial se produce de la siguiente manera: las facultades que expresamente la federación no delegó en la constitución a las provincias o estados miembros, se entienden reservadas a favor de aquella.

En el sistema estadounidense los estados son los titulares originarios de las atribuciones y en el canadiense es la federación o gobierno central.

2.3.6. EL SISTEMA MEXICANO.

México adoptó el sistema estadounidense en el artículo 124 constitucional, que dispone lo siguiente :

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados.”²⁷

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 126.

En el sistema constitucional de México se produce un fenómeno propio y diferente. El municipio es una entidad que dispone de autonomía política y administrativa, distinta a la de los estados miembros; su reglamentación constitucional, determinada en el artículo 115, ha permitido que las atribuciones de los ayuntamientos se incrementen en perjuicio de los órganos de los estados.

En relación al municipio el autor Andrés Serra Rojas define lo siguiente:

“la Consolidación del Municipio Libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los ordenes de la vida nacional. El Municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente”.²⁸

Debe destacarse que los municipios son muy diversos entre si, y, por lo mismo, las estrategias deberán ser también diferentes. Habrá de establecerse una tipología municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.

De ahí que el sistema mexicano de distribución competencial, de acuerdo con los artículos 115 y 124 debe expresarse en los siguientes términos:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a la Federación y a los municipios, se entienden reservadas a favor de los Estados”²⁹.

Este presente artículo hace referencia que la facultad que no le correspondan a las federación o al municipio, le corresponden a los estados.

2.4. TIPOS DE FACULTADES.

²⁸ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., p. 530.

²⁹ Ibidem., p. 126

En lo que se refiere a las facultades que pueden desplegar los órganos de la federación son aquellas que expresamente se les asigna en la constitución. Sin embargo, operan ciertas modalidades que deben ser resueltas, atendiendo a los siguientes criterios :

Existen áreas donde la federación y los estados coinciden; en otras, la federación dispone de la facultad pero no de manera exclusiva y los estados están impedidos a realizarla por una prohibición expresa; en otros casos, la federación tiene la facultad sin que sea exclusiva y los estados no tienen prohibición para realizarla pero la naturaleza de la atribución no les permite su ejercicio. La explicación de estas variantes deriva de las facultades que inciden en la competencia de la federación y de los estados, de acuerdo con la siguiente clasificación:

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas, nuestro país sigue el principio norteamericano en este aspecto: todo aspecto que no esta expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. La constitución numera lo que los poderes de la unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

El artículo 124 constitucional que enuncia el postulado anterior, difiere del norteamericano en que nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar expresamente señaladas. La palabra expresamente no aparece en el correspondiente artículo norteamericano, lo que es de especial importancia.

Tal parece que la distribución de competencias es asunto fácil y de fácil comprensión, pero es todo lo contrario y de difícil manejo, y si de difícil comprensión.

Según lo previsto por la propia constitución federal, establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el estado federal que se pueden enunciar de la siguiente manera:

- 1.- Facultades atribuidas a la federación;
- 2.- Facultades atribuidas a las entidades federativas,
- 3.- Facultades prohibidas a la federación;
- 4.- Facultades prohibidas a las entidades federativas;
- 5.- Facultades coincidentes;

- 6.- Facultades coexistentes y
- 7.- Facultades de auxilio.

8.-Facultades que emanan de la jurisprudencia que reformán o adicionán a las anteriores facultades.

2.4.1. FACULTADES ATRIBUIDAS A LA FEDERACIÓN.

las facultades atribuidas a la federación, y lo que esta puede realizar, se encuentran enunciadas de dos diversas maneras :

a) en forma expresa, las atribuciones que se consignan en el artículo 73 constitucional el cual establece lo siguiente:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

- I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II.- Derogada.
- III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto;
- IV.-Para arreglar definitivamente los límites de los Estados...”
- V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

- VI.- Derogada;
- VII.-Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;
- VIII.- Para dar bases sobre las 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...”
- IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;
- X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos,
- XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;
- XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
- XIII.- Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
- XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV.- Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional,

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, e inmigración y salubridad general de la República.

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII.- Para establecer casas de moneda, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX.- Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos;

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos;

XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios,

XXIV.- Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas, elementales, superiores, secundarias y profesionales;

XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII.- Para aceptar la renuncia del cargo de Residente de la República;

XXVIII.- Derogada.

XXIX.- Para establecer contribuciones :

1º. Sobre el comercio exterior;

2º. explotación de los recursos naturales.

3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º. Especiales sobre .

a) Energía Eléctrica;

- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cerveza;

Las entidades federativas participaran en el reglamento de estas contribuciones especiales,

XXIX-B.- Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales;

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos,

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E.- Para expedir las leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto.

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico,

XXIX-H.- Para expedir las leyes que instituyan tribunales de lo 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 Federal y los particulares.

XXIX-I.- Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil. y

XXIX-J.- Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios;

XXIX-K.- Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes de la Federación, Estados, Municipios y

el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.”³⁰.

las 29 fracciones antes citadas del artículo 73 constitucional son las facultades expresas, es decir que se delínean y se esclarecen en el propio artículo.

En lo que corresponde a la última fracción número XXX, del artículo 73 antes citado, establece las facultades implícitas que son aquellas que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades expresas.

La propia constitución en su última fracción número XXX, del artículo 73 constitucional establece lo siguiente :

“XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión
”³¹

Cabe hacer mención acerca de la fracción XXX del artículo 73 constitucional, que no autoriza facultades nuevas sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones previstas en las 29 fracciones antes descritas, que son las facultades expresas que la propia constitución asigna al legislativo federal.

Por ejemplo : el artículo 73 fracción XVIII establece que el congreso de la unión tiene la facultad para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener y dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

En este supuesto, la federación puede realizar las facultades que de manera manifiesta le fueron delegadas por el titular originario de las atribuciones (los estados o porque esas entidades se encuentren imposibilitadas para desarrollarlas).

³⁰ Ibidem., p. 60.

³¹ Ibidem., p. 60.

A continuación haré mención de las posibles hipótesis que pueden surgir entre las facultades expresas y son:

las facultades expresas y las exclusivamente delegadas, estas hipótesis se refiere al caso en que los estados delegaron a la autoridad federal una facultad, de manera expresa, exclusiva y excluyente; por lo mismo, nadie puede desarrollarla fuera de la autoridad que tiene la facultad, por ejemplo: el artículo 29 constitucional que reglamenta el procedimiento para suspender parcialmente a la constitución, comúnmente conocido como suspensión de garantías, ordena que en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá iniciar el procedimiento suspensorio.

El adverbio solamente excluye la posibilidad de que la autoridad de un estado o cualquier otra diferente al presidente de la república pueda desarrollar esa atribución.

Las facultades expresamente delegadas, no exclusivas y prohibidas a los miembros. En esta hipótesis, la federación dispone de una facultad que le fue delegada, no de manera exclusiva, por lo que podría considerarse que los estados también estarían en posibilidad de realizarla. La constitución, sin embargo, establece una prohibición expresa en relación con la misma facultad.

b) Las prohibiciones que tienen las entidades federativas; según lo establecido por los artículos 117 y 118.

“Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso :

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

II.- Derogada.

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio;

V.- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictaran, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.”³²

Otro artículo que prohíbe a las entidades federativas es el 118 de la constitución y establece lo siguiente:

“Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la unión.

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

³² Ibidem., p.p. 104-105.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y,

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuando se los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.”³³

De los artículos antes citados se puede hacer mención del 117 constitucional en donde la atribución no se asignó al congreso de la unión de manera exclusiva pero los estados no pueden realizarla porque lo prohíbe el artículo 117 fracción III que establece lo siguiente:

“... Los Estados no pueden, en ningún caso :

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado; ”³⁴

Otra hipótesis que debo mencionar son las facultades expresamente delegadas, no de manera exclusiva y sin prohibición expresa.

En esta tercera hipótesis, la federación dispone de una facultad que le fue asignada sin exclusividad y sin prohibición para los estados. Esta situación permitirá concluir que los estados se encuentran en posibilidad de realizarla, sin embargo, la naturaleza de la facultad determina la importancia de las entidades federativas para desarrollarla; como ejemplo veamos la facultad del congreso de la unión de expedir leyes relativas al Derecho Marítimo artículo 73 fracción XIII, esta es una facultad expresa pero no es exclusiva ni excluyente porque el texto no dice que solamente el congreso pueda realizarla; tampoco la prohíbe a los estados en los artículos 117, 118 ni en ningún otro precepto constitucional pero la naturaleza de la facultad impide a las entidades su realización porque sería absurdo que existieran diecisiete códigos marítimos correspondientes a los estados que disponen de litorales o, pero aún, que estados como Tlaxcala y Morelos, que carecieran de costas, expidieran leyes en esa materia.

Para el autor Felipe Tena Ramírez hace referencia al uso de las facultades implícitas lo siguiente:

“los requisitos indispensables para que sea posible el uso de las facultades implícitas: la existencia de una facultad explicita que

³³ Ibidem., p. 105.

³⁴ Ibidem., p. 104.

por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el congreso de la unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el congreso al poder que de ella necesita”.³⁵

Es importante hacer notar la importancia del congreso al reconocer la necesidad de las facultades implícitas y toda clase de facultades al poder que se invoque o acción específica se necesite.

2.4.2. FACULTADES ATRIBUIDAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Las facultades atribuidas a las entidades federativas según lo previsto por el artículo 124 de nuestra carta magna, en donde establece que todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma constitución establece para todos los miembros. En su texto original establece lo siguiente:

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente contenidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.³⁶

Sin embargo la constitución le atribuye a los estados facultades, que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas :

a) expresa; se señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto.

También se puede hacer mención del artículo 27, fracción XVII de la constitución, que establece lo siguiente:

“...las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno...”³⁷

b) aunque no se les da la facultad expresamente, esta se presupone en la propia constitución, por ejemplo, darse su constitución (artículo 41).

³⁵ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 107.

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 126.

³⁷ Ibidem., p. 30.

2.4.3. FACULTADES PROHIBIDAS A LA FEDERACIÓN.

Las facultades prohibidas a la federación, resulta que a simple vista la propia constitución le niegue expresamente una facultad a la federación, resultaría fácil entender que con el hecho de no otorgársela, se entendería por negada.

Sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Se tiene como referencia que según lo descrito por el artículo 130, párrafo segundo establece :

“Artículo 130...Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas...”
...”Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;”³⁸

El congreso de la unión no puede dictar expedir leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión.

2.4.4. FACULTADES PROHIBIDAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En lo que se refiere a las facultades prohibidas a las entidades federativas, tienen dos clases de prohibiciones y son las a)absolutas y b)las relativas y estas se refieren a lo siguiente .

a) prohibiciones absolutas, son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas.

El artículo 117 constitucional establece las prohibiciones absolutas y se refiere a lo siguiente :

“los Estados no pueden en ningún caso;”
I.- “Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado...”
II.- Derogada.

³⁸ Ibidem., p. 127.

III.- “Acuñar moneda, papel moneda, estampillas ni papel sellado...”

IV.- “Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen el territorio...”

V.- “Prohibir ni gravar... la entrada... ni salida a mercancía nacional o extranjera...”

VI.- “Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales...”

VII.- “Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales

que importen diferencias de impuestos de mercancías nacionales o extranjeras...”

VIII.- “Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones...”

b) las prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del congreso federal si los pueden realizar.

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas en donde los estados tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la unión pueden realizar lo siguiente:

Artículo 118.- tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la Unión:

I.- “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II.- Tener en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y.

III.- “Hacer la guerra por sí a alguna potencia...”³⁹

2.4.5.FACULTADES COINCIDENTES.

Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional y están establecidas en forma amplia y restringida.

Esta facultad se refieren a las materias en que la constitución permite a la federación y a los estados desarrollar la misma atribución.

³⁹ Ibidem., p. 105.

También se denominan coincidentes porque los sujetos de la distribución competencial coinciden en el desarrollo de la misma atribución.

En lo que se refiere a este tipo de facultad el autor Jorge Carpizo establece lo siguiente:

“las Facultades Coincidentes : son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas: i) una amplia y ii) una restringida.”⁴⁰

La facultad coincidente esta prevista en la constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases a un cierto criterio de división, por ejemplo : el último párrafo del artículo 18 indica que:

“ la Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.⁴¹

La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se conceden a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad. Se puede citar como ejemplo el artículo 3º., que dice:

“ la educación que imparta el Estado-Federación, Estados y Municipios - tendrán a ... “
...pero en la fracción VIII se establece : “ El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios...”;⁴²

tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

⁴⁰ Carpizo, Jorge. “ESTUDIOS CONSTITUCIONALES”., Editorial Porrúa, UNAM. 1996, 5ª. Edición, México D.F., p. 96.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., p.15.

⁴² Ibidem, p.p.7-9.

En forma inexacta una parte de la doctrina no solo identifica estas facultades como concurrentes, sino que impulso a que ese error se estableciera en el texto constitucional. El artículo 73 fracción XXIX, inciso C.

“Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;...”⁴³

En este presente artículo faculta al congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios.

En materia de asentamientos humanos. Trátese, en realidad, de facultades compartidas ya que la concurrencia es un fenómeno diferente que se procede a examinar en el siguiente numeral. Además de la coincidencia de facultades en materia de asentamientos humanos, se dispone de otros ejemplos en los siguientes rubros: el ejercicio de la función educativa, conforme a las reglas contenidas en el artículo 73, fracción XXV en relación con el 3º, ambos de la constitución; y el último párrafo del artículo 117, fracción IX constitucional, que establece lo siguiente:

“...El Congreso de la Unión y las legislativas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.”⁴⁴

Entonces que la facultad coincidente se señala en la constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o las entidades federativas a expedir las bases a un cierto criterio de división.

2.4.6. FACULTADES COEXISTENTES.

Las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas, por ejemplo el artículo 73, fracción XXVI establece:

“El Congreso tiene facultad:

⁴³ Ibidem, p. 59.

⁴⁴ Ibidem, p. 105.

para dictar leyes sobre...Salubridad General de la Republica...”⁴⁵

Y la fracción XVII, del mismo artículo 73 constitucional establece lo siguiente:

“Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;...”⁴⁶

Sobre los artículos antes mencionados que hacen referencia a la salubridad local y a las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

2.4.7. FACULTADES DE AUXILIO.

Las facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional, es decir el artículo 130 constitucional establece lo siguiente :

“Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:”⁴⁷

Las demás autoridades obrarán como autoridades de la federación, en el mismo artículo se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso es muy indispensable permiso de la Secretaria de Gobernación, pero se debe oír previamente al gobernador del estado. En este caso el gobernador del estado esta auxiliando a la Secretaria de Gobernación.

2.4.8. FACULTADES QUE EMANAN DE LA JURISPRUDENCIA.

Las reglas enunciadas pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de la disposición constitucional.

⁴⁵ Ibidem, p. 56.

⁴⁶ Ibidem, p. 57.

⁴⁷ Ibidem, p. 127.

Respecto a las facultades tributarias, si se aplica el artículo 124 la federación solo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia constitución le autoriza. Sin embargo, la jurisprudencia de la suprema corte de justicia de la nación acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente; es decir, que tanto la federación como las entidades federativas son competentes para establecer las restantes contribuciones.

Es preciso hacer mención que las llamadas facultades concurrentes, porque respecto a ellas existe verdadera confusión tanto doctrinal como jurisprudencial.

Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre estas materias deroga la legislación local al respecto.

Se puede mencionar que el argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes estriba en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación intervenga para satisfacer las necesidades.

El autor Mario de la Cueva afirma que en México no existen las facultades concurrentes y basa su aseveración en los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales.

El artículo 16 establece :

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”⁴⁸

Este artículo establece que los particulares tienen derecho de conocer que autoridades pueden regir nuestro comportamiento y estas autoridades solo pueden ser las que están autorizadas por la ley fundamental para tal efecto.

El artículo 40 establece lo siguiente :

⁴⁸ Ibidem, p.p. 12-13.

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...”⁴⁹

Este presente artículo establece que la acción de las entidades federativas esta limitada a su régimen interior y no en la esfera nacional.

El artículo 41 establece lo siguiente :

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados...”⁵⁰

Este presente artículo autoriza a los funcionarios locales a realizar determinados actos de acuerdo con su Constitución, la que tiene que concordar con la general de la República, y las materias no consignadas en los códigos supremos locales, son asuntos sobre los cuales las autoridades locales son incompetentes.

El artículo 103 constitucional señala:

“Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal;
- III.- Por leyes o actos de autoridad de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”⁵¹

Este citado artículo señala la procedencia del juicio de Amparo cuando la autoridad local o la federal actúan en exceso de su competencia.

⁴⁹ Ibidem, p. 39.

⁵⁰ Ibidem, p. 39.

⁵¹ Ibidem, p.p. 81-82.

El pensamiento del autor Mario de la Cueva sobre la existencia de las facultades concurrentes en México, parece acertado, y por lo tanto, al no existir estas facultades en nuestro orden jurídico, nunca el derecho federal quiebra al local como acontece en otras naciones.

En México este problema se resuelve indagando que autoridad es competente de conocer y para actuar sobre controversia o conflicto que se pudiera suscitar.

2.5. LAS RELACIONES DE LA FEDERACIÓN CON LOS ESTADOS.

Esta clase de nexos debe examinarse desde dos perspectivas: en situación de normalidad y en circunstancias de crisis o anormalidad, por lo que a continuación mencionaré.

1.- Situación de Normalidad

2.- Situación de Anormalidad.

2.5.1. EN SITUACIÓN DE NORMALIDAD.

El principio que determina las relaciones entre dos personas jurídicas consiste en que cada una debe desenvolverse, sin interferencia alguna, dentro de su correspondiente ámbito competencial. En este sentido. Ambas instancias se encuentran en la misma posición de sometimiento al imperativo constitucional que obliga al respecto recíproco de sus autonomías, competencias y atribuciones, y si no fuera así, se daría lugar a alguna de las controversias constitucionales previstas por el artículo 103, fracción II y III constitucional, que expresa :

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por leyes, actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”⁵²

⁵² Ibidem, p. 82.

A esas controversias constitucionales se refiere el artículo 105, fracción I donde se reglamenta la posibilidad de que la suprema corte de justicia de la nación resuelva sobre las controversias en las que sean partes la federación y un estado o el distrito federal, con motivo de disposiciones generales de aquella o de estos que invádan las competencias sea la federación, de los estados o del distrito federal.

2.5 2. EN SITUACIÓN DE ANORMALIDAD.

Suelen presentarse fenómenos sociales y políticos que ponen en riesgo la existencia misma del estado federal, que deben ser previstos en la constitución para evitar soluciones de hecho que la quebranten o destruyan.

Sobre el problema de competencia entre el sistema federal mexicano, solo resta examinar la jerarquía de las normas en nuestro orden jurídico. La jerarquía de la legislación federal y de la local en un estado federal responde a la propia estructura jurídica y a la concepción del sistema federal que se tenga en este país.

En México, la solución de la situación de la norma federal respecto a la local se encuentra en el artículo 133 de la constitución que establece lo siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.⁵³

De lo anterior se puede destacar dos importantes ideas :

1.- La norma constitucional del artículo 124 constitucional (al afirmar que lo que no este expresamente otorgado a la federación es atribución de las entidades federativas) y,

⁵³ Ibidem., p. 128.

2.- Las facultades concurrentes. En nuestro sistema jurídico mexicano diversos juristas mexicanos consideran que no existe un pensamiento uniforme respecto a la jerarquía de las normas en nuestro país. Diversos juristas ilustres como Eduardo García Maynez opina que existe primacía de la legislación federal respecto a la local, en cambio juristas como Mario de la Cueva y Miguel Villoro Toranzo considerarán que no existe tal supremacía de la legislación federal e inclusive considerarán que no existe supremacía del derecho federal sobre el local, si no que los dos ordenes están subordinados a la constitución.

En relación al artículo 124 de la constitución establece claramente el campo de acción de la federación y de las entidades federativas al referir que todo aquello que no este *expresamente* otorgado a la federación es atribución de las entidades federativas.

En relación a la importancia de la palabra *expresamente* el autor Jorge Carpizo, define lo siguiente:

“La palabra expresamente juega un papel relevante en el mencionado precepto, que tiene su antecedente en el artículo 6-2º. De la Constitución norteamericana”,⁵⁴

La palabra *expresamente* es de vital importancia pero es necesario conocer su origen y se encuentra en la constitución americana. Los artículos de la confederación en los Estados Unidos de Norteamérica determinaron que cada estado retenía su soberanía, libertad e independencia y que la facultad que no estuviera expresamente concedida a la confederación se reservaba a los estados o al pueblo.

La enmienda décima a la constitución norteamericana admitió el precepto anterior de la confederación, pero suprimió la palabra expresamente y esta omisión fue valorada como que el gobierno nacional puede ejercer poderes incidentales, en adición a aquellos que le han sido expresamente otorgados.

En México el constituyente de 1856, acepto el término de expresamente, con lo que claramente se indico que no se deseaba que se diera la misma interpretación al precepto que en norteamérica.

⁵⁴ Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 111.

Para el jurista Manuel Herrera y Lasso considera acerca del tema que el artículo 124 constitucional:

“no dice exclusivamente sino expresamente, con lo cual estan comprendidas en el precepto las facultades de jurisdicción singular o dual otorgadas a los funcionarios federales y las implícitos que hacen posible el ejercicio de aquellas”.⁵⁵

Considero también que la importancia del termino expresamente reside en que la federación solo puede actuar en aquellos renglones que la constitución le señala y que por tanto son de su competencia, pero no puede actuar más allá de su límite jurídico, porque entonces sus actos son inválidos.

Si la legislación federal se introduce en la competencia de las entidades federativas, esas normas son inconstitucionales.

El segundo punto es que, como se ha expresado, en México no existen las facultades concurrentes y por lo tanto, nunca la legislación federal quiebra a la local.

La jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano que se desprende del artículo 133 es la siguiente:

- 1.- En la cúspide del orden jurídico como suprema esta la constitución general o del estado federal.
- 2.- Las leyes constitucionales y los tratados internacionales, y
- 3.- El derecho federal ordinario y el local, los que a su vez se pueden subdividir.

Para el distinguido jurista Mario de la Cueva distingue entre leyes constitucionales y derecho federal.

LEYES CONSTITUCIONALES.

Las leyes constitucionales se pueden definir como las que material como formalmente emanán de la propia constitución política.

⁵⁵ Ibidem., p. 112.

También considero que las leyes constitucionales son parte de la norma fundamental, son la constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece, y se puede citar como ejemplo :

*La ley constitucional en México es la Ley de Amparo, porque esta extendiendo la vida misma de la carta magna.

DERECHO FEDERAL.

El derecho federal, emana de la propia constitución, pero con la característica sin ser parte de ella, el bien podría ser competencia local, si así lo hubiera juzgado conveniente el constituyente.

Para el doctor Jorge Carpizo sobre el derecho penal y las leyes constitucionales define lo siguiente :

“En México, el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía, el uno no priva sobre otro, en otras palabras cuando existe una aparente contradicción entre una norma federal y una local, debemos examinar que autoridad es competente respecto a esa materia”.⁵⁶

Considero que no puede existir contradicción entre una norma federal y una local, sino el problema es de competencia. Así mismo la legislación federal como la ley local están subordinadas a las leyes constitucionales y a los tratados internacionales y sobre todas ellas, resplandece la única norma suprema y base de todo el orden jurídico: la constitución.

2.5.3. LA GARANTÍA FEDERAL.

Con esta denominación me refiero a la regulación de los imperativos que la federación tiene a su cargo para proteger a los estados, en términos de lo establecido en el artículo 4º, sección 4 de la constitución de Estados Unidos, que ordena lo siguiente:

“...Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta unión una forma republicana de gobierno y protegerán

⁵⁶ Ibidem., p. 112.

a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la Legislatura o el Ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la Legislatura)...⁵⁷

Efectivamente, los principios mencionados son conocidos dentro de la teoría constitucional como garantía federal, o sea, la posibilidad de que la federación intervenga en la vida interna de los estados.

2.5.4. LA GARANTÍA FEDERAL EN MÉXICO.

En lo que corresponde a la garantía federal el autor Jorge Carpizo comenta en relación al tema:

“La Garantía Federal, o sea la protección que la Federación debe otorgar a las entidades federativas, esta consignada en el artículo 119, que establece a) los Poderes de la Unión tienen la obligación de proteger a las Entidades Federativas contra toda invasión o violencia exterior, y b) la misma protección les otorgara la Federación en los casos de sublevación o conflicto interior , si esta ayuda le es solicitada por la Legislatura Local o por el ejecutivo cuando el Congreso del estado no se encuentre reunido”.⁵⁸

El artículo 199 esta inspirado en la elección IV del artículo 4°. De la constitución americana: en donde establece que los Estados Unidos garantizarán a cada estados de esta unión.

Una forma república de gobierno y protegerán cada uno de ellos contra la invasión, y a pedido de la legislatura o del ejecutivo, cuando la legislatura no pueda ser convocada, contra la violencia moderna.

La garantía federal, se puede comprender como la protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas, esta consignada en el artículo 119 que establece dos hipótesis.

⁵⁷ Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit. p. 15.

⁵⁸ Carpizo, Jorge. Op. Cit., p. 113.

a) Los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra invasión o violencia exterior, y

b) la misma protección les otorga la federación en los casos de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el congreso del estado no se encuentre reunido.

El artículo 199 está inspirado en la sección IV del artículo 4º, de la constitución norteamericana: que establece lo siguiente:

“Los Estados Unidos garantizan a cada Estado de esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán cada uno de ellos contra la invasión, y a pedido de la legislatura o del ejecutivo, cuando la legislatura no pueda ser convocada, contra la violencia doméstica”.⁵⁹

De lo anterior se puede destacar como las principales hipótesis que establece el citado artículo son tres importantes argumentos que son :

1.- Los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas.

2.- La misma protección les otorgará la federación en caso de conflicto interior o sublevación, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el congreso no este reunido.

3.- La que garantiza a las entidades federativas una forma republicana de gobierno.

Sobre el tema el citado autor Jorge Carpizo comenta al respecto lo siguiente :

“según la estructura del estado federal norteamericano, la garantía de la forma republicana es esencial al sistema; y lo mismo podría pensarse en el caso de México, ya que de acuerdo con los artículos 40 y 115 existe identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, y una de estas es precisamente la forma republicana de gobierno.

⁵⁹ Ibidem., p. 113.

Sin embargo, no se encuentra en nuestra constitución expresamente la mencionada garantía”.⁶⁰

Es probable que los legisladores, basados en los principios de la constitución norteamericana, tomarán como referencia para tomarlo é insertarlo en la primera constitución liberal de 1824 que consagró lo siguiente:

El artículo 34 del Acta Constitutiva de 1824 expresó que la propia constitución y la propia garantizaron a las entidades federativas la forma de gobierno del acta; a su vez los estados quedaron comprometidos a sostener el estado federal. tesis que paso a la constitución de 1824, ya que el acta fue parte de la misma, y la tesis fué confirmada en el artículo 161-1 de la primera constitución del México independiente.

Pero con el paso de los años, la situación política en México cambio sufriendo cambios estructurales en su forma de gobierno, y la garantía de la forma republicana fué suprimida en la constitución de 1857 y es imposible conocer la razón de tal omisión, ya que el artículo en cuestión fué aprobado sin discusión el 11 de noviembre de 1856. tal precepto paso a la constitución actual sin haber causado discusión y habiéndose aprobado por unanimidad.

En países sudamericanos como en Argentina la figura de la garantía federal cuenta con tres hipótesis y son las siguientes :

- 1.- los poderes de la unión tienen obligación de proteger a las entidades federativas.
- 2.- la misma protección les otorgará la federación en los casos de sublevación o conflicto interior.
- 3.- Se garantizó a las entidades federativas una forma republicana de gobierno.
- 4.- En caso de ataque de una provincia a otra, los poderes federales no intervienen si no es a petición de una de las partes en conflicto.

⁶⁰ Ibidem., p. 113.

En lo que se refiere a la cuarta hipótesis la garantía de la forma republicana es una intervención reconstructiva y las tres primeras hipótesis son de tipo ejecutivo.

La garantía de gobierno republicano es reconstructiva porque va a edificar de nuevo lo que se ha destruido, va a cincelar y a reorganizar a la entidad federativa en la única forma admisible y permitida por la ley cúspide del orden jurídico.

Pero lo más importante es que la legislación Mexicana considera que las dos hipótesis en nuestra legislación establece el artículo 119 constitucional

En lo que se refiere a la primera hipótesis, los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior.

Para el autor Felipe Tena Ramírez considera, en relación a la primera hipótesis considera lo siguiente:

“y con toda razón, que este enunciado resulta superfluo en una constitución federal porque las entidades federativas carecen de personalidad internacional, y por tanto ninguna de ellas puede ser objeto de un ataque aislado por alguna nación extranjera”.⁶¹

Cualquier invasión, agresión o ataque a una porción del territorio nacional, ya sea entidad federativa o territorio bajo jurisdicción federal, es un ataque al estado mexicano como tal, en su unidad, y no a una sola parte de él.

Según el autor Enrique González Flores acerca del artículo 119 de la constitución, considera que su contenido es innecesario, pues según lo previsto por el artículo 89 fracción VI en donde hace referencia al presidente de la república y la facultad que le otorga para disponer de las fuerzas armadas para la seguridad y la defensa de México.

Efectivamente el artículo 89 fracción VI de la constitución establece lo siguiente :

⁶¹Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit p. 163.

“las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes.....

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación...”⁶²

Pero se puede considerar, que lo descrito en la primera hipótesis del artículo 119, la intervención de los poderes federales es de oficio, tanto pronto como tengan noticia de la invasión o ataque exterior, deben tomar las medidas conducentes, es decir no es necesario que este auxilio sea solicitado por cualquier entidad federativa, pues tan solo la agresión es contra todo el país y no en contra de una porción determinada del territorio.

En lo que se refiere a la segunda hipótesis del artículo 119, se puede considerar que la federación protege a las entidades federativas en caso de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo federal, cuando el congreso del estado no se encuentre reunido.

Se puede observar que la diferencia con la primera y la segunda hipótesis, tratándose de conflicto doméstico, la federación no debe intervenir de oficio, si no debe ser excitada por la legislatura local o en su caso por el ejecutivo federal,

En épocas posteriores la segunda hipótesis tuvo gran apogeo de 1869 a 1874 cuando fue el restablecimiento de la paz y del orden constitucional hasta las importantes reformas que restauraron el senado y le otorgaron una serie de facultades novedosas en nuestra historia constitucional, pues en siete ocasiones las entidades federativas pidieron la intervención de los poderes federales, entonces se puede comprender que estas peticiones fueron solicitadas en situaciones de crisis, conflictos, problemas, entre el gobernador y cada uno de ellos solicitada el apoyo federal en la contienda.

Pero en el año de 1874 según lo previsto por la constitución vigente en esa época el que es antecedente de la fracción VI del artículo 76 constitucional que atribuye al senado la siguiente facultad :

“artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado :

⁶²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p. 116.

... VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado...”⁶³

En términos generales se le atribuye al senado la facultad de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado.

Entonces que la protección estados, esta segunda hipótesis del citado artículo 119 perdió importancia, según lo establecido por el jurista Felipe Tena Ramírez considera lo siguiente:

“se aplica esta hipótesis cuando los dos poderes mencionados están de acuerdo en solicitar a los federales ayuda para sofocar un conflicto domestico, ya se trate de una sublevación o una rebelión interior”.⁶⁴

En lo que se refiere al citado artículo 119 en donde se ha referido que hace referencia a los poderes de la unión, pero no precisa si todos tienen esta facultad, o solo una de ellas.

2.5.5. LA GARANTÍA FEDERAL NORTEAMERICANA.

En los que se refiere a la garantía federal en los Estados Unidos esta figura jurídica como se mencionó anteriormente esta previsto en la sección IV del artículo 4º, de la constitución norteamericana.

Los Estados Unidos garantizarán a cada estado de esta unión una forma republicana de gobierno y protegerán cada uno de ellos contra la invasión, y a pedido de la legislatura o del ejecutivo, cuando la legislatura no pueda ser convocada, contra la violencia domestica.

En los Estados Unidos la jurisprudencia norteamericana, niega la posibilidad al poder judicial federal del conocimiento de este tipo de problemas y según el precedente del caso Luther vs. Borden. Claramente se manifiesta

⁶³ Ibidem., p.p. 62-63.

⁶⁴ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 164.

El autor Bernard, Schwartz, hace referencia del caso siguiente en relación al tema:

“en el caso de Luther vs. Borden, la Suprema Corte opinó que el Congreso debe señalar: “los medios adecuados que deben adoptarse para cumplir con esta garantía”, Una ley de 1975 autorizó al Presidente para usar las fuerzas armadas “en el caso de insurrección en cualquier estado”. Esta ley atribuyó al presidente la facultad de decidir si se Interviene en el conflicto interno o no”,⁶⁵

Con lo anterior, las entidades o la entidad federativa se debe dirigir al presidente de la república solicitándole la intervención de la fuerza federal. Esta idea responde al hecho de que el poder ejecutivo es el jefe del ejercito y de la armada y quien puede disponer de los mismos se recuerda que la constitución le otorgó esta facultad al presidente, pues solo el mismo puede disponer de esas fuerzas con miras a la seguridad interior y defensa exterior del estado federal.

En Estados Unidos la aplicación de esta cláusula de violencia interna ha perdido importancia con el paso de los años, porque el presidente de la república ha considerado oportuno intervenir en problemas internos, sino por lo contrario en casos urgentes el presidente lo ha hecho sin que medie solicitud de los poderes del estado miembro, basado principalmente en sus facultades para suprimir rebeliones, proteger la propiedad federal y el comercio interestatal contra interrupciones por problemas laborales.

El presidente Eisenhower ordenó la intervención de las tropas federales en problema suscitado en Little Rock, Arkansas, en 1957, paso seguido el presidente Jhon F. Kennedy en 1962, en Oxford, Mississippi, también recurrió a tal medida para que se cumplierán las ordenes de los tribunales federales y se logrará la integración racial en las escuelas locales, ya que los gobernadores de esas entidades federativas habían utilizado a funcionarios estatales con el objeto de impedir la entrada a los estudiantes negros.

⁶⁵ Schwartz, Bernard, Los Poderes del Gobierno, Tomo I, Poderes federales y Estatales, México, 1966, p.p. 94-95.

Como se puede apreciar en los casos descritos por los presidentes Eisenhower como Kennedy ordenaron la intervención de las tropas federales bajo su propia responsabilidad y sin que ninguna autoridad local lo hubiera solicitado.

Finalmente en México, uno de los últimos casos que se conocen de aplicación de la segunda hipótesis del artículo 119 constitucional, se dió en el estado de Chihuahua, en el año de 1965, al solicitar las autoridades locales la ayuda del gobierno federal, a causa de que un grupo guerrillero atacó un cuartel en el poblado de madera, en esta ocasión el gobierno de la república según lo previsto por la constitución federal, se utilizó el citado precepto para salvaguardar la soberanía por medio de la figura de la garantía federal para lograr la tranquilidad local y la paz social.

2.6. FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL.

La modernización política implica también la voluntad de dar vigencia a las facultades que la constituciones otorgó a los estados y municipios. Y este debe ser un compromiso de diversas autoridades tanto federales estatales y municipales

Para el autor Andrés Serra Rojas en relación al pacto federal comenta lo siguiente :

“Un pacto federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los Gobiernos Estatales y Municipales. Se fortalecerá la concertación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales, con el pleno respecto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se avanzará gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades”.⁶⁶

⁶⁶ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., p. 529.

Así como la centralización de decisiones es un obstáculo para el desarrollo de la democracia en lo político y lo administrativo, la creación de las actividades, en todos los órdenes, es un freno al avance de la democracia en el significado amplio que le confiere la constitución, y que abarca el mejoramiento en lo económico, lo social y lo cultural de todos los mexicanos.

No es posible corregir súbitamente una pesada herencia de centralismo y concentración. Las labores necesarias se dificultan por la escasez de los recursos sin embargo, se darán de inmediato pasos graduales pero firmes hacia la descentralización y la desconcentración. La inacción en esta esfera redundaría en costos prohibitivos en el futuro. La concentración es un desperdicio de los recursos nacionales distribuidos en el territorio. Cada vez resulta más oneroso sostener zonas saturadas donde se ha agotado el potencial productivo y es oportuno dar más libertad política a los estados de la federación y a los municipios.

Es posible avanzar con prudencia y firmeza, hacia una distribución del poder de decisión y de la actividad económica y social y cultural, para que estados y municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concentrada y autónoma. Los gobiernos locales deberán, a su vez, atender la solución de sus problemas haciendo acopio de recursos propios en la medida de sus posibilidades.

En lo que se refiere al tema del federalismo el autor Andrés Serra Rojas comenta lo siguiente:

“La vigencia del Federalismo Mexicano supone que cada ámbito de gobierno cuente con los elementos que le permiten asumir cabalmente sus atribuciones. En este sentido deberá entenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados Federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Será indispensable también iniciar una labor con servicios Estatales y Municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal. En esta tarea no son útiles las apariencias descentralizadoras que, en el fondo, acentúa la dependencia del centro. Como estrategia, la descentralización requiere un equilibrio dinámico que haga posible transferir decisiones y recursos en un marco global de congruencia, y significa la reformulación de la presencia federal

en los Estados, en términos de una nueva expresión de la unidad y la cohesión nacional.”⁶⁷

La descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y estado. Los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas. Por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población.

Una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura, propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza.

2.7. SUPRESIÓN DEL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Importantes hechos revolucionarios se sucedieron en los municipios de la ciudad durante la cruenta década de 1810 a 1820, una vez triunfante la Revolución, el primer Jefe mediante proyecto de reformas a la constitución de 1857 propuso, en diciembre de 1916, anexar al Distrito Federal los distritos de Chalco, de Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlan y una parte de Tlalnepantla. Ante la abierta inconformidad del estado de México el proyecto no prosperó.

El texto original de nuestra actual constitución previo, en su artículo 73 fracción VI, la facultad del congreso de la unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, especificándose que la base de la división territorial de este, sería el municipio.

El primer jefe de la revolución, don Venustiano Carranza, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 1º. transitorio de la constitución, expidió el 13 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, dejando subsistente la división territorial de trece municipalidades para la capital de la república.

Sobre la reforma del Distrito Federal el autor Carlos Quintana Roldán comenta lo siguiente:

⁶⁷ Ibidem., p. 530.

“Así continuo el Distrito Federal hasta el 28 de agosto de 1928 en que se reformó el artículo 73 de la Ley Suprema, en su fracción VI, para aprobar las nuevas Bases de la Organización Política y Administrativa para el Distrito Federal, suprimiendo los Municipios y dejando en manos del Presidente de la República directamente el Gobierno de toda la entidad, quien lo ejercía. “Por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva”.⁶⁸

La antedicha reforma constitucional tiene un interesante proceso histórico, pues fue promovida a instancia del general Álvaro Obregón en su campaña por la reelección, que por esos años realizaba. Si bien técnicamente hubiera sido imposible que en forma personal promoviera iniciativa de ley, para los efectos reglamentarios, la hicieron suya muchos diputados y senadores partidarios de su causa.

El bloque Obregonista presionó para que se convocará un periodo extraordinario del congreso en donde se ventilarían las propuestas del general y candidato presidencial, entre los que se encontraba la referida al artículo 73, fracción VI, de la constitución. Con rapidez poco usual, el congreso autorizó las reformas planteadas y las envió a las legislaturas de los estados para los efectos de su ratificación.

2.7.1. REFORMAS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1928 SOBRE EL DISTRITO FEDERAL.

Mientras tanto el general Álvaro Obregón ganó las elecciones para presidente de la república, del primer domingo de julio de aquel 1928, pero pocos días después, el 17, cayó asesinado en la “*Bombilla*” por el rumbo de San Ángel, acontecimiento que impidió al parecer para siempre, la reelección de un presidente mexicano posterior a la revolución.

Sin embargo, la muerte de Obregón no canceló el curso de la reforma constitucional y, el 30 de junio de 1922, en otro periodo extraordinario de sesiones, el congreso declaró que hecho el computo del voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas de los estados, se daban por

⁶⁸ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 111.

reformados diversos artículos de la ley suprema, entre ellos el que he venido comentando de suprimir los municipios en la capital de la república.

Las reformas entraron en vigor el 28 de agosto de 1928, previniendo la desaparición de los ayuntamientos del Distrito Federal a partir del 1º de enero de 1929.

Con base en la reforma que se comentó, el congreso de la unión, con fecha del 31 de diciembre de 1928, expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal, contemplando la figura del jefe del departamento, designado directamente por el presidente de la república, quien sería el encargado de dirigir los asuntos administrativos de la entidad. Esta ley estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1941, en que se expidió otro ordenamiento reglamentario denominado “Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal”.

Al abordar el tema del Distrito Federal y el municipio, no se puede dejar de lado de la polémica actual y permanente, que a diario se plantea en torno a la probable restitución de los municipios de esta entidad. Esta polémica se puede ubicar dentro de un contexto mayor, que implicaría el reclamo de una más amplia participación ciudadana para los millones de habitantes que la poblamos, como lo es la gran ciudad de México y capital de la república mexicana y sede de los poderes federales.

Con la supresión del municipio en la capital de la república mexicana surgieron cambios políticos y estructurales con la reforma de 1928, surge en la ciudad de México una nueva forma de organización política económica administrativa, social, con lo anterior el autor Felipe Tena Ramírez hace referencia de la transición de municipio a Distrito Federal:

“Suprimido el municipio libre en el Distrito, por la reforma de 1928, el único punto en que se identifican plenamente dicha entidad y los Estados, consiste en la representación en el Senado que no tenía el Distrito en la Constitución de 24, pero que alcanzo en el Acta de Reformas de 47, y que se justifica por la categoría de Estado bajo condición que actualmente corresponde al distrito”⁶⁹.

⁶⁹ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., p. 314.

Sin embargo, esta designación que la propia constitución otorga al distrito federal, plantea en la practica serios problemas, con los que se han enfrentado diversos cuestionamientos tanto en materia jurídica, en la misma jurisprudencia y en la doctrina

A partir de 1928, los ciudadanos que habitan el Distrito Federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior , aunque si poseen la facultad de voto en la elección de presidente de la república y de los diputados y senadores que los van a representar a nivel federal.

Con lo anterior el jurista Jorge Carpizo en relación a la reforma de 1928, define lo siguiente:

“la situación actual del Distrito Federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país que reviste la mayor importancia. La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, se pone totalmente en manos de uno de los poderes federales. Este fenómeno reviste dos aristas: el énfasis en la centralización y el predominio del ejecutivo federal respecto a los otros dos poderes también federales y en general su situación como el organo de decisión en el país”.⁷⁰

Los poderes del distrito se crean en la constitución general. Y se puede comenzar por citar el poder ejecutivo y esta a cargo del presidente de la república, quien lo ejercerá por conducto del organo u órganos que determine la ley respectiva.

En lo que corresponde al poder legislativo del Distrito Federal, como el de los territorios federales, es el mismo congreso de la unión. A semejanza con los territorios federales, los poderes legislativo y ejecutivo del Distrito Federal coinciden, son los mismos que los centrales.

Y en lo que corresponde al poder judicial, reside en el tribunal superior de justicia del Distrito Federal y de los territorios, que es el único poder que no coincide con los federales, y que es común tanto para el distrito como para los territorios federales.

⁷⁰ Carpizo, Jorge., Op. Cit., p. 139.

En el caso del procurador de justicia del Distrito Federal es el mismo que el de los territorios Federales.

En el caso del congreso federal este organismo legisla de acuerdo con las facultades que la presente constitución establece, como poder legislativo que poseen las entidades federativas. Es decir en función de las legislaturas locales, el congreso federal no puede legislar irrestrictamente, porque invadiría su propia competencia federal; en el caso de que no puede expedir una ley de trabajo o un código de comercio, para el Distrito Federal.

El congreso federal puede dictar una ley que señalará su competencia legislativa respecto al Distrito Federal, pero una ley de esta naturaleza no es necesaria, porque existe el artículo 124 de la constitución, que establece las competencias en el sistema federal mexicano, y que limita la facultad legislativa de las entidades federativas y del distrito y territorios federales.

Con lo anterior el autor Felipe Tena Ramírez define en relación a la actividad del congreso unión cuando legisla para el Distrito Federal lo siguiente:

“Cuando el Congreso de la Unión actúa como legislatura del Distrito, se equipara en sus atribuciones a las legislaturas de los Estados, pues como ellas tiene, aunque disminuida, la función constituyente y como ellas posee completa la función legislativa ordinaria”⁷¹

El anterior concepto sobresale una incógnita de que si los poderes del Distrito Federal son de naturaleza federal o local.

En lo que corresponde al poder ejecutivo y al poder legislativo, son poderes federales, ya que son el presidente de la república y el congreso de la unión, y el mismo Distrito Federal se creó exactamente para que fuera asiento de ellos.

Las funciones que realizan el presidente de la república y el congreso de la unión pueden ser de naturaleza federal como local, pero consideró que son de índole local cuando actúan puede asemejarse a la de

⁷¹ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., p. 287.

cualquier gobierno de un estado miembro, es decir esa función tiene un ámbito de validez restringido al Distrito Federal.

La naturaleza del poder judicial del Distrito Federal es local, porque no coincide con los órganos federales, y se crea únicamente con la finalidad de ser la instancia judicial superior del distrito y territorios federales. Además consideró que es parecido a cualquier tribunal superior de justicia en las entidades federativas. Y desde luego que las funciones que desarrolló el tribunal superior de justicia del distrito y territorios federales.

Pero consideró que puede existir confusión, el jurista Felipe Tena Ramírez considera:

“que en el caso del Distrito Federal existe unidad de órganos con dualidad de funciones. Aquellos son siempre federales; estas últimas son federales o locales, según que el ordenamiento expedido en ejercicio de la función alcance constitucionalmente un ámbito nacional o local de validez”⁷²

Según lo previsto por la fracción VI del artículo 73 constitucional, en relación al congreso federal, ha expedido desde la vigencia de la constitución actual, varias leyes orgánicas para el Distrito Federal y estas leyes fueron :

- 1.-La ley del 13 de abril de 1917;
- 2.-La ley del 31 de diciembre de 1928;
- 3.-La ley del 31 de diciembre de 1941, y
- 4.-La ley del 27 de diciembre de 1970.

Según lo establecido en esta presente ley, el presidente de la república ejerce el gobierno del Distrito Federal, que es nombrado y removido discrecionalmente por el ejecutivo federal.

En lo que se refería al titular del departamento del Distrito Federal estaba a cargo del Jefe del Departamento y este a su vez estaba auxiliado por los siguientes colaboradores:

⁷² Ibidem.,. Pág. 140.

A.-Por cuatro secretarios generales;

B.-Un oficial mayor;

C.-Un consejo consultivo;

D.-Juntas de vecinos;

E.-Delegados y subdelegados.

Según lo previsto por la ley orgánica, en su artículo décimo establecía que el Distrito Federal o ciudad de México se divide en 16 delegaciones;

En lo que corresponde a la atribución de los delegados en su artículo 12 establecía que estaban dotados de atribuciones desconcentradas. En cada delegación existe una junta de vecinos.

Existe un consejo consultivo del Distrito Federal y las juntas de vecinos, que son órganos de colaboración ciudadana que prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones que les confiere esta ley. Con todo lo establecido en las citadas leyes, estos cuerpos no poseen facultades ejecutivas o de decisión, sino únicamente consultivas, de información, de opinión. Y desde luego que sus proposiciones no obligan en forma alguna ni al jefe del departamento ni a los delegados, según declaraciones del artículo 26.

Con lo establecido en el artículo 44 de la constitución federal, establece que si los poderes federales se trasladan a otro lugar, se erigirá el Distrito Federal en estado del Valle de México, situación que por el momento parece improbable, ya que la ciudad de México por siglos ha sido la capital de este país.

Esto provocó diversos cuestionamientos, por su compleja personalidad jurídica que se le implantó, si se deben ser considerados como federales o como locales, los poderes del Distrito Federal y las funciones que constitucionalmente le corresponde.

En todas sus esferas de gobierno, los poderes legislativo y ejecutivo (congreso de la unión y presidente de la república) no se puede

negar de que son federales por su naturaleza, puesto que son poderes de la unión.

El Distrito Federal se creó y existe para que los poderes de la unión como tales y no como poderes locales, gocen de sede propia. En cambio, el órgano judicial del distrito no es poder de la unión ni el distrito se creó para su residencia, sin que aquel órgano nació como resultado de la creación del distrito, eso es, para subvenir a la administración de justicia en la zona que se destina a los poderes federales.

Si el poder judicial del Distrito Federal fuera la suprema corte como en otro tiempo, ese poder, al igual que los otros dos, sería de naturaleza federal. Pero la constitución sustrajo de la órbita de los poderes federales la administración de justicia del distrito, encomendándola a un órgano autónoma con jurisdicción local, entonces se puede considerar que no es federal.

Con lo anterior considero que existe la naturaleza federal o local de las funciones que incumben al presidente de la república y al congreso de la unión con respecto al Distrito Federal. Las facultades que la constitución concede a la federación sobre el distrito porque ningunas tenían estos sobre el distrito ni sobre el territorio por el ocupado. Entonces podría decirse que la creación del distrito desplazó la jurisdicción del estado cuyo territorio se mereció para formar la nueva entidad.

Pero no es ese desplazamiento total en cuanto a la jurisdicción y parcial en cuanto al territorio, el previsto por el artículo 124, el cual segrega las facultades de la federación en todo el territorio nacional de las facultades que conservan por igual todos los estados miembros.

De lo anterior se puede destacar entre lo más importante dos aspectos fundamentales del Distrito Federal. 1) no es solo la jurisdicción restringida a un territorio determinado denominado distrito federal; 2) sino la jurisdicción total frente a las facultades de los estados.

Es oportuno mencionar la opinión del autor Felipe Tena Ramírez la comparación del sistema federal con el pensamiento kelseniano lo siguiente :

“Hemos identificado con Kelsen, a manera de dato íntimo del sistema federal, el conjunto por una parte de normas

centrales validas para todo el territorio de la federación, y por la otra el acervo restante de normas que valen solamente para porciones de ese territorio; las primeras son las normas federales y las segundas las locales. El ámbito espacial de validez determina de este modo la naturaleza de unas y otras. Los dos ordenes coexisten territorialmente, pues el federal desplaza al local tan solo por razón de la materia, no en el territorio”⁷³.

Considero que las jurisdicciones locales se excluyen territorialmente entre si, pues la legislación de un estado solo tiene aplicación dentro de los límites del propio estado.

Considero en relación al Distrito Federal, se advirtió que las normas que rigen en su territorio son de dos clases, exactamente lo mismo que ocurre en los estados :

1) Que valen para el distrito al igual que para el resto del territorio nacional (por ejemplo el Código de Comercio); y

2) Que solo tienen vigencia en el distrito (por ejemplo, el Código de Procedimientos Civiles).

De lo anterior ambas coexisten entre si territorialmente, pero se excluyen por razón de la materia y las segundas desplazan espacialmente a las normas de las demás entidades federativas. Entonces se puede destacar que se tienen presencia de normas de naturaleza Federal y de norma de naturaleza local. Este tipo de normas desempeñan una doble función. (Local y Federal).

Pero lo que introduce confusión es que las dos clases de ordenamientos emanan de órganos federales (a diferencia de los estados), pero esto se puede comprender que en el caso del Distrito Federal existe unidad de órganos con dualidad de funciones. Aquellos son siempre federales; estas últimas son federales o locales, según que el ordenamiento expedido en ejercicio de la función alcalde constitucionalmente un ámbito nacional o local de validez.

Pero estas contradicciones entre autoridades locales del Distrito Federal y las federales, surgieron desde la desaparición del municipio y la

⁷³ Ibidem., p. 316.

creación del departamento del Distrito Federal, como órgano de la administración pública federal, pero es importante en este presente estudio de análisis profundizar más sobre el Distrito Federal, haciendo una mención del marco histórico, naturaleza jurídica, atribuciones jurídicas, principales autoridades. En el siguiente apartado hare mención.

Pero con todas estas posturas que sean mencionado en este presente apartado es oportuno ubicar y desarrollar este tema en un amplio sentido, considero que lo expresado en este apartado es antes de la reforma de 1996, en la constitución federal, y se ha hecho referencia al régimen anterior y es oportuno hacer notar la gran diferencia entre el antiguo y nuevo régimen que impera en la capital de la república, entonces las reformas en la ciudad no se han finalizado en relación al Distrito Federal, entonces el sistema municipal como una opción de gobierno en la ciudad de México.

Al hacer mención del Distrito Federal es preciso estudiarlo desde varios aspectos para su mayor comprensión iniciando desde sus orígenes, su sistema jurídico, reformas constitucionales y todo lo relativo a su régimen jurídico, sus principales atribuciones y funciones, así como sus principales autoridades y demás temas correspondientes al Distrito Federal y a continuación comenzaré haciendo referencia desde sus principales orígenes, que van desde la época prehispánica en América, hasta finalizar con el estudio y análisis de la época actual.

2.7.2. RESEÑA HISTÓRICA DEL DISTRITO FEDERAL

Desde la aparición de los primeros pobladores que se asentaron en el Valle de Anahuac, con el transcurso del tiempo fundaron la gran Tenochtitlan, en el año de 1327, la cual significa “*lugar del tunal en la piedra*”. En el lugar conocido hasta entonces “*Mechtli*” (México) que expresa “ lugar de los mexicanos”. La ciudad llevaba el nombre de su fundador, “*Tenoch*”, notable caudillo de los Aztecas, el cual edificó la ciudad al amparo de los designios indígenas, en el mismo sitio en que ha permanecido a través de los siglos, para mantener sus tradiciones políticas y religiosas edificó el templo de *Huitzilopochtli*.

El adelanto que desarrollo esta civilización fue sorprendente como lo manifiesta el autor Andrés Serra Rojas acerca del desarrolló de la gran ciudad lo siguiente:

“Es sorprendente el régimen administrativo de los servicios de la ciudad azteca y de los pueblos colindantes, con sus normas sobre calzadas, caminos, mercados, policía, el régimen de impuestos, inundaciones, agua, abastos epidemias, diversiones, guerras floridas, y el desarrollo de las obras públicas”.⁷⁴

Es sorprendente los adelantos con los que contaban esta civilización, con un régimen perfectamente organizado con todos los servicios, obras de infraestructura, servicios y obras públicas, medios de recreación, como cualquier urbe perfectamente organizada a la altura de las mejores de su época.

Contabá también con una perfecta administración pública, que se extendía en un enorme territorio, pero este resplandor y ejemplar organización no duraría demasiado con la llegada del ejército peninsular, los españoles dieron fin al imperio de los aztecas y denominaron a esta hermosa región “la ciudad de México” con el dominio español fue reedificada desde su iniciación y formó el asiento de la conquista española y más tarde el centro de gobierno del virreinato, que estuvo dominado por una fuerte centralización política y administrativa, el cual extendió sus dominios en todo el continente americano convirtiéndose desde el punto de vista territorial en el más grande y poderoso imperio de miles de kilómetros cuadrados.

El dominio español avanzó hacia direcciones distintas, dejando atrás el sistema de gobierno azteca, y dando paso a una nueva civilización, el dominio español se extendió en todos los territorios conquistados, pero esta urbe creció con un creciente desarrollo, creador de complejos problemas sociales y desigualdades étnicas y culturales, además de los problemas sociales políticos y económicas entre los diversos pobladores, cuestión que con los años fué el detonante para el movimiento de independencia de 1810.

Pero para comprender los acontecimientos ocurridos con la conquista de México el ilustre historiador Bernal Díaz del Castillo relata lo siguiente :

“expresa conmovido al describir la hermosa urbe: _ “... y desde que vimos tantas ciudades y villas pobladas en el agua y en tierra firme otras grandes poblaciones, y aquella calzada tan derecho y por nivel como iba a México, nos quedamos

⁷⁴ Serra Rojas, Andres. “DERECHO ADMINISTRATIVO”. Editorial Porrúa. 20ª. Ed. México, D.F. 1999. p. 619.

admirados, y algunos de nuestros soldados decían que aquello que veían, si era entre sueños... ver cosas nunca oídas, ni aun soñadas, como veíamos”.⁷⁵

Para el historiador español, fue sorprendente la impresionante organización de la ciudad, la organización política, social y económica, sus ciudades perfectamente delineadas y con un sistema de riego y cultivo impresionante, como cualquier urbe europea de gran esplendor, motivo por el cual maravillo a los soldados peninsulares desde la llegada al continente americano.

Con la conquista de México a cargo de Hernán Cortes en territorio mexicano empezó a controlar los dominios ocupados, con el avance de las tropas del conquistador sus primeros actos de gobierno fue el fundar en Coyoacán el ayuntamiento, como lo ocurrido en Veracruz, conocido como el municipio de la “*Villa Rica de la Veracruz*”.

1.- Se proclamó una cedula real con fecha del 4 de julio de 1523, en donde se erigió a la capital en ciudad y recibió su escudo de armas.

2.- En el año de 1524 se trasladó a Coyoacán el ayuntamiento y la primera acta de cabildo es con fecha del 7 de marzo de 1524.

Con el paso de los años la conquista fue avanzando con éxito para Hernán Cortes, a los lugares ocupados, es fundamental fundar y establecer el orden y el mando político, lo cual es importante proclamar una figura de origen europeo como lo es, el municipio español, con sus respectivas autoridades.

Los primeros actos de gobierno de esta nueva institución en América son lo proclamado por las cédulas reales que establecieron lo siguiente:

“la Real Cédula del 24 de octubre de 1539 extiende su jurisdicción a 15 leguas con el título de “Muy Noble”, Insigne y muy Leal Ciudad”... ciudades gobernadas por Municipios, con un Cabildo o Ayuntamiento, con un Alcalde, doce regidores o menos según su importancia”.⁷⁶

⁷⁵ Ibidem., p. 620.

⁷⁶ Ibidem., p. 620.

Con la nueva civilización europea en América y el dominio español, siguiendo el ejemplo de los indígenas, la nueva organización pronto se vio obligada, por el continuo aumento de sus pobladores y la concentración económica a tomar serias determinaciones en los problemas ciudadanos y extraurbanos, que adquirirían una mayor amplitud.

La gran ciudad de México se ligó a los recuerdos relacionados con los acontecimientos históricos nacionales culminante, desde la época antigua hasta la moderna, principalmente en los últimos tiempos, por constituir la residencia habitual de los poderes federales.

Las máximas autoridades de la Nueva España como lo fueron el Virrey se concentró su preocupación en la atención de los servicios públicos y a hacer frente a las continuas y grandes calamidades públicas, de una enorme población indígena, hispánica y mestiza. Aunque lo difícil en estos años fue el poder controlar las epidemias en las que perecieron víctimas del cólera, viruela y demás epidemias causando miles de muertes en la ciudad de México.

La intensificación del comercio obligó a las principales autoridades a la expedición de numerosas disposiciones administrativas para reglamentar las materias que provocaban frecuentes problemas ciudadanos, como el trabajo de los indios, mesones, fondas, gremios diversos, policía, salubridad, mercados, comercios.

Con el crecimiento de la ciudad, surgieron diversos problemas, en donde fue la prioridad de los gobernantes el darle solución a todos, por citar un ejemplo el Virrey Conde de Revillagigedo, de los problemas urbanos y circunvecinos a la ciudad, que disponía de hermosos templos, palacios y edificios que llevaron el estilo de la época.

Numerosas variaciones sufrió el ayuntamiento de la ciudad de México con el paso de los años, en lo que corresponde a las ordenanzas de gobierno con fecha del 3 de junio de 1720 regularon los cabildos, su elección y composición.

3.- Otra característica son las ordenanzas de gobierno, las cuales tuvieron la función de regular los cabildos, la forma de cómo debían elegirse y su composición.

4.- Otra característica era el cabildo abierto, a los que podían asistir cualquier persona de la ciudad, de los mismos que conformaban el ayuntamiento.

Es importante mencionar entre las figuras jurídicas de suma importancia es la intendencia de la ciudad de México, y según el autor Andrés Serra Rojas define lo siguiente:

“La Intendencia de la Ciudad de México, que en la actualidad son las Entidades Federativas, surgió esta organización de las Intendencias de la ley del 4 de diciembre de 1786 y dieron paso durante el México independiente a las Divisiones Territoriales”.⁷⁷

Otro acontecimiento importante el del ayuntamiento de la ciudad de México en el año de 1808, cuando el licenciado *Verdad* proclamó que, en ausencia de las autoridades españolas, que eran los monarcas, la soberanía tendría que recaer en el pueblo, el cual debía de ejercerla por conducto de sus legítimos representantes que eran los ayuntamientos.

La ciudad de México formaba parte del territorio de la intendencia de México, aunque su régimen político y administrativo era diverso de ella. Es esa razón por la que los constituyentes de 1824 se propusieron organizar un régimen apropiado para la importante capital del Virreinato y del México actual.

2.7.3. EL DISTRITO FEDERAL EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

El Distrito Federal ha sido tradicionalmente el centro político económico y cultural del país, en diferentes épocas de la historia de México que inician desde la época precolombina, el poderío español; el México independiente la Revolución Mexicana, hasta la época actual.

1.- Antes de la conquista española, la gran “*Tenochtitlan*” , fué la gran capital del imperio azteca.

⁷⁷ Ibidem., p. 621.

2.- Durante la época del coloniaje español, la ciudad de México sustituyó a la gran “*Tenochtitlan*”, la que fué constituida sobre las ruinas de la primera;

3.- Con el movimiento de independencia México se reconoció como algo natural que la ciudad de México fuera la capital del país.

4.- Con la primera constitución del México independiente de 1824, entre las facultades del congreso federal señaló, “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado”,

5.- Según las constituciones centralistas de la época del general Antonio López de Santa Anna de 1836 y 1843, el Distrito Federal se incorporó al departamento de México según lo establecido por el Artículo 6°:

“mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos Senadores”.

Es decir se volvió a crear el Distrito Federal, lo que fue muy lógico por el regreso al sistema federal de gobierno, y que se designó a la ciudad de México con tal naturaleza, aunque con carácter transitorio, como lo indicaba la palabra mientras.

Parece ser que existió la idea de que los poderes federales se trasladarán a otra ciudad y el Distrito Federal se convirtiera en entidad federativa”. situación que no se cumplió.

6.- Con la constitución centralista de 1854, siguió refiriéndose al Distrito Federal en el que se denominó “*Distrito de México*”, comprendiendo dentro de sus límites a San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huixquilucán Mixcoac, San Ángel y Coyoacán, Tlalpan, Tepepan, Xochimilco, e Ixtapalapa, el Peñón Viejo, y la medianía de las aguas del Lago de Texcoco.

Debido a los excesos del gobierno centralista del dictador Antonio López de Santa Anna, surgió en contra del déspota presidente, “*el Plan de Ayutla*”, reformado y adicionado en la ciudad de Acapulco Guerrero, en donde contenía entre sus postulados principales, uno en específico, al referirse al “distrito de la capital”.

7.- Con el país dividido en dos grandes facciones entre liberales y conservadores y con una inestabilidad política y económica que se vivía en México, el ambiente político era delicado, se promulga la constitución de 1857 entre sus contenido más importante relativo al Distrito Federal “enumeró entre las partes integrantes de la federación al estado del Valle de México” y no al Distrito Federal, pero tal estado solo se erigiría, cuando los poderes federales salieran de la ciudad de México.

Esta citada constitución, le otorgó facultad al congreso federal para arreglar internamente al Distrito Federal y territorios, teniendo como función principal el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales.

Con la promulgación de la constitución de 1857, tuvo una característica muy especial, solo estuvo integrada por la cámara de diputados, y fue hasta el año de 1874, cuando se reformó la constitución para volver a instaurar la cámara de senadores, fue en este año cuando se le otorgó a la ciudad de México dos representantes a esta citada cámara.

Con lo anterior el autor Herrera y Lasso escribió sobre esta cuestión lo siguiente:

“Con ello hacían pedazos la lógica del sistema federal que no tolera la intromisión del distrito en la cámara que representa a los estados como tales; pero adecuaban la ley a la realidad, teniendo en cuenta la importancia máxima de la ciudad de México y los imperativos ineludibles de la conveniencia pública, que no cabe en los moldes regulares de la geometría política”⁷⁸.

Con la vigencia de esta presente constitución, se promulgaron varias leyes respecto al Distrito Federal, para poder gobernar la ciudad de México.

Con el general Porfirio Díaz en el poder, surgen cambios en la constitución y es hasta el año de 1901, cuando se reforma la fracción VI del artículo 72 constitucional, reduciéndola de la siguiente manera:

⁷⁸ Herrera y Lasso, Manuel. “ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL”. México., p. 70.

“el congreso tiene para legislar en todo lo concerniente al distrito federal y territorios facultad”. Y es hasta el 26 de marzo de 1903, cuando entra en vigor y es cuando establece “ un sistema intermedio de gobierno político y administración municipal”.

Con el estallido de la Revolución Mexicana, el general Porfirio Díaz renunció al gobierno y es exiliado a europa, en México la lucha por el poder es cruel y sangrienta, por diversos caudillos revolucionarios, y es con Venustiano Carranza con su proyecto de constitución y en relación al Distrito Federal proponía lo siguiente para la capital de la república:

El proyecto de constitución de venustiano Carranza suprimía el sistema municipal del Distrito Federal, substituyéndolo por un régimen de comisionados, los que serían nombrados y removidos por el ejecutivo federal.

Cuando se integró el congreso constituyente en la ciudad de Querétaro los miembros integrantes rechazaron el proyecto Carrancista, pues no aceptó, la intención de “*supresión del municipio*” en la capital de la república.

8.- Una vez promulgada la constitución de 1917, y con la nueva modalidad de “*municipio libre*”, según lo previsto por el artículo 115 de la citada constitución, en materia municipal se lograron grandes adelantos como fue eliminar la influencia de los “*jefes políticos*”, dejando libertad a los municipios, pero en general se promulgó una nueva carta magna, extraordinaria por su sentido social en el mundo.

Pero con una nueva constitución, el mismo Venustiano Carranza meses después presentó el día 3 de octubre de 1918, un proyecto de reforma constitucional, en el que insistió para que no existieran municipios en el Distrito Federal, pero como respuesta los municipios hicieron oír su voz y el presidente carranza fracasó con la intención de “*suprimir los municipios*” en la capital de la república.

9.- Pero en 1928, con la posible reelección del general Álvaro Obregón, que finalmente no se llevó a cabo, pero si se “*suprimió el régimen municipal*”, tanto del Distrito Federal como de los territorios federales, dejando atrás una larga tradición municipalista de siglos.

En relación a la “*supresión del municipio*” en el Distrito Federal el doctor Jorge Carpizo comenta lo siguiente:

“la reforma de 1928 fue en contra de la historia constitucional de México, de la que se desprende que los habitantes de la ciudad de México, habían siempre tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. El sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en 1928”⁷⁹.

A partir de 1928, los habitantes del Distrito Federal estuvieron privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, aunque si poseén la facultad de voto en la elección de presidente de la república y de los diputados y senadores que los van a representar a nivel federal.

Efectivamente después de la reforma de 1928, la ciudad de México, surgieron cambios en la capital de la república mexicana, se “suprimen los municipios” y se adopta el sistema de delegación en su lugar y estará regido por delegados políticos, y la capital se le denominó departamento del Distrito Federal, estará representado por un regente capitalino, el cual estuvo designado por el presidente de la república. Este sistema de gobierno en la capital ha cambiado a partir de mediados de la década de los “noventas”.

En la actualidad, la ciudad de México esta gobernada por el jefe de gobierno de la ciudad de México, dura en su encargo cada seis años, y es elegido por el voto popular; las delegaciones están a su cargo por los delegados políticos y duran en su cargo tres años, mediante el voto popular; cuenta con una asamblea legislativa, pero el gobierno de la ciudad de México es libre y soberano y puede gobernarse por si mismo como cualquier estado integrante de la federación, el presidente de la república no influye en las decisiones políticas de la ciudad de México.

Con las reformas sobre el Distrito Federal, existen discrepancias con la naturaleza jurídica, sus autoridades y sus demás funciones y atribuciones políticas pero sigue la incógnita de que, si se le puede denominar el estado 32, de la federación, y si de ser posible, se puede lograr una verdadera reforma del estado y culminar con las reformas que requiere el país, para lograr un mejor desarrollo de México con los miembros integrantes de la federación, con los estados y los municipios, por eso es necesario la municipalización de las delegaciones del Distrito Federal en la capital de la

⁷⁹ Carpizo, Jorge, Op. Cit., p. 139.

república, para así lograr una verdadera unión de los estados, fortalecer el pacto federal, y lograr el fortalecimiento de la república con un verdadero federalismo en México .

CAPÍTULO TERCERO.

AUTORIDADES LOCALES DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1. AUTORIDADES LOCALES DEL DISTRITO FEDERAL

3.1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL .

La naturaleza jurídica del Distrito Federal se puede encontrar prevista en el artículo 44 de la constitución la cual establece:

“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 el Estado del Valle de Mexico con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”¹

De conformidad con lo dispuesto por las bases 2^a. y 3^a, del artículo 122 constitucional, la administración pública del Distrito Federal dispone de una organización compleja que comprende, por una parte, al titular del gobierno de la entidad y, por la otra, los órganos desconcentrados y descentralizados. Pero en especial toca analizar la figura del jefe de gobierno del Distrito Federal.

Según lo previsto por el artículo 122 constitucional la naturaleza jurídica del Distrito Federal establece las autoridades locales del Distrito Federal a las siguientes :

“Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.”²

Del citado artículo, se puede comprender como las principales autoridades locales de la ciudad de México a las siguientes :

- 1.- Jefe de gobierno del Distrito Federal;
- 2.- Asamblea legislativa, y
- 3.- Tribunal superior de justicia.

En lo que corresponde al citado artículo 122, párrafo 5°. En relación a la distribución de competencias establece lo siguiente :

...“la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

- A . Corresponde al Congreso de la Unión...
- I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal...
 - II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p. 43.

² Ibidem., p.p. 107.

- III.- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV.- Dictar las disposiciones generales que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V.- Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I.- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II.- Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III.- Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesario, para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal;
- IV.- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal;
- V.- las demás atribuciones que le señale esta constitucion, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA .- Respecto a la Asamblea Legislativa:

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

BASE TERCERA .- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.³

En este trabajo de investigación iniciare analizando al jefe de gobierno, como el titular y el responsable del poder ejecutivo de la ciudad de México, mismo que realizare en el apartado siguiente.

3.1.2. JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

³ Ibidem, p. 107-113.

El Jefe de gobierno del Distrito Federal es el titular de la administración pública de la ciudad de México y para comprender un poco más de esta figura el autor Carlos Quintana Roldán comenta lo siguiente :

“El jefe de gobierno será elegido mediante el voto popular y directo de los ciudadanos, teniendo un periodo de gestión de seis años, salvo el que se elija en 1997, que de acuerdo a un artículo transitorio solamente durara de tres años”.⁴

El jefe de gobierno del Distrito Federal es el titular de la administración pública de la ciudad de México y antecede al jefe del departamento del Distrito Federal el cual era el regente de la ciudad. y designado por el presidente de la república y removido a voluntad del mismo presidente de la república.

Pero es importante como con la reforma de 1993, cambio las autoridades del Distrito Federal, y es conveniente conocer como se regía la ciudad de México antes de la citada reforma, y cual era su organización política y administrativa y a continuación mencionaré brevemente.

3.1.3. EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL HASTA 1997.

El jefe del departamento del Distrito Federal o mejor conocido como regente, fué el encargado de gobernar la ciudad a su cargo, pero con atribuciones y facultades muy limitadas, pues el presidente de la república y el congreso tomabán las principales decisiones políticas de la entidad.

Existe en la doctrina y en la realidad, lo que consideró, una gran anarquía, en cuanto a conceptuar lo que la constitución llamada (artículo 73, fracción VI, base 1ª. “órgano u órganos que determine la ley respectiva” para ejercer el gobierno del Distrito Federal), derogada en 1995.

Al hacer referencia de gobierno, la constitución, en la fracción y base comentada, debe entenderse que se refiere, al poder ejecutivo del Distrito Federal, pues la propia constitución determinaba que el poder legislativo por una parte lo constituye el congreso de la unión cuando legisla para esa entidad, y por la otra la asamblea legislativa del Distrito Federal, que son órganos electos por voto popular directo, de donde se confirma que la expresión

⁴ Quintana Roldán ,Carlos. Op. Cit., p. 114.

comentada en la constitución, no se refiere ni al poder legislativo ni al poder judicial.

Se puede considerar a nivel técnico-teórico que será planteado que la naturaleza jurídica tenía el cargo que desempeña el jefe del Distrito Federal, en años anteriores las leyes habían hablado de :

- 1.- Regente;
- 2.- Gobernador;
- 3.- Primera autoridad administrativa y
- 4.- Presidente municipal

De lo antes descrito, La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970 en su artículo 1º. Establecía lo siguiente :

Enumeraba los siguientes nombres que recibe el jefe de departamento del Distrito Federal y son: gobernador, primera autoridad administrativa, presidente municipal, o regente del Distrito Federal”.

Evidentemente, estas denominaciones no corresponden con exactitud, a funciones y actividades que realmente el titular responsable tenía a su cargo la autoridad en la ciudad de México.

El autor Miguel Acosta Romero, en relación al llamar regente de la ciudad a la autoridad capitalina da su punto de vista a continuación :

“por lo que hace a la palabra regente, esta es una figura que fue muy manejada en los regímenes monárquicos absolutistas. Se hacía referencia, al regente, como la persona que se encargaba de la administración del reino, durante la etapa en que un monarca menor de edad, llegaba a la mayoría de edad”.⁵

Es claro que en nuestro país, no existe un régimen monárquico y que no se trata de ejercer transitoriamente el poder administrativo en el Distrito Federal, ni esta entidad es objeto de tutela, puesto que su gobierno (poder ejecutivo), es una función permanente encomendada por la constitución originariamente al presidente de la república y delegada constitucional y legalmente, en el jefe de gobierno del Distrito Federal. En consecuencia, no

⁵ Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO., 16ª. Ed. México. D.F. Editorial Porrúa., 2002. p.p. 699-700.

parece que la palabra regente sea apropiada en este caso, lo que hace evidentemente que esa denominación no sea aceptable.

En lo que se refiere a los departamentos administrativos, el doctor Miguel Acosta Romero hace referencia que el citado departamento del Distrito Federal teóricamente y técnicamente, no constituía un departamento administrativo puesto que estas tendencias por naturaleza misma, tenían a su cargo un solo ramo de la administración pública .

También establece en relación al tema del departamento del Distrito Federal lo siguiente :

“El departamento del distrito federal es el ejecutivo que encabeza la administración pública central y paraestatal de la entidad federativa “distrito federal”. En consecuencia creo que no corresponde el nombre de jefe del departamento del distrito federal, porque no era un verdadero departamento administrativo”.⁶

1.-LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

La función administrativa dentro del Distrito Federal, o sea, el gobierno en su sentido estricto, se deposita en el mismo presidente de la república y para el doctor Ignacio Burgoa, define lo siguiente :

“La función administrativa dentro del Distrito Federal, o sea, el gobierno en su sentido estricto indebido, se deposita en el mismo Presidente de la República según lo ordena la fracción VI, base primera, del artículo 73 constitucional.El ejercicio de gobierno, conforme a esta disposición, lo despliega el presidente por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”, cuyo conjunto forma la entidad gubernativa denominada Departamento del Distrito Federal”⁷

Pero no debe de confundirse a ese departamento como el Distrito Federal propiamente dicho, pues aquel es la organización burocrática que por prescripción constitucional desempeña el gobierno administrativo de éste y que originariamente incumbe al presidente de la república .

⁶ Ibidem., p. 700.

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p.p. 955-956.

Por lo tanto quedan fuera de competencia del mencionado departamento y de todos y cada uno de los órganos que lo integran, las funciones legislativa y jurisdiccional que dentro del Distrito Federal se despliega respectivamente por el congreso de la unión y los tribunales.

Otra consideración es que en la designación de los órganos de gobierno administrativos del Distrito Federal no interviene la voluntad popular, es decir su ciudadanía, a pesar de que esta sea la más numerosa del país, ya que los titulares de todos los órganos de autoridad forman el departamento respectivo reconocen como fuente de su investidura la decisión presidencial directa o indirectamente.

En la citada entidad no opera uno de los signos del régimen democrático y que consiste en la participación directa del pueblo, en la elección de las personas que encarnen los órganos primarios de gobierno.

Entonces el presidente de la república es el gobernador nato del Distrito Federal, por mandato constitucional y que este alto funcionario es designable en elección popular directa, pero también, es verdad que en este acto no solo intervienen los ciudadanos de la citada entidad sino los del país entero.

Es decir, el gobernador del Distrito Federal es elegible en porción minoritaria por el pueblo de esta entidad y mayoritariamente por los ciudadanos que no pertenecen a ella, circunstancia que corrobora la “*capitis deminutio*” política de que adolece, dicho distrito frente a los estados en el sistema democrático mexicano.

3.1.4. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL COMO TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Después de la reforma de 1993 se creó una reestructuración del Distrito Federal según las reformas publicadas en el diario oficial de la federación el día 25 de octubre del mismo año.

Las principales reformas fueron motivadas y emanadas de múltiples consultas, mesas redondas, simposia, conferencias, y otros actos en

los que participaron los representantes de los partidos políticos nacionales, juristas y ciudadanía en general.

En esta discusión surgieron opiniones diversas, como las de los partidos de oposición en donde consistieron en que se reestructurara el Distrito Federal.

En los términos generales, también no faltó una corriente que pretendía la conversión de dicha entidad federativa en el estado número 32.

Como era de esperarse el proyecto que triunfo fue, el del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y este instituto político fue el que definitivamente sometió a la consideración del congreso de la unión cuyos integrantes por mayoría lo aprobaron y lo turnaron a la legislaturas de los estados para los efectos a que se refiere el artículo 135 de la constitución, convertido dicho proyecto en un conjunto de importantes reformas constitucionales, el decreto respectivo se publicó en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1993.

Según lo previsto por el artículo 122, párrafo tercero, de la constitución en relación al titular del poder ejecutivo el cual estará a cargo del jefe de gobierno del Distrito Federal el cual establece lo siguiente:

“El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta...”⁸

Como lo establece el citado precepto constitucional el jefe de gobierno de la ciudad de México es el titular de la administración pública de la ciudad de México con más atribuciones y funciones administrativas que le concede el precepto constitucional en cuestión.

Para el doctor Miguel Acosta Romero en lo que se refiere al jefe de gobierno define lo siguiente :

“Es un funcionario político-administrativo nombrado y removido por el Presidente de la República hasta noviembre de 1997, acuerda con este último; tiene a su cargo y encabeza la

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p. 107.

administración pública de la entidad federativa Distrito Federal, en todos los ramos de la actividad administrativa, informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los Actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal; puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate algún asunto de su administración, o sea relativo a la misma, y comparece ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.⁹

Una cuestión constitucional importante derivada del hecho de que el gobierno local del Distrito Federal no está considerado dentro de los funcionarios que prevé el artículo 29 de la constitución que deben acordar la suspensión de garantías; pues este artículo no ha sido reformado y todavía habla de departamentos administrativos. Dada la importancia política y administrativa del jefe del Distrito Federal, debía reformarse el artículo 29 para incorporarlo en el contexto del acuerdo de suspensión de garantías.

El citado artículo 29 Constitucional establece lo siguiente :

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos...”¹⁰

El jefe de gobierno del Distrito Federal es el titular de la administración pública del Distrito Federal conforme al artículo 4º, del estatuto de gobierno del Distrito Federal el cual establece en su artículo 52 en relación el jefe de gobierno del Distrito Federal lo siguiente :

“El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”.¹¹

⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit, p. 698.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p. 33.

¹¹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 698.

1.-Considero que el Distrito Federal es una entidad federativa en la que se dan los tres poderes, y uno de ellos el ejecutivo, esta encomendado, al presidente de la república y a la persona u órganos que la ley señala.

2.- Entonces por analogía y mayoría de razón, el jefe de gobierno del Distrito Federal tiene el carácter de un gobernador de la entidad. Motivo por el cual en el tema relacionado a los estados de la federación en la propia constitución federal se habla de un gobernador de dichas entidades federativas según lo previsto por el artículo 116, fracción I., y el 120 constitucional, que establece lo siguiente:

“Art. 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

1.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 disponga las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinariamente, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.”¹²

La tradición político-administrativa de nuestro país, siempre ha señalado al poder ejecutivo de las entidades federativas, con el nombre de gobernador.

Se habla de un gobernador en las entidades federativas, también en el artículo 120 constitucional según lo previsto en la constitución dice en su contenido lo siguiente:

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 101

“Art.120 .- Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”.¹³

Para finalizar con este apartado, las siguientes reflexiones que a continuación mencionare:

a.- considero que sigue siendo valida el nombre de que el Jefe de gobierno del Distrito Federal sea denominado gobernador del Distrito Federal, como se ha expuesto anteriormente.

b.- Las reformas de 1996 ya le dan el nombre de Jefe de gobierno del Distrito Federal.

c.- El hecho de que el Distrito Federal sea entidad federativa, implica, que el gobierno local este integrado por los tres poderes.

d.- Las reformas a la constitución y a las leyes respectivas han sido modificadas su estructura político-administrativo de la entidad, de tal manera, y ahora se comparten responsabilidad de los poderes federales y los órganos locales de gobierno del Distrito Federal

El estatuto de gobierno del Distrito Federal, en su artículo 7°. Establece en su contenido lo siguiente :

El gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los poderes de la unión, pero los ejercen por si y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal. De tal manera, que a partir del estatuto del gobierno del Distrito Federal (diario oficial del 26 de julio de 1994) hay una distribución de atribuciones entre los poderes federales y los órganos de administración, del Distrito Federal.

3.1.5. REQUISITOS PARA SER JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

¹³Ibidem., p. 106.

Según lo previsto por el artículo 122. base segunda fracción primera, respecto al jefe de gobierno de Distrito Federal establece lo siguiente:

“I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial”.¹⁴

Del anterior artículo se puede comprender varios aspectos importantes que a continuación mencio:

1.- Entre los requisitos para ser jefe de gobierno del Distrito Federal debe ser mexicano por nacimiento;

2.- En pleno goce de sus derechos y con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal y de cinco años ininterrumpidos si no fuera el caso.

3.- Tener treinta años cumplidos al día de la elección.

4.- No haber desempeñado anteriormente el mismo cargo con cualquier carácter o denominado.

¹⁴ Ibidem., p. 111.

La disposición constitucional precisa que la residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la federación en otro ámbito territorial, o sea, que si se interrumpe si se desempeñan cargos públicos estatales o funciones privadas fuera del territorio del Distrito Federal.

3.1.6. ENCARGO Y SU PERMANENCIA.

1.- DURACIÓN DEL CARGO.

El jefe de gobierno del Distrito Federal es electo por votación universal, libre, directa y secreta y dura en su encargo seis años a partir del día 5 de diciembre de la elección.

El jefe de gobierno del Distrito Federal, podrá ser electo por el voto popular de la ciudadanía, para desempeñar el cargo de jefe de gobierno de la ciudad de México. Siendo esta la entidad federativa más poblada de todos los estados de la república, recuerdo, que esta entidad no existía el régimen democrático de elección popular, al igual que las 16 delegaciones políticas.

2.- REMOCIÓN, Y RENUNCIA AL CARGO.

Para poder remover al Jefe de gobierno de la ciudad, el citado artículo 122, base segunda, párrafo tercero establece:

“Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta por renuncia o cualquier otra causa, La Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.”¹⁵

¹⁵ Ibidem., p. 111.

La constitución permite la remoción de este servidor público, siempre y cuando la cámara de senadores del congreso de la unión, y en sus recesos la comisión permanente, asuman esa decisión por considerar que existen causas graves que afectan las relaciones con los poderes de la unión o el orden público de la entidad federativa.

La solicitud de remoción deberá ser realizada por la mitad de los miembros de la cámara de senadores o de la comisión permanente, en su caso. En ese evento, será el propio senado de la república quien nombre a la persona que habrá de sustituir al jefe de gobierno del Distrito Federal, para que concluya el periodo, a propuesta del presidente de la república.

En el caso de renuncia o de cualquier impedimento para que el jefe de gobierno del Distrito Federal pueda desempeñar sus funciones de manera absoluta, entonces corresponderá a la asamblea legislativa designar al sustituto para que concluya el periodo; de cualquier manera, la renuncia del jefe de gobierno del Distrito Federal solamente podrá operar cuando existan causas graves que la justifiquen.

En los casos de faltas temporales del titular del gobierno del Distrito Federal, se hará cargo de sus responsabilidades el servidor público que defina el estatuto de gobierno.

.3.1.7. FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El jefe de gobierno del Distrito Federal dispone de las siguientes atribuciones que a continuación mencionaré:

Según lo previsto por el citado artículo 122, base segunda, fracción II. Establece lo siguiente :

“II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a

su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá, ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes”.¹⁶

Como se puede comprender del precepto antes citado las facultades y obligaciones del Jefe de gobierno del Distrito Federal destacó lo siguiente :

- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el congreso de la unión en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la asamblea legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.

- Así mismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la asamblea legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el jefe de gobierno del Distrito Federal;

- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la asamblea legislativa.

¹⁶ Ibidem., p.p. 111-112.

- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la constitución o las leyes correspondientes : y

- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el estatuto de gobierno.

3.1.8. ÓRGANOS POLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS.

La base 3ª. Del artículo 122 constitucional, contempla la existencia de entidades desconcentradas y descentralizadas, dentro de las que se encuentran los órganos político-administrativos establecidos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

En lo que se refiere a la existencia de órganos político-administrativos el autor Carlos Quintana Roldán comenta lo siguiente:

“también se prevé en la Base Tercera, parte final de la fracción II, que los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa; aunque cabe aclarar que en este primer ejercicio del Jefe de Gobierno Electo, los titulares de estas demarcaciones serán elegidos en forma indirecta, entrando en vigor plenamente la norma de Elección, hasta el 1º. De enero del año 2000.”¹⁷

Así mismo, determina que el estado define los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativas correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el jefe de gobierno del Distrito Federal.

En lo que se refiere a la organización de la administración pública, el citado artículo 122, base tercera, establece lo siguiente:

“BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal :

¹⁷ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 114.

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.”¹⁸

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales son electos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

Estas disposiciones son consecuencia de la reforma constitucional publicada en el diario oficial de la federación, el 22 de agosto de 1996. y señalarán una clara tendencia a lograr que cada demarcación territorial del Distrito Federal, se integren figuras jurídicas muy semejantes a los ayuntamientos que fueron suprimidos con motivo de las reformas constitucionales de 1928, pero que ahora la realidad política de la ciudad de México los está rescatando.

Con las citadas reformas la administración pública del Distrito Federal como departamento administrativo hasta octubre de 1993 y como gobierno local del distrito federal, mismo que originó cambios en la constitución federal en 1993 y comprende los artículos 44 y 122 respectivamente.

3.1.9. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p. 112.

El estatuto de gobierno dispone las atribuciones de los órganos locales del gobierno del Distrito Federal y en particular del funcionario que encabeza la administración pública local, cuyo nombramiento cambia hasta diciembre de 1997.

En el texto de la fracción II del artículo 89 era discrecional su designación y remoción por parte del presidente de la república, el sistema político en la ciudad y a partir de diciembre de 1997 de acuerdo con el artículo 5°. transitorio del estatuto de gobierno el nombramiento se verificara en los términos del artículo 122 de la constitución .

- Otro aspecto importante que prevé el estatuto de gobierno es la coordinación metropolitana con los estados y municipios en las zonas conurbadas con la ciudad de México (artículo 69)

- Un avance significativo son las bases para la administración de la pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos, el artículo 87 establece lo siguiente :

- Determina que la administración pública del Distrito Federal será:

- a) Central;
- b) Desconcentrada, y
- c) Paraestatal.

- En lo que corresponde a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su último párrafo del artículo establece que órganos integran la administración central.

- La jefatura del Distrito Federal, las secretarías, las delegaciones, la procuraduría general de justicia del Distrito Federal, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

- La administración pública paraestatal esta definida en los artículos 97, 98 y 99, así como la empresas, sociedades, asociaciones civiles y mercantiles y fideicomisos públicos que se prevén en los artículos 101 y 102.

-El artículo 97 define a la administración pública paraestatal como los órganos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, que integran la administración pública paraestatal..

-Los organismos descentralizados serán aquellas entidades que tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio y que serán creadas por el jefe de gobierno o por la asamblea legislativa y el objetivo de estas y de las empresas de participación estatal será la de realizar actividades prioritarias, la generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales para el funcionamiento de la ciudad y la satisfacción de las necesidades.

Será el jefe de gobierno quien apruebe la participación estatal de la empresa, sociedad y asociación civil o mercantil en caso de creación o simplemente para aumentar su capital patrimonio y también para constituir fideicomisos públicos.

La asamblea legislativa del Distrito Federal promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y publicada en 30 de diciembre de 1994, en donde culminó con el reconocimiento de que en el Distrito Federal existe la administración de dicha entidad federativa.

Según el doctor Miguel Acosta Romero en relación a la ley orgánica respectiva comenta lo siguiente:

“del Distrito Federal, como una administración local y no federal. la estructuración de la Administración Pública del Distrito Federal conforme a la ley que comento, sigue exactamente el plan descriptivo del que esto escribe ha sostenido esta obra, es decir, la administración pública esta constituida : a) por órganos centrales, b) por órganos desconcentrados, descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos, esto esta estructurado en los artículo 1º. Y 2º. De dicha ley.¹⁹

Cabe comentar esta citada es un magnifico documento bien redactado, con muy buena técnica legislativa que destacó frente a tantos documentos legislativos. Y se puede citar el artículo 1º, y el 2º, de la ley orgánica de la administración pública del distrito federal establece:

¹⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 720.

“Artículo 1º. Las disposiciones contenidas en la presente ley son de orden e interés público y tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno”²⁰

Es oportuno hacer mención del artículo 2º. De la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en donde define claramente el concepto de delegado político, y la organización de la administración pública de la citada entidad federativa.

“Artículo 2º. la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, La Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, con las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos políticos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que este determine”²¹.

Del anterior artículo constitucional se puede desprender de suma importancia el concepto de delegado político. Como parte integrante de la administración pública de la ciudad.

²⁰ Ibidem., p.p.720-721.

²¹ Ibidem., p. 721.

DELEGADO POLÍTICO.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la administración pública central contara con órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará delegación del Distrito Federal.

El jefe de gobierno del distrito Federal es el titular de la administración pública del Distrito Federal conforme al artículo 4º; y que establece lo siguiente

Art. 4º. El Jefe de gobierno podrá convocar a reuniones de secretarios y demás servidores públicos, cuando se trate de definir o evaluar la política de la administración pública del Distrito Federal en materias que sean de la competencia de estos o de varias dependencias o entidades de la administración pública del Distrito Federal.

Se puede comprender que las facultades amplias que se le conceden al Jefe de gobierno de la Ciudad, pero es importante seguir analizando sus principales funciones que se le han conferido, como el responsable de gobernar la ciudad más poblada de México.

3.2. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

Según lo previsto por el artículo 122 constitucional, párrafo segundo en su contenido original establece lo siguiente:

“La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el numero de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de Representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno”.²²

Según lo previsto en el artículo 122 constitucional, establece que los poderes de la unión ejercerán el gobierno del Distrito Federal por si mismos y a través de los órganos representativos y democráticos. Y el decreto

²²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 146.

de reforma establece que el congreso de la unión debe expedir el estatuto de gobierno de dicha entidad federativa, entre los que figura la asamblea de representantes del Distrito Federal, a cuyo organismo se integra por 66 miembros, incumbe la expedición de su ley orgánica y la legislación en diversos ámbitos siguiendo los lineamientos establecidos del estatuto de gobierno.

En lo que corresponde al artículo 122 inciso A en lo referente al congreso de la unión establece lo siguiente:

- “A. Corresponde al Congreso de la Unión :
- I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
 - II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
 - III.- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
 - IV.- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
 - V.- Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.”²³

La asamblea legislativa que por disposición constitucional esta facultada para iniciar leyes y decretos ante el congreso de la unión en materia relativa al Distrito Federal, presentó a finales del año 2001, una iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adicionó los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 Y 122. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo que se refiere al primer artículo que se enumera es el artículo 73 constitucional fracción VIII, establece lo siguiente :

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad :

...VIII, ...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, con forme 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 hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la

²³ Ibidem., p. 107.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;”²⁴ .

Continuando con las reformas del citado decreto, de reforma y adición corresponde hacer mención al artículo 76, fracción IX.

“Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:
...IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;”²⁵

Siguiendo con el análisis jurídico se sigue con el Artículo 89 constitucional lo siguiente :

“Artículo. 89.- las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes :
...XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;”²⁶

según lo establecido por la constitución entre las facultades y obligaciones del presidente conceder el indulto a los sentenciados en los tribunales del orden común en el Distrito Federal.

En lo que se refiere a la regulación de los servidores públicos en el Distrito Federal, el artículo 108 de la constitución establece:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal..”²⁷

Otro artículo que fué modificado es el artículo 109 Constitucional que establece lo siguiente:

²⁴ Ibidem., p.56.

²⁵ Ibidem., p.p. 62-63.

²⁶ Ibidem., p.p. 93-94.

²⁷ Ibidem., p. 91

“Artículo 109. – El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurren en responsabilidad...”²⁸

El congreso de la unión y las legislaturas de los estados expedirán leyes de responsabilidades de los servidores públicos a quienes incurran en responsabilidad.

Siguiendo con este análisis jurídico el artículo 110 constitucional en lo referente al juicio político y las autoridades que pueden ser sujetas al juicio respectivo.

“Artículo 110 .- Podrán ser sujetos de juicio político, los senadores y diputados, al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral...”

...Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales...”²⁹

el artículo 110 que he citado, establece una lista importante de funcionarios de la administración pública federal y local, y en lo que corresponde a los funcionarios del Distrito Federal hace referencia a los diputados a la asamblea legislativa, el jefe de gobierno, el procurador general de justicia, los magistrados de circuito y jueces de distrito, jueces del fuero común, los consejeros de la judicatura, así como los gobernadores de los

²⁸ Ibidem., p. 124.

²⁹ Ibidem., p.p. 92-93.

estados, diputados locales, así como miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Siguiendo con el análisis jurídico, artículo 111 de la constitución que establece lo siguiente:

“Artículo 111.-Para proceder penalmente contra.....
..... por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado...”
“... para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”.³⁰

Para poder proceder penalmente en contra de los funcionarios del Distrito Federal según lo previsto por el artículo 111, se requiere el mismo procedimiento que establece este artículo y la declaración de procedencia, será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que procedan según sus atribuciones.

Y finalmente cierró este análisis con el artículo 112 constitucional que establece lo siguiente :

“Artículo 112.- No se requerirá declaración de procedencia de las Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo...”³¹

El artículo 112 de la constitución establece, que para proceder penalmente contra alguno de los funcionarios del Distrito Federal, hace referencia que en el caso, no se requerirá declaración de procedencia de las camaras de diputados, cuando alguno de los servidores públicos, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

³⁰ Ibidem., p.p. 93-94.

³¹ Ibidem., p.p. 94-95..

3.2.1. EL PODER LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, ANTES DE LA REFORMA.

En lo que se refiere a la función legislativa del Distrito Federal el doctor Ignacio Burgoa Orihuela define lo siguiente en relación al congreso de la unión.

“El poder legislativo, como función pública de creación legislativa, se ejerce dentro del Distrito Federal por el mismo Congreso de la Unión ya que este actúa como legislatura de esta entidad federativa y cuya competencia, en lo que a esta concierne, se integra con todas aquellas facultades que no corresponden a las materias normativas federales que señala la Constitución”.³²

El doble carácter que tiene el congreso propicia el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea, del núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por diputados y senadores procedentes de los estados de la república.

Las facultades del congreso según establecía la constitución federal en su artículo 73 fracción VI. En su texto original antes de la reforma establecía lo siguiente:

“ART. 73. El Congreso tiene facultad:
...VI. Para Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiendo a las Bases siguientes”.³³

La composición de las cámaras que forman el congreso de la unión provocó, a su vez, el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la federación según el artículo 43 constitucional.

Otra reflexión al hacer mención de la fracción VI del artículo 73 de la constitución que al congreso de la unión corresponde legislar en todo

³² Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 955.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa., México. D.F. 1983., p.p. 51-52.

lo relativo al Distrito Federal, en el fondo auspicia que los diputados y senadores que no emanen de la voluntad de su elemento humano se injieran en la elaboración y expedición de los ordenamientos legales correspondientes, circunstancia que coloca a la población de dicha entidad en una situación de “*capitis deminutio*” política frente a los estados miembros, cuya hegemonía en la creación de leyes para el Distrito Federal no se neutraliza por el hecho de que la diputación de este sea la más numerosa dentro de la cámara respectiva por razones demográficas, pues en el senado los representantes de dicha entidad implican indiscutiblemente una porción muy reducida de su integración humana.

3.2.2. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

La asamblea de representantes surge de la necesidad de dar participación a la ciudadanía de esta ciudad en las diferentes áreas administrativas de gobierno, por lo más importante es que este órgano no es el órgano legislativo y para conocer esta figura seguire comentando el tema en cuestión.

Para el doctor Ignacio Burgoa en relación a la asamblea de representantes del Distrito Federal define lo siguiente :

“Una de las novedades de la Reforma Política de 1987 en lo que al Distrito Federal atañe, consiste en la creación de un órgano colegiado denominado “Asamblea de Representantes” se ha considerado que su instauración denota la tendencia de atemperar la *capitis deminutio*, política que afecta a los ciudadanos de dicha entidad federativa. La Citada Asamblea no es el órgano legislativo del Distrito Federal, pues esta categoría la sigue conservando el Congreso de la Unión, por ende, todos los ordenamientos legales respectivos provienen de este cuerpo”.³⁴

Sin embargo, la base 4ª, de la fracción VI del artículo 73 constitucional, en diferentes disposiciones, confiere a la mencionada asamblea de representantes facultades que revelan el objeto de dar participación, a través de ella a la ciudadanía del Distrito Federal en importantes áreas de su gobierno administrativo. entonces que aunque la asamblea no tenga competencia para expedir leyes que rijan en la aludida entidad federativa, se le ha investido de facultades que intrínsecamente,

³⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p. 959.

entrañan la creación de verdaderas normas legales, aunque supeditadas a las leyes que por el Distrito Federal, emita el congreso de la unión.

La asamblea de representantes puede dictar:

- 1.- Bandos;
- 2.- Ordenanzas y
- 3.- Reglamentos de policía y buen gobierno.

Según lo previsto por la base tercera inciso A, estos ordenamientos, que ostentan la naturaleza de las leyes por contener normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, deben tener por objeto la atención de las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en diferentes materias como:

- Educación;
- Salud;
- Asistencia social;
- Abasto y distribución de alimentos;
- Mercados y rastros;
- Establecimientos mercantiles;
- Comercio en la vía pública.

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de tales bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre las múltiples materias en relación a las cuales los puede expedir la asamblea de representantes, surge la cuestión de si la mencionada facultad se opone a la categoría de gobernador de dicha entidad federativa que tiene el presidente de la república conforme a la base 1ª. de la fracción VI constitucional federal.

Pero con lo establecido anteriormente con tantas facultades otorgadas al presidente de la república en relación al Distrito Federal, el mismo puede ejercer el gobierno del Distrito Federal.

Ante esta interrogante el doctor Ignacio Burgoa responde al manifestar lo siguiente:

“Dicho alto funcionario puede ejercer el gobierno del Distrito Federal “por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”. Es evidente que la multitudada

Asamblea de Representantes no depende del Presidente de la República en virtud de que sus integrantes provienen de la elección popular según el sistema de votación mayoritaria y de representación proporcional como se indica en la base 3ª. De dicha fracción VI, primero, segundo y tercer párrafo. Por ende, el Presidente de la República no puede ejercer el gobierno del Distrito Federal por conducto de la propia Asamblea”.³⁵

1.-Puedo comentar que por tradición política constitucional el gobierno de dicha entidad federativa, encomendó al ejecutivo federal, se ha ejercido mediante la expedición de reglamentos gubernativos que solo deben provenir de la voluntad política del mismo presidente de la república.

2.-La reglamentación sobre las diferentes materias que ya he mencionado y que son susceptibles de normarse por bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno proviene de la asamblea de representantes.

3.- Se puede concluir que esta facultad, intrínsecamente legislativa, despojó al presidente de la república de la consistente en expedir reglamentos gubernativos que se denominan autónomos.

De todo lo antes citado se puede considerar de que la asamblea es un órgano legislativo del Distrito Federal, aunque subordinado a las leyes que para esta entidad expida el congreso de la unión.

Otras facultades que se pueden mencionar es que esta investido, con otras de índole administrativo, tales como las propositivas y de control, pero las antes mencionadas son las más importantes.

La asamblea puede proponer al presidente de la república, la atención de problemas prioritarios, que afecten a la población del Distrito Federal.

Una facultad muy importante que tiene dicho cuerpo consiste en:

a.-Iniciar ante el congreso de la unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal.

³⁵ Ibidem., p. 960.

b.-El ejercicio de esta facultad corresponde no solo a los miembros de la asamblea, si no también a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

c:- Puede darse el fenómeno de que ante el congreso de la unión se presenten sobre la misma problemática, dos iniciativas de leyes que pudieran ser incongruentes o contradictorias, como son las del ejecutivo federal y las de la asamblea de representantes. Esta posibilidad puede provocar una situación de desarreglo y de incompatibilidad entre las funciones de iniciativa legal que pueden desempeñar el presidente de la república y la propia asamblea, esto se resolvió con la derogación tacita, y derogó la fracción I del artículo 70 constitucional.

3.2.3. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA.

La asamblea de representantes se integró de “sesenta y seis” miembros, es decir por “cuarenta” representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa y por “veintiséis” representantes elegibles según el principio de representación proporcional.

Son los mismos representantes presuntos quienes se autocalifican electoralmente, en forma análoga a lo que sucede en la cámara de diputados y el senado.

Finalmente de todas las facultades que son atribuidas a la asamblea, se supeditan, en cuanto a su desempeño, a lo que la legislación ordinaria prevea, el establecimiento de dicho cuerpo, es un avance a la tendencia de democratizar al Distrito Federal.

3.2.4. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Como toda entidad federativa, el Distrito Federal tiene un orden jurídico propio, es la única que carece de constitución política por las razones históricas de que nunca tuvo un gobierno estrictamente local con participación de la ciudadanía en la elección de sus órganos político-administrativos y porque siempre estuvo sometida política y administrativamente al presidente de la república, situación que se profundizó y agravó con la reforma del general Obregón el artículo 76 fracción VI en 1928, en que suprimió los municipios del Distrito Federal. Los ciudadanos de esa entidad sufrió un largo

congelamiento político durante más de 60 años, del cual todavía no se podía liberarlos en 1995.

Al no tener constitución era aplicable la fracción VI del artículo 73 en su texto vigente hasta octubre de 1993, que en su redacción tenía muchas fallas de técnica legislativa y que fué reformada con mucha frecuencia en ese lapso, que daba las bases para que el congreso federal legislara sobre el gobierno del Distrito Federal de 1928 a 1993.

En lo que se refiere a la evolución de la asamblea legislativa el doctor Miguel Acosta Romero comenta lo siguiente :

“a partir del 10 de agosto de 1987 en que se reformó la fracción VI del artículo 73 para establecer por primera vez un órgano de representación ciudadana de elección popular directa, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se ha dado un movimiento que si bien es gradualista, creo que es irreversible a favor de reconocer los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal. la asamblea que nació como un órgano proteico pues sus facultades eran fundamentalmente reglamentarias y de gestión ciudadana, se ha transformado a partir de 1993 en un verdadero cuerpo legislativo. Aunque la Constitución y las leyes y quienes detentan el poder no permitan que se le llame Congreso Local, pero creo que la tendencia futura es que se convierta en el Congreso Local del Distrito Federal.”³⁶

La evolución hacia la democratización del Distrito Federal terminó con la derogación de la fracción VI del artículo 73 de la constitución, según el decreto publicado en el diario oficial del 22 de agosto de 1996, y las facultades legislativas del congreso de la unión sobre algunas leyes que se aplicarán en el Distrito Federal, pasaron a la redacción actual del artículo 122 constitucional.

El estatuto de gobierno del Distrito Federal reconoce la existencia de los órganos locales de gobierno de la citada entidad, en su título IV de las bases para su organización y competencia, y encomienda la función legislativa en las materias que expresa y señala el artículo 122 de la constitución a la asamblea de representantes; este órgano fue establecido en el Distrito Federal por reformas originalmente al artículo 73, fracción VI que adicionaron una

³⁶ Acosta Romero, Miguel., Op. Cit. p. 674.

base tercera publicadas en el diario oficial el 10 de agosto de 1987, y que en la actualidad es asamblea legislativa.

Originalmente la asamblea solo tenía facultad reglamentaria para expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno y facultades de consulta, promoción, gestaría, evaluación y supervisión de acciones administrativas y de gobierno.

La asamblea se instaló por primera vez en 1988 y creó que es opinión unánime, y de que ha sido un órgano que cumplió su cometido y fue eficiente y eficaz, lo que dió lugar a que siguiera la evolución hasta las reformas constitucionales del 25 de octubre de 1993 a los artículos 73, fracción VI, y 122, que la convierten en un verdadero órgano legislativo en el Distrito Federal.

El proceso democratizador continua en enero de 1995, tanto la cámara de diputados como la asamblea de representantes del Distrito Federal a la cual por cierto ya le denominán asamblea legislativa del Distrito Federal. Acordaron celebrar una serie de consultas y debates públicos para avanzar en la reforma de la estructura local de gobierno de esta entidad, y en la posibilidad de que los ciudadanos elijan en forma directa y por voto universal y secreto a la primera autoridad política de la entidad que ahora se llama Jefe de gobierno local del Distrito Federal o más técnicamente gobernador.

Su integración conforme a lo que regula el artículo 112 fracción III, de la constitución, es con 66 miembros de elección popular directa, de los cuales 40 serán electos por el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional; su mandato dura tres años y deberán reunir los mismos requisitos que exige la constitución para los diputados federales.

El estatuto de gobierno del Distrito Federal, previene, que la asamblea legislativa del Distrito Federal expida la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y del Reglamento Interior de la propia administración, lo cual complicará gravemente el régimen de esa administración pública, pues si se toma en cuenta que se expedirá la ley de participación ciudadana, serán cuatro ordenamientos diferentes los que regulen dicha administración.

Finalmente para poder comprender la forma de cómo funciona la asamblea y cual es su función legislativa se puede afirmar brevemente a continuación lo siguiente.

1.- El artículo 122 constitucional, ya reformado, dispone que los poderes de la unión ejercerán el gobierno del Distrito Federal por si mismos y a través de los órganos representativos y democráticos;

2.- Que el decreto reformativo establece se dispone en la fracción I del mismo artículo 122 que el congreso de la unión debe expedir el estatuto de gobierno de dicha entidad federativa;

3.- En el estatuto de gobierno, entre los que figura la asamblea de representantes del Distrito Federal, a cuyo organismo, será compuesto de 66 miembros;

4.- A la asamblea de representantes le incumbe la expedición de su ley orgánica y la legislación en diversos ámbitos siguiendo los lineamientos establecidos en el ya mencionado estatuto de gobierno.

En una última opinión acerca del órgano legislativo del Distrito Federal el doctor Ignacio Burgoa define lo siguiente:

“Estas someras consideraciones evidencian que la Asamblea de Representantes, como órgano legislativo esta sometida al Congreso de la Unión, ya que el referido Estatuto de Gobierno opera como una especie de ley fundamental para el Distrito Federal que debe ser respetada por los ordenamientos legales que dicha Asamblea expida”.³⁷

En cierto modo de reitera la circunstancia de que el congreso federal sigue siendo, como en el año de 1928 lo es, el órgano legislativo del Distrito Federal, lo que indica que a través de las reformas constitucionales ya aludidas la mencionada entidad federativa carece de la autonomía legislativa que corresponde a los estados de la república.

Para finalizar este apartado el autor Enrique Sánchez Bringas define a la asamblea legislativa de la siguiente manera :

³⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., pág. 968.

“Es el Órgano del Distrito Federal que tiene a su cargo el desarrollo de la facultad de crear normas generales comúnmente conocidas como leyes”.³⁸

Al inicio de este presente capítulo he resaltado los orígenes, la importancia, y demás atribuciones referentes a la figura de la Asamblea legislativa, pero lejos de comprender su significado y su etapa histórica es importante conocer su importancia legislativa, es oportuno analizar su integración, su funcionamiento, el procedimiento y sus atribuciones a continuación haré mención:

3.2.5. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA.

En lo que corresponde a la integración de la asamblea legislativa de la ciudad de México el autor Enrique Sánchez Bringas comenta lo siguiente:

“El órgano legislativo del Distrito Federal se compone de una Cámara o Asamblea; por lo menos, su estructura corresponde al sistema Unicameral. Se forma con 66 Representantes electos en forma directa por la Ciudadanía del Distrito Federal; 40 se eligen siguiendo el principio de Mayoría relativa, mediante el Sistema de Distritos Electorales uninominales; y 26 son electos según el Principio de Representación, proporcional, mediante el sistema de listas integradas en una sola circunscripción plurinominal que comprende todo el territorio de la entidad”.³⁹

Durante los periodos de receso de la asamblea, funciona el órgano interno de gobierno que tiene a su cargo diversas actividades administrativas y de trámite, de las que destacó, es la facultad de expedir la convocatoria a sesiones extraordinarias de la asamblea.

3.2.6. REQUISITOS PARA SER ASAMBLEÍSTA.

Los requisitos para ser representante en la asamblea, de la ciudad de México según lo previsto en el artículo 122, base primera, fracción II, dispone que los aspirantes a integrar la asamblea legislativa del Distrito Federal deberán cumplir los mismos requisitos que la constitución exige para

³⁸ Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit., p. 544.

³⁹ Ibidem., p.p. 528-529.

los diputados federales, y en consecuencia, el representante a la asamblea, en términos de lo dispuesto por el artículo 55 constitucional debe :

a)Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos;

b)Tener 21 años cumplidos al día de la elección;

c)Ser originario del Distrito Federal o acreditar una residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección.

d)No estar en el servicio activo del ejército, ni tener mando en las fuerzas de seguridad en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de la jornada electoral.

e)No ser Secretario o subsecretario de estado, ministro de la suprema corte de justicia, magistrado ni juez federal o estatal, a menos que se separe de su cargo en forma definitiva por lo menos 90 días antes de la elección.

f)No ser ministro de culto religioso.

g)No haber desempeñado en el periodo anterior, el cargo de asambleísta propietario ni como suplente si estuvo en ejercicio.

3.2.7. REGLAS PARA EL DESEMPEÑO DEL CARGO.

En lo que se refiere a las reglas para poder desempeñar el cargo según lo previsto en la base primera del artículo 122, establece lo siguiente:

a)La no reelección relativa. Los asambleístas no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, los suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio.

b)Incompatibilidad con otras funciones. Los asambleístas están impedidos, durante el periodo de su encargo, para desempeñar comisiones o empleos remunerados en la federación, Distrito Federal o en los estados, a menos que obtengan la licencia de la asamblea.

Estas reglas también obligan a los asambleístas suplentes durante el tiempo en que se encuentren en ejercicio, la violación al imperativo se sancionará con la pérdida del cargo de representación ante la asamblea.

c)La inmunidad .- los diputados a la asamblea disfrutarán de las mismas garantías parlamentarias que la Constitución ofrece a los legisladores federales - diputados y senadores - en consecuencia, son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos.

Significa que no podrán ser sometidos al procedimiento preparatorio para el ejercicio de la acción penal y menos a un proceso de esta naturaleza, por ese motivo. Por otra parte, el presidente de la asamblea tiene la obligación de hacer respetar la unanimidad constitucional de los representantes y la inviolabilidad del recinto donde la asamblea desarrolle sus actividades.

d)las responsabilidades. Los miembros de la asamblea son sujetos de la aplicación de la ley federal que determina las responsabilidades de los servicios públicos.

3.2.8. ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS A LA ASAMBLEA.

-Según lo previsto por el artículo 122 de la constitución política de Mexico, para la elección de los miembros de la asamblea operan las siguientes reglas:

-Serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente;

-Solo podrán participar en la Elección los Partidos Políticos con registro nacional;

- El Territorio de la Capital Federal se divide en 40 Distritos Electorales uninominales; en cada uno se elige a un diputado por el Sistema de Mayoría Relativa. El Territorio del Distrito Federal integra la única circunscripción plurinominal de la entidad, donde se disputan veintiséis cargos de asambleístas por el principio de representación proporcional.

-Para que un partido político pueda registrar su lista de candidatos por el principio de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidatos de mayoría relativa en los 40 distritos uninominales.

-El partido político que alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida, tiene derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional.

-Ningún partido político podrá contar con más de 42 representantes a la asamblea electos mediante ambos sistemas.

-El partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, tiene derecho a que se le asigne el número de diputados necesario de la lista plurinominal que registro, para que alcance la mayoría absoluta, o sea, 34 cúrales.

Para la organización de las elecciones, la declaración de su validez, el otorgamiento de las constancias de mayoría y el contencioso electoral se aplican las mismas reglas y operan los mismos órganos que corresponden a las elecciones de los legisladores federales. En consecuencia, intervienen en sus respectivas competencias el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral.

1. FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA.

Según lo previsto por el artículo 122, fracción III, Inciso b dispone que las actividades de la Asamblea de representantes deben desarrollarse de acuerdo con las siguientes bases :

2. SESIONES ORDINARIAS.

En lo que corresponde a las sesiones ordinarias.- la asamblea se reúne durante dos periodos anuales y son:

- a) El primero se inicia el 17 de septiembre y que puede prolongarse hasta el 31 diciembre;

- b) El segundo inicia el 15 de marzo y concluye el 30 de abril de cada año.

3. *SESIONES EXTRAORDINARIAS.*

La asamblea puede celebrar 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 gobierno del Distrito Federal.

4. *INASISTENCIAS.*

Los diputados que no concurren a las sesiones sin causa justificada o sin permiso de la asamblea, no tendrán derecho a la dieta o emolumentos correspondientes a los días que falten.

5. *VACANTES.*

En lo que se refiere a las vacantes disponibles de los diputados a la asamblea se cubren con sus respectivos suplentes; si también se producen las de estos, procederá la elección extraordinaria en el distrito electoral correspondiente para elegir la formula de propietario y suplente.

Las vacantes de los asambleístas electos por el principio de representación proporcional se cubren con aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva, siempre que no hayan sido nominados como miembros de la asamblea.

3.2.9. LOS PROCEDIMIENTOS DE LA ASAMBLEA.

En lo que se refiere a la expedición de leyes y decretos de la asamblea se rige por las siguientes reglas:

-LA INICIATIVA.

El procedimiento de la asamblea puede ser iniciado por sus miembros, por el presidente de la república y por el Jefe de gobierno del Distrito Federal. Es facultad exclusiva de este, formular las iniciativas de ley de ingresos y del decreto de presupuesto de egresos que debe enviar anualmente a la asamblea a más tardar el 30 de noviembre o hasta el 20 de diciembre si inicio su encargo en ese mes.

TRAMITE INTERNO.

La asamblea trabaja en sesiones plenarias y a través de comisiones que forman sus miembros para atender materias específicas. Los proyectos de leyes o decretos son estudiados y dictaminados por las comisiones a las que correspondan; después son sometidos al debate y a la votación del pleno de la asamblea legislativa.

PROMULGACIÓN.

La promulgación de leyes y decretos expedidos por la asamblea legislativa se envían al jefe de gobierno del Distrito Federal para su promulgación. como en el caso del congreso de la unión, el titular del ejecutivo del gobierno del Distrito Federal tiene la facultad del veto suspensivo. En consecuencia, el jefe del gobierno del Distrito Federal puede hacer observaciones y devolverlas con los proyectos en un plazo de diez días hábiles si el plazo se interrumpe por la conclusión del periodo de sesiones, el jefe de gobierno podrá devolver la ley o el decreto el primer día hábil en que la asamblea se vuelva a reunir.

El proyecto devuelto con las observaciones deberán discutirse nuevamente. Si las observaciones son aceptadas o si se rechazan por las dos terceras partes del numero total de votos, el proyecto será ley o decreto y se remitirá nuevamente al jefe de gobierno para su promulgación.

REFERENDO.

El decreto de promulgación que firme el jefe de gobierno, relativo a la ley o decreto expedido por la asamblea, contiene la orden de cumplir con el instrumento prolongado y de publicarlo en la gaceta oficial del Distrito Federal.

La excepción a la promulgación y referendo, no opera la promulgación ni el referendo en el caso de la expedición de la ley orgánica de la asamblea legislativa que regule su estructura y funcionamiento interno; simplemente se envía al jefe de gobierno del Distrito Federal para efectos de su publicación, en términos de lo ordenado por el artículo 122 constitucional.

PUBLICACIÓN.

La publicación en la gaceta oficial del Distrito Federal permite que la ley o decreto de la asamblea sea conocido por la población; además, determina su vigencia y la obligación que los gobernantes y los gobernados tienen que darle cumplimiento.

3.2.10. ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA.

En lo que se refiere a las atribuciones de la asamblea, a diferencia de lo que acontece con el congreso de la unión, que puede desarrollar facultades materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales, la asamblea de representantes solo dispone de las dos primeras porque no conoce de juicios políticos.

1.-FACULTADES ADMINISTRATIVAS.

Estas atribuciones se desarrollan a través de decretos y comprenden tres materias fundamentales y son las siguientes :

- a) Atribuciones financiera;
- b) Facultad de iniciativa y
- c) Facultades de nombramiento.

2.-ATRIBUCIÓN FINANCIERA.

Según con lo dispuesto por el artículo 122, base primera, fracción IV, inciso b dice que la asamblea debe examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando previamente las contribuciones que deban establecerse. Una vez que la asamblea aprueba su proyecto de presupuesto, lo envía al jefe de gobierno del Distrito Federal para que se incorpore al proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La asamblea de representantes también tiene la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior. En esta revisión debe comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se cumplieron conforme a las autorizaciones :

De encontrar desviaciones, la asamblea deberá disponer lo necesario para definir las responsabilidades de los servidores públicos involucrados. La cuenta pública del año anterior debe ser enviada a la asamblea de representantes por el jefe de gobierno del Distrito Federal durante los diez primeros días del mes de junio de cada año; plazo que también rige la presentación de los proyectos de ley de ingresos y de presupuesto de egresos y que puede ser ampliado si el jefe de gobierno del Distrito Federal lo justifica en su solicitud.

En el artículo 122 constitucional establece las siguientes medidas a favor del Distrito Federal : las leyes fundamentales no pueden limitar la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.

Tampoco las que se refieren al cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales ni sobre los servicios públicos a su cargo. Se prohíben exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales a favor de personas físicas o morales o de instituciones oficiales o privadas. Finalmente, solo se permite que los bienes del dominio público de la federación y del Distrito Federal pueden estar exentos de las contribuciones.

El mismo precepto, hace aplicables al Distrito Federal las prohibiciones a los estados previstas en los artículos 117 y 118 constitucionales; por ello el Distrito Federal esta impidiendo para celebrar alianzas con algún estado o con potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado; gravar el transito de personas o cosas; prohibir ni gravar la entrada y salida al territorio del Distrito Federal de mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales; expedir disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de las mercancías; contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o aquellos que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional ; gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores que las autorizadas por el congreso de la unión. A menos que lo autorice el congreso de la unión, el Distrito Federal tampoco puede establecer derechos de tonelaje ni imponer contribuciones sobre comercio exterior; tener tropa permanente ni declarar la guerra a un estado extranjero.

3.-FACULTADES DE INICIATIVA.

Según con lo previsto en el artículo 71 constitucional, disponen de la facultad de iniciar el procedimiento para la expedición de las leyes o decretos ante el congreso de la unión:

- El presidente de la república;
- Los diputados y senadores federales y
- Las legislaturas de los estados como cuerpos colegiados.

La asamblea de representantes también tiene esta atribución cuando la materia de los proyectos de leyes o decretos se relacionen directamente con el Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 122, base primera, fracción V, Inciso ñ, consecuentemente, también puede iniciar el procedimiento reformativo de la constitución previsto en el artículo 135, siempre que el proyecto se refiera al Distrito Federal.

4.-FACULTAD DE NOMBRAMIENTO.

En materia de nombramiento de servidores públicos, la asamblea legislativa del Distrito Federal, dispone de las siguientes atribuciones:

a)Le corresponde nombrar a quien deba sustituir al jefe de gobierno del Distrito Federal con motivo de la falta absoluta de ese funcionario, por ejemplo, por encima o por fallecimiento, ya que en el caso de que fuese removido por el senado de la república, será este cuerpo legislativo quien haga el nombramiento del sustituto.

b) Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a propuesta del jefe de gobierno de la entidad federativa.

c) Nombrar a dos de los siete miembros del consejo de la judicatura del Distrito Federal, según lo dispone el artículo 122, base cuarta, fracción II.

5.-FACULTADES LEGISLATIVAS.

Conforme a lo dispuesto por la fracción V de la base 1ª; del artículo 122 constitucional, la asamblea del Distrito Federal, dispone de las siguientes atribuciones materialmente legislativas:

A) DE ORGANIZACIÓN.

Esta facultada para expedir su ley orgánica que será enviada al jefe de gobierno del Distrito Federal para efectos de que sea publicada, sin que requiera de promulgación alguna.

También tiene la atribución de expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública y su contaduría mayor, y para legislar en materia de administración pública local, regulando su régimen interno y de procedimientos administrativos. Así mismo, tiene la atribución de expedir las leyes orgánicas de los tribunales del fuero común y de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.

B) DE MATERIA TRIBUTARIA.

Tiene la facultad de expedir la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando las contribuciones necesarias, para cubrir el presupuesto. En esta materia la asamblea no puede incorporar montos de endeudamiento superiores a los autorizados previamente por el congreso de la unión, en la inteligencia de que la iniciativa de la ley de Ingresos debe ser presentada ante la asamblea legislativa por el jefe de gobierno del Distrito Federal a más tardar el 30 de noviembre de cada año, con excepción de aquel en que sea electo servidor público, caso en que la fecha límite será el 20 de diciembre. Así mismo, debe legislar en materia de presupuesto, de contabilidad y del gasto público del Distrito Federal.

C) DE MATERIA ELECTORAL.

Le corresponde a la asamblea expedir las leyes que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, de acuerdo con lo que dispone el estatuto de gobierno y respetando los principios establecidos en los Incisos b al i de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que se refieren a las garantías de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, e independencia de las autoridades electorales y las relativas a los sistemas y medios de impugnación y de apoyo a los partidos políticos.

La constitución impone la obligación a la asamblea legislativa de que en las leyes correspondientes determine que en el Distrito Federal solo pueden participar los partidos políticos con registro nacional, o sea, no se permite la creación de partidos políticos locales en esa entidad federativa.

D) DE DESARROLLO Y FOMENTO ECONÓMICO.

También tiene la atribución de expedir leyes en materia de planeación para el desarrollo urbano. uso del suelo, preservación del medio ambiente, protección ecológica, vivienda, construcciones, vías públicas, tránsito, estacionamientos, adquisiciones, obras públicas, explotación y uso de los bienes del patrimonio del Distrito Federal, fomento económico, protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles, protección de animales, espectáculos públicos, fomento cultural, cívico, deportivo y también en materia educativa.

E) DE JUSTICIA.

La asamblea puede legislar en materia civil y penal, regular el organismo protector de los derechos humanos; la participación ciudadana; la defensoría de oficio; el notariado y el registro público de la propiedad y del comercio, normar la protección civil; la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; y la prevención y la readaptación social.

F) DE PREVENCIÓN SOCIAL.

El gobierno legislativo del Distrito Federal, también tiene la obligación de expedir leyes relativas a la salud pública, a la asistencia social y a la prevención comunitaria, con el adjetivo de impulsar la equidad en la convivencia de la ciudad de México y la justicia social.

G) DE SERVICIOS PÚBLICOS.

Otras facultades legislativas de la asamblea del Distrito Federal, consisten en expedir las normas que regulen la prestación y la concesión de los servicios públicos; servicios de transporte urbano, de limpia,

turismo, servicios de alojamiento, mercados, rastros, abasto y también en materia de cementerios.

H) DE INICIATIVA.

Como he comentado en el inciso ñ de la base primera del artículo 122 constitucional, faculta a la asamblea legislativa a formular iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el congreso de la unión, inclusive, de iniciar reformas constitucionales, siempre que se refieren a esa entidad federativa.

3.3. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

3.3.1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

Según lo previsto por el artículo 122, párrafo cuarto, de la constitución federal en relación al tribunal superior de justicia establece lo siguiente:

“El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.”⁴⁰

En lo relacionado al poder judicial en el Distrito Federal, la función jurisdiccional tiene la finalidad esencial de dirimir controversias o conflictos jurídicos que se susciten entre dos o más sujetos de muy diversa y variada índole. Entonces el poder judicial respecto al poder judicial respecto del Distrito Federal es la función jurisdiccional que tiene como *imperium* su territorio, sin que en puridad jurídica deba entenderse como el conjunto de órganos judiciales que en el existen y actúan.

Para el doctor Ignacio Burgoa Orihuela ofrece el concepto del tribunal superior de justicia en el cual establece lo siguiente :

“Siguiendo en este orden de ideas, el “poder judicial” de dicha entidad federativa, no se deposita, como función, únicamente en la judicatura tradicional y clásica compuesta por los tribunales

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit. p. 107

civiles y penales propiamente dichos, sino, además, en otros órganos conforme a la naturaleza subjetiva y objetiva de los conflictos de que se trate”.⁴¹

El poder judicial respecto al Distrito Federal es la función jurisdiccional que tienen como imperium su territorio, sin que en puridad jurídica deba entenderse como el conjunto de órganos judiciales que en el existen y actúan.

El órgano fundamental de la ciudad de México es el Tribunal Superior de Justicia, el cual es el encargado de la persecución y procuración de justicia, y para conocer un poco más de esta institución según el autor Enrique Sánchez Bringas comenta lo siguiente :

“Este órgano tiene a su cargo resolver las controversias civiles, mercantiles y penales que sean de su competencia, o sea, aquellas que no corresponden al Orden Federal ni a los tribunales de los estados.”⁴²

En los términos de lo ordenado por el artículo 122 constitucional, el tribunal se integra con los magistrados que directamente lo componen, los jueces de primera instancia y los órganos que establezca la ley.

Otra opinión importante que se puede tomar muy en cuenta de las antes ofrecidas es la del doctor Carlos Quintana Roldán comenta en relación al Tribunal Superior de Justicia lo siguiente :

“la función jurisdiccional en el distrito federal, continua a cargo del tribunal superior de justicia, que se integra por el número de magistrados que señale la ley correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley establezca.”⁴³

3.3.2. RÉGIMEN JURÍDICO ANTES DE 1987.

Según lo previsto por el estatuto de gobierno del Distrito Federal estableció en relación al Tribunal Superior de Justicia lo siguiente:

⁴¹ Burgoa Orihuela, Ignacio., Op. Cit., p. 956.

⁴² Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. p. 539.

⁴³ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit. p. 114.

- La función judicial del Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale, esta misma ley reguló también su organización y funcionamiento. (Art. 76.)

- La independencia de los magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones será garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá condiciones para el ingreso formación y permanencia de quienes sirvan en los órganos de justicia del Distrito Federal. (Art. 77)

- La asamblea de representantes del Distrito Federal resolverán en quince días, por mayoría de votos, respecto al nombramiento de magistrados del tribunal superior de justicia que haya realizado el jefe del Distrito Federal. (Art. 78).

- En caso de la asamblea de representantes del Distrito Federal no apruebe dos nombramientos sucesivos, respecto de la misma vacante, el jefe del Distrito Federal hará un tercero que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la asamblea.(Art. 79).

- Los nombramientos de los magistrados serán hechos preferentemente, de entre aquellas personas que se hayan desempeñado como jueces o que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición o procuración de justicia. (Art. 80).

- Los magistrados percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estarán sujetos a los previsto por el artículo 101 de la constitución federal. (Art. 81).

- Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, solo podrán ser privados de sus puestos, según lo previsto por la constitución federal y la ley federal de la materia. (Art. 82).

- Los Jueces de primera instancia y los de paz, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia, en acuerdo del pleno. (Art. 83)

- La ley orgánica regulará lo relativo a los requisitos para ser Juez, y al procedimiento ante el pleno del tribunal, para ocupar el cargo. (Art. 84)

- El Tribunal Superior de Justicia elaboró su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el jefe del Distrito Federal envió a la asamblea de representantes del Distrito Federal. (Art. 85)

3.3.3. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ANTES DE LA REFORMA DE 1987

1.- En lo que se refiere a las controversias civiles y penales, la función jurisdiccional en el Distrito Federal se confía al Tribunal Superior de Justicia compuesta de magistrados que a través de nombramiento designa el presidente de la república con la aprueba y anuencia de la asamblea de representantes, así como a jueces de primera instancia y demás órganos que determine la ley orgánica del Distrito Federal.

Según el artículo 73 fracción VI, base 5ª.

*Establece diversas reglas que hacían referencia al poder judicial del Distrito Federal, en donde hacían referencia a la garantía de independencia de los magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, mediante las condiciones de ingreso, formación y permanencia de sus titulares que la propia ley señale.

*Establece la novedad de que los nombramientos de dichos funcionarios Judiciales deben recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otra rama de la profesión jurídica.

En la misma base 5ª. Se contienen reglas de sobre el acto aprobatorio de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sobre la suplencia de estos funcionarios, sobre la duración del cargo correspondiente, su remuneración y su destitución conforme al título cuarto de la constitución sobre el poder judicial.

2.- los conflictos laborales que surjan en el Distrito Federal en lo relacionado con las controversias entre industrias que no sean de jurisdicción federal, son de la competencia de la junta local de conciliación y arbitraje de

dicha entidad federativa, según lo establece el artículo 123 de la constitución. fracciones XX y XXXI.

“Artículo 123...

XX. las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno...”⁴⁴

3.- Para dirimir todo tipo de controversias en materia laboral entre el capital y el trabajo, resolverán todo tipo de decisiones la junta de conciliación y arbitraje, pero se precisa más ampliamente en el artículo 123 constitucional, fracción XXXI, la aplicación de las leyes en materia laboral a cargo de los gobiernos de los estados y establece:

“Artículo 123...

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a :

- a) Ramas Industriales y servicios:
- b) Empresas.”⁴⁵

En cuanto a las controversias que se susciten entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, la función jurisdiccional respectiva se ejerce por el tribunal federal de conciliación y arbitraje, según lo establece el artículo 123 apartado B fracción XII., de la constitución federal.

“Artículo 123.

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria...”⁴⁶

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Editorial. Porrúa., México. D.F. 1983. p. 98.

⁴⁵ Ibidem., p.p. 100-102.

⁴⁶ Ibidem., p.p. 102 –105.

4.- El artículo 104 de la constitución, establecía en la constitución, que el congreso de la unión podía instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, para dirimir controversias que se susciten no solo entre la administración pública federal y los particulares, sino también entre estos y la administración pública del Distrito Federal fracción I, párrafo segundo.

“Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la federación conocer :

De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozcan del asunto en primer grado;”⁴⁷.

En ejercicio de esta facultad, se traslado a la fracción XXIX –H del artículo 73 constitucional, el mencionado congreso expidió la ley de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, creando el tribunal correspondiente, cuyas salas tienen competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del departamento del Distrito Federal, artículo 21, por consiguiente el poder judicial del Distrito Federal, como función jurisdiccional, también se deposita en el mencionado tribunal administrativo que actúa como órgano de control de la legalidad de los actos de autoridades del departamento que lesionen los intereses de los particulares, sean personas físicas o morales.

A continuación haré mención de cómo esta integrado el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad de México para poder comprender su labor que realiza. en la capital.

La función jurisdiccional en el Distrito Federal como se puede comprender lo siguiente:

⁴⁷ Ibidem., p. 76.

1.- la función jurisdiccional, se deposita en el Tribunal Superior de Justicia y en jueces civiles y penales y de lo familiar, que establece la ley orgánica respectiva.

2.- la designación de magistrados integrantes de dicho tribunal proviene directa y unilateralmente del presidente de la república, homologada por la cámara de diputados

-Considero oportuno que el ejecutivo federal nombre a los miembros de la suprema corte de justicia de la nación.

-En el caso del Distrito Federal los magistrados componentes de su Tribunal Superior de Justicia sean nombrados por el gobernador de la entidad federativa correspondiente.

-La reestructuración constitucional del Distrito Federal debe comprender a los órganos en que se depositan las funciones legislativas, administrativas o ejecutiva y judicial o jurisdiccional.

-Esta entidad federativa como lo es el Distrito Federal debe tener un congreso propio integrado por diputados elegibles por ciudadanos en forma directa, bajo los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, con el objeto de que funcione como asamblea pluripartidista.

-El gobernador del Distrito Federal debe dejar de ser el presidente de la república, esta entidad debe contar con un gobernador propio elegible en votación directa por su población ciudadana.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal estaría compuesto de magistrados designables.

3.3.4. INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE 1996.

En lo que se refiere al Tribunal Superior de Justicia en la actualidad el citado artículo 122, base, cuarta establece lo siguiente :

“BASE CUARTA.-Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común :

I. Para ser Magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos de esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”⁴⁸

Los requisitos que se exigen para ocupar el cargo de magistrado, son los que se contienen de la fracción primera a la quinta del artículo 95 constitucional que contempla las exigencias para ser ministros de la suprema corte de la nación. El citado precepto establece lo siguiente :

“Artículo 95. para ser electo ministro de la suprema corte de justicia de la nacion, se necesita:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad, mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión;...

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y...”⁴⁹

Además no podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de jefe del Distrito Federal, secretario general, procurador

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p.p. 153-14.

⁴⁹ Ibidem, p. 73.

general de justicia o representante de la asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la elección.

Por otra parte los magistrados duran en su encargo “seis años” y pueden ser ratificados; si lo son, adquieren la inamovilidad que les permite la permanencia en sus cargos y solo podrían ser destituidos mediante juicio político tramitado en los términos del título cuarto constitucional.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia son realizados por la asamblea legislativa del Distrito Federal; a propuesta del jefe de gobierno de la entidad federativa, en conjunto la asamblea legislativa capitalina a propuesta del jefe de gobierno de la ciudad de México nombraban una terna para los candidatos que pueden ocupar el cargo de magistrado del tribunal.

3.3.5. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL.

En lo que se refiere al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal el Autor Enrique Sánchez Bringas define lo siguiente :

“En forma semejante a la del Poder Judicial de la Federación, para el caso del Distrito Federal la Constitución dispone la existencia de un Consejo de la Judicatura, de acuerdo con las siguientes reglas”.⁵⁰

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, esta integrado, por siete miembros, uno de ellos, será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, tres de ellos serán del citado tribunal, (un magistrado, un juez 1ª instancia y juez de paz) los otros dos consejeros serán designados por la asamblea legislativa y el séptimo por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Entre las principales facultades del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal estan las siguientes :

a.- Cuenta con la facultades administrativas, de vigilancia y de disciplina, para administrar al Tribunal y el personal en general

⁵⁰ Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. p. 556.

b.- Facultad de nombramiento interviene en la designación de magistrados y para designar jueces.

c.- Adscripciones y remociones el citado consejo, en pleno además de resolver la designación de los magistrados y jueces define su descripción y en su caso, su remoción.

d.- Facultad de presupuesto corresponde al citado consejo elaborar el presupuesto del tribunal superior de justicia de los juzgados y demás órganos,

Según lo previsto por el citado artículo 122, base cuarta, fracción II. Establece lo siguiente:

“ II. la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.”⁵¹

El consejo de la judicatura se integra con siete miembros de los cuales, uno será el presidente del tribunal superior de justicia, quien también presidirá el consejo; tres consejeros deben ser de extracción del propio tribunal, de tal manera que uno sea magistrado, otro juez de primera instancia y el tercero, juez de paz, que deberán ser electos mediante insaculación; otros dos consejeros deben ser designados por la asamblea legislativa y el séptimo por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p.p. 112-113

Los tres últimos consejeros deben distinguirse por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas, cualidades que se presume son poseídas por los consejeros que proceden del órgano judicial del Distrito Federal.

El citado artículo 122 de la constitución base cuarta, fracción segunda sigue estableciendo, su integración facultades y demás atribuciones que a continuación se transcribe a continuación:

“El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución.

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa”.⁵².

Los que aspiren al puesto de consejero se les exige los mismos requisitos que deben satisfacer los magistrados. El periodo de los consejeros es de cinco años y serán sustituidos de manera escalonada sin que puedan ser nombrados para un nuevo periodo.

Los consejeros de la judicatura del Distrito Federal se encuentran sujetos a los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 constitucional, o sea, que en ningún caso puedan aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. También tienen el impedimento, igual que los

⁵² Ibidem, p. 113.

magistrados y jueces, de no desarrollar su profesión como patronos, abogados o representantes durante los dos años posteriores a la fecha de su retiro.

Los consejeros de la judicatura se harán acreedores a la pérdida del cargo y de las prestaciones y beneficios que pudieran corresponderles en lo sucesivo, incluyendo el derecho a la jubilación, independientemente de otras sanciones que dispongan las leyes.

3.3.6. FACULTADES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA.

Según lo previsto en el artículo 122, fracción VII, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal puede funcionar en pleno o en comisiones y desarrollar las siguientes atribuciones :

- Administración vigilancia y disciplina, tiene a su cargo adoptará las medidas necesarias para administrar al Tribunal Superior de Justicia y vigilar que los juzgadores, y el personal en general, cumplan con sus deberes y con la disciplina establecida.

- Nombramientos. Tiene facultades para intervenir en la designación de los magistrados y para designar a los jueces de primera instancia y a otros juzgadores del Distrito Federal.

- Adscripciones y remociones. El consejo de la judicatura del Distrito Federal, en pleno, además de resolver sobre la designación de los magistrados y jueces define su adscripción y, en su caso, su remoción.

- Presupuesto. corresponde al consejo de la judicatura del Distrito Federal elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales.

Según lo previsto en la constitución otorga al Tribunal Superior de Justicia la facultad de elaborar su presupuesto para que se incluya en el proyecto de presupuesto de egresos que el jefe del Distrito Federal envíe a la asamblea de representantes.

3.3.7. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Según lo previsto por artículo 122 de la constitución, base quinta establece lo siguiente:

“BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica...⁵³

Para el autor Enrique Sánchez Bringas en relación al tribunal de lo contencioso, define lo siguiente :

“a través de esta instancia, los ciudadanos del Distrito Federal están en posibilidad de impugnar los actos de la administración pública de la entidad que vulneren o restrinjan sus derechos”.⁵⁴

El citado artículo 122, base primera, fracción V. Faculta a la asamblea legislativa, en los términos del estatuto de gobierno, tendrá las siguientes facultades :

inciso n) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo para el Distrito Federal;

Se le faculta a la asamblea legislativa expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargara de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los participantes.

3.3.8. COMISIONES METROPOLITANAS.

Con la finalidad de resolver los problemas entre el Distrito Federal y sus zonas conurbadas con otros estados se crea una coordinación integrada por la federación, el Distrito Federal y los gobiernos de los estados vecinos.

⁵³ Ibidem., p. 113.

⁵⁴ Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit., p. 557.

Según el autor Enrique Sánchez Bringas define a las comisiones metropolitanas de la siguiente manera:

En terminos por lo ordenado por el artículo 122, son entidades formadas por la federación, el Distrito Federal, los gobiernos de los estados vecinos a la ciudad de México y los municipios conurbados”.⁵⁵

Según lo previsto por el artículo 122, base quinta, inciso G en lo que se refiere a las comisiones metropolitanas lo siguiente :

“G. 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 limítrofes 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 concurren 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”.⁵⁶

Otra cuestión de gran interés que ha quedado prevista en las modificaciones constitucionales es la relativa a lo que se pueden denominar validamente como “coordinación metropolitana”, toda vez que la fracción IX, del artículo 122 constitucional establece que para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre si y de estas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal de acuerdo con el artículo 115 fracción IV de la constitución podrán suscribirse convenios par la creación de comisiones metropolitanas.

⁵⁵ Ibidem., p. 558.

⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p. 114.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración estructura y funciones.

En la parte final del mismo artículo 122, base quinta, inciso G, subinciso a) y demás relativos establece lo siguiente :

“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 este apartado;

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 coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones”⁵⁷.

En lo que se refiere a las comisiones metropolitanas las bases establecerán lo siguiente :

- Las bases para la celebración de convenios, en lo que se refiere a los ámbitos territoriales y de función a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos realización de acciones en estas materias.

- Las bases para establecer, coordinadamente las funciones específicas en las materias referidas, así como la participación de recursos materiales y financieros necesarios.

las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y acciones que acuerden los integrantes.

⁵⁷ Ibidem., p.114.

Finalmente concluyó que la ciudad más poblada del mundo necesita una coordinación entre el gobierno federal, el Distrito Federal y los municipios de las entidades federativas que colindan con el Distrito Federal, para trabajar en conjunto para poder resolver los problemas como lo son medio ambiente, seguridad pública, asentamientos humanos, equilibrio ecológico, transporte público, agua potable. Para tener una cooperación entre autoridades y ciudadanos en general para el bienestar del Distrito Federal y el gobierno federal.

Una vez analizado las principales funciones de las tres principales autoridades locales del Distrito Federal, es oportuno hacer mención un análisis del sistema jurídico, reformas estructurales y los más importante, la posibilidad de que se legisle en materia municipal en la ciudad de México como el inicio de la reforma estructural en el Distrito Federal, pero estos temas tan importantes se analizarán de manera particular en el siguiente capítulo que hare referencia a continuación.

3.4. RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL.

El artículo 115 Constitucional determina la existencia del municipio conforme a las siguientes reglas:

3.4.1.- EL MUNICIPIO COMO FACTOR DE ORGANIZACIÓN

DEL ESTADO.

El primer párrafo del artículo impone a los estados la obligación de determinar su división territorial, su organización política y su estructura administrativa, teniendo como base a los municipios.

Según lo establecido por el primer párrafo del artículo, el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia lo siguiente :

“El anhelo revolucionario que situó al municipio como base de la organización, territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115, al afirmar este, en su primer párrafo, que los estados adoptarán en 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”.⁵⁸

En esta parte inicial del citado artículo se puede destacar como principio rector al considerar al municipio como base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados, también al respecto el autor Reynaldo Robles Martínez, comenta lo siguiente .

“Es una obligación constitucional para los estados tener como base de su división territorial y de organización política y económica al municipio, esto es, que no pueden dividir su territorio en delegaciones, partidos o cantones o en alguna otra alternativa ya que el mandato constitucional excluye cualquier otra posibilidad”.⁵⁹

Con lo anterior se puede destacar que este principio contiene una declaración unilateral soberana plasmada en el documento básico, consecuencia de una aspiración popular que se enarbó como bandera ideológica durante la Revolución Mexicana, como fue la de contar con un “*municipio libre*”, como célula de organización única y excluyente de cualquier otra.

Para finalizar con esta primera parte del artículo se puede reconocer la función social y política de la comunidad municipal.

3.4.2. LIBERTAD MUNICIPAL.

⁵⁸ Quintana Roldán, Carlos., Op. Cit., p. 193.

⁵⁹ Robles Martínez, Reynaldo, “EL MUNICIPIO”. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México. D.F., p. 242.

En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal.

Destacó también esta citada fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.

Con la finalidad de que no existan autoridades intermedias como en antaño, el jurista Carlos Quintana Roldán hace referencia a lo siguiente:

“La decisión política de que no existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, debió al nefasto recuerdo histórico de las jefaturas políticas y prefecturas”.⁶⁰

El citado precepto 115 Constitucional, fracción I. Establece en relación al tema de la libertad municipal la siguiente prohibición :

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado⁶¹.

En la fracción primera de este artículo, establece la prohibición de la existencia de autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

El artículo evita y restringe los Controles que durante el “*Porfirismo*” llevaron a cabo los jefes políticos que dominaron totalmente al municipio.

En lo que se refiere a la libertad municipal, se destaca que las características del municipio es ser parte integrante de una entidad política superior, y como resultado de esta relación resulta una subordinación o dependencia del municipio ante la entidad política superior, o bien de autonomía con ciertas facultades o potestades a favor del municipio.

⁶⁰ Ibidem., p.p. 193-194.

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 96.

De existir una relación entre subordinación y dependencia, no se puede teóricamente hablar de municipio para que este exista, y por lo tanto se requiere que exista autonomía en el municipio.

Para hacer referencia al término de autonomía municipal es importante citar el concepto de el autor Reynaldo Robles Martínez, lo siguiente :

“En México no tenemos el problema de definir a la autonomía ni sus alcances, ya que nuestra constitución sustituye el concepto autonomía por el de libertad y así habla de Municipio libre, termino que recoge el más amplio y extenso contenido que se le pueda dar al concepto autonomía y todavía va mas allá, esto es más rico y más complejo”.⁶².

Al hacer referencia al término de autonomía municipal, es común remitirnos a la propia constitución y hace referencia de que, se sustituye el concepto autonomía por el de libertad y se hace referencia de municipio libre, término que recoge el más amplio y extenso contenido que se le pueda dar al concepto autonomía.

La libertad municipal, esta regulada por dos ordenes jurídicos el federal y el estatal y lejos de alterar su esencia y características fundamentales, si no por el contrario coadyuvan y refuerzan, a hacerlas cumplir, estos determina la libertad del municipio desde el punto de vista que no esta sometido ni al poder Federal ni al poder estatal que coexiste al lado de estos con su propia competencia, la cual puede oponer para excluir cualquier intromisión, ya sea federal o estatal.

En relación a la libertad municipal y las diversas funciones del municipio el autor Reynaldo Robles comenta lo siguiente :

“El Municipio es una persona colectiva de derecho público, por lo tanto goza de libertad, esto es puede señalarse sus propios fines dentro de los límites que le señalan las leyes que lo regulan, así mismo puede escoger los medios lícitos para ellos, sus fines pueden ser entre otros realizar obra pública, o bien fomentar actividades culturales, educativas o deportivas; los medios que tiene son los materiales, humanos y financieros; el instrumento que le sirve para manifestar su voluntad es el Ayuntamiento, a

⁶² Robles Martínez, Reynaldo, Op. Cit., p. 243.

través de él la colectividad manifiesta que fines han señalado, cuales son sus prioritarios, así mismo que medios va a utilizar⁶³.

consideró del concepto anterior, que el municipio es una persona colectiva de derecho público, por lo tanto goza de libertad, además puede señalar y establecer sus propios fines dentro de los límites que le señalan las leyes que lo regulan, también tiene la facultad de señalar los medios lícitos para ellos, sus fines pueden ser :

a.-Obra pública;

b.-Actividades culturales;

c.- Educativas; deportivas;

d.-Y los medios para lograrlo son los materiales, humanos y financieros;

El instrumento que le sirve para manifestar su voluntad es el ayuntamiento y a través de el, la colectividad manifiesta que fines se han señalado, cuales son prioritarios y que medios van a utilizar.

La libertad municipal implica que el municipio no esta constreñido, sujeto a algo o alguien, salvo a la ley que pueda escoger sin restricciones sus fines; además si en un municipio hay diversas necesidades el municipio puede elegir cual necesidad es prioritaria y también puede escoger, en ejercicio de su libertad, los medios que considere idóneos para alcanzar sus fines.

En la reforma del artículo 115 constitucional el 23 e diciembre de 1999, se fortaleció la libertad municipal, en donde esta reforma facultó al ayuntamiento resolver situaciones que afectan al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento,

Antes para resolver estos conflictos se requería someterlo a la aprobación de las legislaturas locales correspondientes, como si el

⁶³ Ibidem., p. 244.

ayuntamiento requiriese de la tutela de la cámara, en lo sucesivo basta que lo aprueben dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

3.4.3. EL GOBIERNO MUNICIPAL.

El ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y sus integrantes son electos por los ciudadanos en forma directa.

LA INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

El órgano de gobierno del municipio esta integrado de los siguientes elementos :

- 1.- Con regidores;
- 2,- Síndicos y,
- 3.- Es presidido por el presidente municipal.

En lo que se refiere al organo de gobierno que es el ayuntamiento a través de los vecinos del mismo, el autor Miguel Acosta Romero define lo siguiente:

“El municipio esta administrado por un ayuntamiento de elección popular directa integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, la competencia que nuestra carta magna le otorga al municipio será llevado a cabo por el ayuntamiento exclusivamente sin que deba existir ningún intermediario entre este y el gobierno federal”.⁶⁴

Estos servidores están restringidos por el principio de no reelección relativa, o sea, no pueden formar parte del ayuntamiento en el periodo inmediato.

Tampoco pueden ser electos en ese periodo las personas que hubiesen sido nombradas o designados para desempeñar las funciones propias de los miembros del ayuntamiento.

“El municipio se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un ayuntamiento que es un organo de gobierno colegiado que

⁶⁴ Acosta Romero Miguel. Op. Cit., p. 783

toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional”⁶⁵.

Con la reforma de 1999, se puso especial énfasis en hacer mención que el municipio es gobernado por un ayuntamiento y se puede comentar que antes de la reforma de 1999, en la fracción I del artículo 115, “*cada municipio será administrado por un ayuntamiento*”, y en la actualidad establece “*cada municipio será gobernado por un ayuntamiento*”.

Se puede también considerar que la propia constitución otorga al gobierno municipal que se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva.

Se fortaleció el principio de que el municipio se gobierna por un cuerpo colegiado, al precisar que el ayuntamiento se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y que en caso de que deban de designarse consejos municipales, estos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir como los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

3.4.4. LA NO REELECCIÓN.

Se establece también en esta fracción I, el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales, de acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparlas en el periodo inmediato.

En lo que refiere al tema de la reelección se prohíbe la reelección, inmediata de cualquiera de los integrantes del ayuntamiento que haya estado en funciones.

Este principio obedece a la demanda que en su momento Francisco I, cuando se dió inicio a la Revolución Mexicana, con su lema “*Sufragio Efectivo No Reelección*”.

⁶⁵ Robles Martínez, Reynaldo., Op. Cit., p. 245.

En lo que se refiere al principio de la no reelección de los miembros del ayuntamiento el autor Reynaldo Robles Martínez, define lo siguiente:

“En un principio la no reelección era absoluta, esto es que se prohibía que cualquier persona que hubiese ocupado un cargo en el Ayuntamiento pudiese ser electa para ocupar otra vez algún cargo en el Ayuntamiento, pero con la reforma surgida en 29 de abril de 1933, se estableció la no reelección relativa que prohíbe la reelección inmediata de cualquiera de los integrantes del Ayuntamiento que hayan estado en funciones, pero se les deja la posibilidad de que pasando un periodo puedan ser electos otra vez”.⁶⁶

Por su parte, los miembros del ayuntamiento que tengan el carácter de suplentes si pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

3.4.5. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Antes de la reforma de 1983, fue practica común que los gobernadores de los estados desaparecieran a los ayuntamientos o destituyeran a sus integrantes. De la manera autoritaria en contra de la libertad municipal. Con lo anterior se tuvo la necesidad de legislar y dar seguridad jurídica de los integrantes del ayuntamiento, el eliminó la posibilidad de la intromisión de las autoridades superiores en la vida municipal.

“La intromisión del titular del ejecutivo en el gobierno municipal era practica reiterada y con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos, el gobernador tenía facultades discrecionales para desconocer y desaparecer ayuntamientos, lo que propiciaba conflictos frecuentes en los municipios y descontento entre los vecinos que veían como se violentaba la voluntad popular.”⁶⁷

No fueron raros los casos en que estas actitudes tuvieron como origen los intereses de grupos políticos que pasarón por alto la voluntad de los ciudadanos de los municipios y los principios constitucionales.

⁶⁶ Ibidem., p.p. 246-247.

⁶⁷ Ibidem., p. 247.

Evidentemente era notorio que las autoridades estatales así como los congresos estatales estaban facultados por la propia constitución, de que se dictara la desaparición o suspensión de los ayuntamientos. al respecto el autor Enrique Sánchez Bringas establece lo siguiente:

“Cuando las constituciones estatales asignaban la facultad de declarar la desaparición de los ayuntamientos o de destituir a sus miembros, normalmente no establecían el derecho de audiencia a favor de las autoridades municipales afectadas y, entonces, la desaparición o la suspensión de los ayuntamientos tenía lugar sin que el gobernador del estado ni el Congreso fundarón ni motivarón sus actos”⁶⁸.

Desde 1977 a 1983, en este lapso de tiempo, se produjo 80 casos de suspensiones, desapariciones, y destituciones que afectaron a los ayuntamientos y a sus miembros.

En 77 casos se obtuvo la siguiente información :

a.- Se presentaron en 19 casos, y se justificaron con licencias indefinidas ;

b.- En 18 casos, no se tuvo una explicación alguna;

c.- En 10 casos se adujo el abandono de las funciones;

d.- En 8 casos fueron por denuncia;

e.- En 8 fueron por la comisión de supuestos delitos;

f.- 2 casos fueron por nulidad de elecciones

g.- y por último 2 por acciones ciudadanas.

Un dato estadístico que se puede citar es que el 75 % de estos fenómenos correspondió a los estados de Chiapas y Veracruz.

⁶⁸ Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit., p. 590.

Con la reforma de 1983 se estableció el principio de seguridad jurídica, y sólo establecía que se podrían desaparecer o suspender por causas graves previstas por la ley, y sobre el tema el autor Reynaldo Robles Martínez establece lo siguiente:

“Se establece el principio de otorgar seguridad jurídica para los integrantes del Ayuntamiento, se dispone que solo se podrá revocar el mandato a alguno de sus miembros o declarar desaparecido o suspendido el Ayuntamiento por causa grave prevenida en la ley”⁶⁹.

Pero con esta citada reforma de 1983, los cambios en cada constitución enumeran, estas causas graves y que la legislatura por mayoría de dos terceras partes de sus integrantes es la que tiene la competencia para hacer la declaración, previo derecho de audiencia de los afectados.

Con las citadas reformas se estableció en la fracción primera, del artículo un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de estos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Considero que esta practica era común por los gobiernos de los estados y los titulares del ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno, en ocasiones bastaba la opinión discrecional del ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propicio conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por practicas tan poco apegadas a un espíritu de respecto a la autonomía municipal.

En relación al procedimiento para suspender y desaparecer ayuntamientos el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia al tema lo siguiente :

“Se establece ahora un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consiste, fundamentalmente, en que solo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que estos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la

⁶⁹ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit., p. 248.

legislatura; solo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes”⁷⁰.

Con lo anterior se garantiza la estabilidad y permanencia de las autoridades municipales, impidiendo que puedan ser removidas sin causas señaladas legalmente como falta grave, además se impide que sustituyan a los miembros en forma arbitraria, ya que también establece en la ley, la forma en que se substituirán cuando falte alguno o bien cuando falta todo el ayuntamiento.

El autor Enrique Sánchez Bringas ofrece también el texto constitucional que ha enviado la inseguridad política de los ayuntamientos, prescribe lo siguiente:

“...las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para reunir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.”⁷¹

Este citado ordenamiento se puede destacar tres importantes incisos y entre los alcances y son :

A.- La titularidad de la facultad.- solo las legislaturas locales tienen la facultad de desconocer o suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de los mismos o suspender a alguno de sus miembros, es decir, el gobernador del estado carece de atribuciones en esta materia.

B.- El sustento legal para que proceda cualquiera de las decisiones que estas facultades permiten adoptar al congreso del estado, se requiere la existencia previa de una ley expedida por la propia legislatura donde se determinen, de manera específica, las causas graves por las que se puede dar el desconocimiento, la suspensión y la declaración de desaparición de los ayuntamientos, así como las que originen la suspensión de alguno de sus miembros y la revocación de su nombramiento.

⁷⁰ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 194.

⁷¹ Enrique Sánchez Bringas. Op. Cit., p. 590.

C.- El derecho de audiencia y legalidad.- el congreso del estado debe adecuar exactamente la conducta de los miembros del ayuntamiento a las causas previstas por la ley; además debe respetar el derecho de audiencia de los servidores públicos municipales involucrados.

Si el congreso local cumple con estos requisitos y declara la desaparición de un ayuntamiento, entrarán en funciones los suplentes y de no ser posible, se celebrarán nuevas elecciones y si esto tampoco es viable, la legislatura nombrará entre los vecinos al consejo municipal que concluirá el periodo respectivo, siempre que cumplan los requisitos de elegibilidad que se exigen a los regidores. Esta medida también opera en los casos de renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros de los ayuntamientos.

Si el congreso del estado viola alguno de los ordenamientos que determinan el ejercicio de sus atribuciones en esta materia, procede el juicio de amparo o la controversia constitucional a la que se refiere el artículo 105, fracción I, inciso i, instancias que podrían permitir que el poder judicial de la federación declare la invalidez de la decisión congresional.

3.4.6. LA ELECCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.

En la elección de los integrantes de los ayuntamientos se aplican las reglas de los dos sistemas típicos:

a) El de mayoría relativa por lo que se refiere al presidente municipal;

b) El de representación proporcional por lo que hace a los demás miembros del ayuntamiento;

la combinación de estos sistemas ha permitido que en todos los gobiernos municipales del país se encuentren representadas las diversas corrientes ideológicas que sustentan los partidos políticos.

El municipio ha sido considerado como la escuela de la democracia y esto lo ratifica el análisis de la evolución histórica de sus instituciones y en materia de gobierno se puede destacar, lo siguiente:

1.-El 12 de febrero de 1947, fue en el municipio donde se integró por primera vez a la mujer en la vida política, en este mismo año se consagró el derecho de sufragio a las mujeres al incluir en la fracción primera del artículo 115, y para conocer esta reforma constitucional, el autor Sergio Márquez Rábago establece lo siguiente:

“en las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.⁷²

2.-Debido a la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales.

“Según las reformas del 6 de diciembre de 1977, los municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos. Ahora, las reformas de 1983, generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país, como lo dice el primer párrafo de la fracción octava de nuestro artículo en estudio”.⁷³

A partir de 1977, se dió acceso a las minorías en forma proporcional a su representatividad para que participen en la elección de sus elementos, pero solo en aquellos municipios cuyo número de habitantes excedieran de 300 mil y que en 1983, se estableció en forma definitiva y para todos los ayuntamientos, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal determina que todos los municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda.

En la actualidad no todos los municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe contienda política de varios partidos políticos, o porque en otros la votación es tan exigua, que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

⁷² Márquez Rábago Sergio., Op. Cit., p. 661.

⁷³ Quintana Roldán , Carlos. Op. Cit. p. 194.

Con lo anterior permite confirmar que en el municipio se ejerce la democracia representativa en forma amplia, ya que los integrantes del ayuntamiento representan la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías.

3.4.7. LAS FACULTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Los órganos de gobierno de los municipios tienen las atribuciones que correspondan a la naturaleza, la personalidad jurídica y patrimonio que la constitución asigna a la entidad municipal.

Efectivamente, se le reconoce personalidad jurídica a los municipios, y la personalidad jurídica es la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones

De lo anterior el autor Reynaldo Robles Martínez hace referencia a la personalidad jurídica lo siguiente :

“el municipio es una persona colectiva de derecho público, con capacidad de goce y de ejercicio, para realizar los actos jurídicos de su competencia, de tal manera que puede manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades”.⁷⁴

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Dentro del citado artículo 115 constitucional, he hecho referencia al principio de “*municipio libre*”, cuestión que se ha comentado que en citado artículo no hace referencia del término de autonomía, y hace referencia al término de “municipio libre”, que contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

En un sentido moderno de nuestra legislación el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia al concepto de autonomía municipal:

“El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y finalmente, que estas

⁷⁴ Robles Martínez Reynaldo. Op. Cit. p. 249.

prerrogativas estén detenidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado”.⁷⁵

Pero de lo más destacado de la doctrina del municipalismo es el principio de la autonomía en donde son fundamentales los siguientes principios :

*Autonomía financiera;

*Autonomía administrativa;

*Autonomía política:

3.4.8. FACULTAD DE ADMINISTRAR SU HACIENDA PÚBLICA.

la facultad de administrar su hacienda es fundamental, en la actualidad, pero es importante mencionar las condiciones existentes que existían en antaño, pero basta recordar, que antes de la promulgación de 1917.

RESEÑA HISTÓRICA DE LA HACIENDA MUNICIPAL (ARTÍCULO, 115, FRACCION IV.).

Las condiciones en que se encontraba el municipio eran distintas, además los diversos debates que se suscitaron, fueron los relacionados a la hacienda municipal y entre los más importantes fue el expuesto por Heriberto Jara que afirmó:

“No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire; se requiere tener esa libertad a base económica”.⁷⁶

1.-En la serie de debates del congreso constituyente de 1916-1917, la cuestión municipal de la libertad de controlar su hacienda pública, fue un tema discutido y muy debatido, pero lamentablemente por cuestiones externas, cansancio y la falta de voluntad política se dejó sin resolver satisfactoriamente, aunque solo se legisló para salir del paso, por esa razón

⁷⁵ Quintana Roldán, Carlos, Op. Cit., p.p. 192-193.

⁷⁶ Robles Martínez, Reynaldo, Op. Cit., p. 253.

quedó latente la necesidad, de que se legislará en materia de la hacienda municipal.

2.- En 1922, se siguieron presentando proyectos de reformas, para poder superar el problema económico, y es justamente el presentado en la cámara y no prospero y era el que formaba parte de la iniciativa de la unión de ayuntamientos de la república mexicana del día 3 de octubre del citado año, que proponía que la hacienda de los municipios se integrará por las rentas e intereses que produjesen sus bienes y capitales propios, por los productos de los servicios públicos a su recargo, así como por las contribuciones sobre la propiedad raíz dentro de su territorio municipal;

3.- Con la reforma de 1983, el legislador dejó plasmados los siguientes principios en el artículo 115 fracción IV y establecen lo siguiente :

a.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se integra por :

* Los rendimientos de los bienes que le pertenezcan;

* Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso;

* Las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras;

* Así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

4.- Con la reforma del año de 1999, el citado artículo 115 constitucional sufrió los siguientes cambios y estas fueron :

-Se estableció que los ayuntamientos, en el ámbito de competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

-Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que actualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

b.- Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones referidas; ni concederán exenciones en relación a las mismas ni tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones.

5.- Para el día 23 de diciembre de 1999, con la reforma al artículo 115 constitucional, se modificó el párrafo que establece :

“Salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”.⁷⁷

c.- Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas

d.- Los presupuestos de egresos serán aprobadas por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

Con lo anterior el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia en relación al modificación de la fracción segunda, quedando como fracción cuarta y establece lo siguiente:

“que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda, que esta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que corresponden al municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo”.⁷⁸

⁷⁷ Ibidem., p. 255.

⁷⁸ Quintana Roldán, Carlos., Op. Cit., p.p. 197-198.

En la actualidad la constitución establece que los municipios podrán celebrar convenios con el estado, para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores.

La facultad de celebrar estos convenios la atribuye la constitución general a los municipios, tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual el estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones.

En su parte última del citado precepto establece que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la constitución estipula en beneficio del municipio.

Así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, no podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones.

Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas y que solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Con lo anterior considero que se evita que organismos privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, además que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, o de organismo descentralizados y por lo tanto la supresión de estas exenciones habrá de redituarse en el fortalecimiento de la hacienda municipal.

También en lo que se refiere a los ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas, serán realizadas por las legislaturas de los estados.

Los presupuestos de los egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

considero que las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación y anuencia y era común que las legislaturas modificarán a su antojo el contenido y la cantidad del presupuesto de egresos, limitando y condicionando a los municipios a ejercitar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios.

En la actualidad estas practicas quedaron en el olvido y existe la forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del municipio.

RÉGIMEN JURÍDICO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL FRACCION IV.

Según lo previsto por el artículo 115, fracción IV, determina la libertad que el municipio tiene para la administración de su patrimonio, asegurando los elementos mínimos que debe comprender la hacienda municipal, de la siguiente manera :

- 1) Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.
- 2) Las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados. por lo menos estas contribuciones deben incluir la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, consolidación, translación, mejora y el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios pueden convenir con los estados que estos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones mencionadas.
- 3). Las participaciones federales que correspondan al municipio, en los términos de las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados.
- 4). Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La constitución garantiza que las leyes federales no limiten la facultad de los estados para establecer las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria y de la prestación de los servicios públicos.

Prohíbe también que esas leyes y las estatales establezcan exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Solo los bienes de dominio público de la federación, de los estados o de los municipios podrán estar exentos de esas contribuciones. Las legislaturas de los estados tienen la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y de revisar anualmente las cuentas públicas.

LA FACULTAD PRESUPUESTAL.

Según lo previsto por el último párrafo del artículo 115, fracción IV, dispone que los presupuestos de egresos municipales deberán ser aprobadas por los correspondientes ayuntamientos, los que deberán tomar en cuenta los ingresos disponibles. Este ordenamiento fortalece la autonomía financiera del municipio y garantiza su estabilidad política.

3.4.9.LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

La constitución otorgó a los ayuntamientos facultades legislativas y el mismo ayuntamiento tiene facultades para expedir preceptos de carácter general, impersonal, abstracto y obligatorio para regular: su organización interna; las relaciones que surjan con motivo de la prestación de los servicios públicos de su competencia; las relaciones entre sus vecinos, las relaciones de sus órganos de gobierno municipal entre ellos mismos; así como los de estos y sus vecinos.

1.- RESEÑA HISTÓRICA DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

Para poder comprender, la importancia de la facultad reglamentaria desde sus orígenes constitucionales haré mención de cuatro incisos para analizar el citado artículo 115 constitucional fracción II. Lo siguiente:

A.-Las bases establecidas originalmente en el artículo 115 constitucional, no concedían facultades legislativas expresas al municipio, solo explícitamente se podían inferir de otras disposiciones como las contenidas en los artículos 16 y 21 constitucional.

En el caso de las constituciones locales expresamente le señalan facultades legislativas como las de México y Oaxaca, en donde establecían que los ayuntamientos desempeñan dos clases de funciones:

I.- Las de legislación para el régimen de gobierno y administración del municipio.

II.- La de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones que dicten.

En el caso particular del estado de Oaxaca, esta legislación establece dos periodos legislativos y estos son :

- Comienza en el mes de enero, iniciado este periodo legislativo se crear y discute sus ordenanzas y

- Comienza en el mes de agosto, y este se inicia para discutir el presupuesto.

B.- Con la reforma publicada el 6 de febrero de 1976, se adicionó las reacciones IV y V al artículo 115 constitucional con el objeto de que el municipio estuviese en actitud de regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, se le otorgaron facultades legislativas y la citada fracción establecía lo siguiente:

“fracción IV. “ los Estados y Municipios en el ámbito de su competencia, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia”.⁷⁹

C.- Con la reforma del 3 de febrero de 1983, se suprimió la fracción antes citada, y se estableció la facultad reglamentaria, quedando prevista en el artículo 115 constitucional fracción II y párrafo segundo y para el autor Sergio Márquez Rábago esta reforma contenía lo siguiente:

“los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa Mexico. 1983.,p.p.89-90

reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”⁸⁰

D.- En el año de 1999, se reformó el citado precepto, y de la reforma quedó conformado de la siguiente manera:

Estableció que los ayuntamientos tendrán facultad para aprobar: los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y sus disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En la actualidad el artículo 115, fracción II, antes citado se puede destacar entre lo más importante:

*El municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley.

*Considero que se faculta al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones;

*Tanto en la esfera de derecho público o de “imperium”, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Pero también considero oportuno la opinión de el autor Carlos Quintana Roldán en relación a la facultad que establece el artículo 115, fracción II, establece:

“se precisa en esta fracción segunda, que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados”.⁸¹

Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto en comentario, no

⁸⁰ Márquez Rábago, Sergio, Op. Cit. p.p. 660-661.

⁸¹ Ibidem., p. 195.

adquieren el rango de leyes en sentido formal, además también se hace referencia de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa Mexicana, si no simplemente se trata de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

a) Los ayuntamientos están en posibilidad de expedir, de acuerdo con las leyes emitidas por los congresos de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general en los correspondientes municipios, según lo ordena el segundo párrafo del artículo 115, fracción II. Con motivo de la reforma de 1999, la constitución ordena que los objetivos de las leyes que emitan los congresos de los estados, para regular la facultad que los ayuntamientos tienen de expedir esas normas generales, son las siguientes :

b) Contendrán las determinaciones de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de Impugnación para dirimir las controversias entre la autoridad y los gobernados, sujetándose a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

c) Definirán los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para que sean validas las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos y convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo de los ayuntamientos;

d) Determinarán las normas de aplicación general para que los municipios puedan celebrar los convenios relativos a la prestación de los servicios públicos, los que se refieran a la delegación a favor de los estados para la administración de las contribuciones y los que atiendan a la ejecución y operación de obras y servicios, cuando el desarrollo económico y social lo requiera; definirán el procedimiento y las condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal, cuando no exista convenio, y así lo apruebe el congreso del estado; y destaca, de la misma reforma, lo que en el derecho constitucional de los Estados Unidos se conoce como facultades concurrentes, es decir, que la entidad federativa ejercerá las facultades de expedir los bandos y reglamentos, que los ayuntamientos omitan formular.

e) Además, los congresos estatales expedirán las normas que establezcan los procedimientos para resolver los conflictos suscitados entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de las normas de aplicación general que permitan a los ayuntamientos la celebración de los convenios y el procedimiento y las condiciones para que el gobierno estatal asuma las atribuciones de aquellos.

f) Una reflexión sobre la reforma de 1999 relativa al artículo 115 constitucional, conduce a concluir que la debilidad de la mayor parte de nuestros municipios ha propiciado que en el nivel normativo más elevado, la constitución sea necesario regular de manera precisa los ámbitos competenciales de los ayuntamientos, las formas de ejercer sus atribuciones y sus relaciones con las entidades federativas a las que pertenece.

3.4.10. LA FACULTAD DE ADMINISTRAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

La facultad de administrar los servicios públicos es tarea fundamental de los municipios, y el determinar cuales son los servicios públicos, el autor Reynaldo Robles Martínez define lo siguiente:

“El determinar especialmente cuales son los servicios públicos a cargo del municipio, ha sido calificado como tarea difícil, sin embargo de manera simple se señalaba que los servicios públicos municipales eran aquellos que requerían los vecinos para satisfacer sus necesidades básicas, esto es la primera necesidad, las que son esenciales para la vida misma”.⁸²

En lo que se refiere a los servicios públicos comúnmente se piensa en el servicio de agua, drenaje, mercados públicos, rastros, panteones, pero los servicios públicos que el municipio presta son muy diversos y variados en la actualidad pues todos son básicos.

En antaño surgía el problema en concretar y delimitar las competencias entre la federación, el estado y el municipio y entonces surgió un criterio que por exclusión resolvió el problema y establecía que todo aquello que no estaba a cargo del gobierno federal o de la entidad, sería competencia del municipio.

⁸² Robles Martínez, Reynaldo., Op. Cit., p. 250.

Con lo anterior existía incertidumbre por definir y delimitar la competencia en materia de prestación de servicios públicos;

RESEÑA HISTÓRICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

1.- El día 3 de octubre de se presentó un proyecto a cargo de la unión de ayuntamientos de la república mexicana en donde se pretendía precisar los servicios públicos municipales clasificándolos en urbanos y rurales de la siguiente manera .

Servicios Municipales Urbanos:

- a)La apertura y conservación de plazas, calles, jardines y calzadas;
- b)La pavimentación de plazas, jardines y calzadas;
- c)Las obras de saneamientos y salubridad;
- d)Las comunicaciones internas de las poblaciones;
- e)La provisión de aguas potables;
- f)La provisión de cereales;
- g)La provisión de combustibles;
- h)La provisión de fuerza motriz;
- i)La provisión de luz.

Servicios Municipales Rurales:

- a)La apertura y conservación de los caminos vecinales;
- b)La construcción y conservación de puentes sobre caminos vecinales;

c)La apertura y conservación de obras de defensa contra inundaciones y derrumbes que puedan perjudicar a las poblaciones;

d)La conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del municipio;

e)Las obras de desagüe y canalización de pantanos;

f)La provisión de aguas para riego por obras de captación de las pluviales o de aprovechamiento de las que por concesión obtenga del estado o de la federación; y

g)La conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos.

2.- el 3 de febrero de 1983, se dictaron reformas en la fracción III, del artículo 115 constitucional se estableció los servicios públicos a cargo del ayuntamiento.

Con esta nueva reglamentación constitucional se fue condicionando la prestación de estos a la capacidad administrativa y financiera de los municipios; y cuando estos no los pudieran prestar directamente lo harían con el concurso de los estados.

3.- El día 23 de diciembre de 1999, se dicta la reforma al 115 constitucional, en donde se legisló que los municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos, que tratándose de municipios de dos o más estados deberán contar con la aprobación de su respectiva legislatura y que también podrá el municipio celebrar convenios con el estado.

También a partir de la reforma de 1999, se ampliaron los conceptos de los siguientes servicios :

a.- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b.-Limpieza, recolección, tratamiento y disposición final de residuos;

c.-Calles, parques y jardines, así como su equipamiento; y

d.-Seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y de tránsito.

También es preciso hacer mención de la opinión de el autor Carlos Quintana Roldán en donde hace referencia sobre los servicios públicos lo siguiente :

“La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida”⁸³.

En lo que se refiere a la importancia de los servicios públicos municipales que deben prestar las municipalidades son:

a)Se debe atender las necesidades principales de la municipalidad, con el concurso de los estados cuando así lo requiera o fuese necesario;

b)Entre lo más importante servicios públicos se puede citar; agua potable, y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, central de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

c)También es importante hacer mención que se pueden incluir más servicios públicos los cuales le corresponden a las legislaturas de los estados determinar, que servicios se deben otorgar en el ayuntamiento, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios; así como de su capacidad administrativa y financiera.

d)También se le otorgó al municipio según su capacidad económica, la posibilidad de que pueda asumir y otorgar otros servicios públicos, para el beneficio y mejor desarrollo municipal.

Los municipios de acuerdo con el artículo 115 fracción III, tienen a su cargo diversos servicios públicos como se ha hecho referencia y entre los más importantes se puede citar; agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales; alumbrado público; limpia; recolección, traslado, tratamiento y disposición; mercados y centrales de

⁸³ Quintana , Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 195.

abastos; panteones; rastros; calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas y territoriales y la capacidad administrativa y financiera de cada municipio.

Estos servicios públicos pueden ser desarrollados por los municipios de manera autónoma, asociándose con otros municipios del mismo estado o con el concurso del gobierno del estado cuando las circunstancias así lo determinen y de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

3.4.11. SEGURIDAD PÚBLICA.

En lo que se refiere a la seguridad pública municipal, el artículo 21 constitucional establece lo siguiente:

“la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.⁸⁴

Asimismo, como lo establece el citado precepto constitucional en materia de seguridad pública, es imperativo constitucional, previsto en el artículo 21, que los municipios se coordinen entre sí, con los estados y con la federación para alcanzar las metas nacionales de seguridad pública, en los términos que disponga la ley para la coordinación de la seguridad pública nacional que en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIII de la constitución expida el congreso de la unión.

También, los ayuntamientos tienen la obligación de implementar y mantener en las corporaciones policíacas municipales los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo y honradez, según lo ordena el quinto párrafo del artículo 21 de la constitución.

3.4.12. LA FACULTAD DE CELEBRAR CONVENIOS.

⁸⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p. 19-20.

En lo que corresponde a la facultad de celebrar convenios, el artículo 115, constitucional, fracción IV, permite a los ayuntamientos celebrar convenios con el estado para que conjuntamente se desarrollen las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

“los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones”⁸⁵.

Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

También es importante hacer referencia, que las comunidades indígenas, en lo que se refiere al ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos, que establezcan la ley.

La asociación de municipios es tarea fundamental para el mejor desarrollo de los servicios públicos municipales, sumando esfuerzos se han alcanzado beneficios en favor de la comunidad como lo describe el autor Carlos Quintana Roldán lo siguiente.

“creemos que será de gran utilidad esta asociación de municipios para coordinar la prestación mas eficaz de servicios públicos, como abasto de agua, uso común de alcantarillado y drenaje, seguridad pública y tránsito, etcétera”⁸⁶.

Con lo anterior considero que con la asociación de municipios se puede destacar con esta actividad dos aspectos importantes :

1.-Con la asociación de municipios se sumaran esfuerzos de las municipalidades en beneficio de sus poblaciones;

2.-Para llevar a cabo estas asociaciones se requiere el acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes del estado.

⁸⁵ Ibidem, p. 99.

⁸⁶ Quintana Roldán, Carlos., Op. Cit., p. 196.

Establece también, las bases para que en nuestro sistema municipal opere la figura de la asociación de municipios, de uno o más estados, para la prestación de los servicios públicos que se ha significado por su eficacia en Francia a través de los sindicatos comunes (*Syndicats de Comunes*). Y en México no ha sido la excepción la asociación de municipios para lograr el mejoramiento el desarrollo municipal para el bienestar de la población.

3.4.13..FACULTADES EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Los municipios están facultados para intervenir en controversias constitucionales que deben ser resueltas por la suprema corte de justicia de la nación, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, en los siguientes casos.

a.- Contra la federación (según lo previsto por el artículo 105, fracción I, inciso b.) en el Distrito Federal (según lo previsto por el artículo 105, fracción I, inciso f.), o contra un municipio de otro estado,(según lo previsto por el artículo 105, fracción I, inciso, g.).

b.- Contra la entidad federativa a la que pertenezca (Art. 105, fl, i.) o contra otro estado (artículo 105. I, j,) siempre que se impugne la constitucionalidad de actos o disposiciones generales.

Las resoluciones que pronuncie la suprema corte de justicia de la nación en las controversias señaladas en el inciso b, tendrán efectos generales y, consecuentemente, producirán la anulación de las disposiciones generales contrarias a la constitución.

3.4.14.. LA FACULTAD DE TERRITORIALIDAD Y ECOLOGÍA.

En lo que se refiere a las facultades de territorialidad el municipio cuenta con los siguientes principios:

*a.-*Faculta a los municipios, a través de sus ayuntamientos y de acuerdo con las disposiciones federales y estatales del caso, para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal;

b.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c.- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones;

d - Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;

Con lo anterior el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia a esta facultad de territorialidad lo siguiente :

“Otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana”.⁸⁷

Continuando con el citado precepto constitucional, en la parte final de la fracción quinta, sigue estableciendo :

*Otorgar licencias y permisos para la construcción;

*Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

Como lo establece el citado precepto constitucional, también se faculta a los municipios para poder otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

También hace referencia que podrá intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;

Y por último el municipio podrá celebrar para la administración y custodia de las zonas Federales.

⁸⁷ Ibidem., p. 196.

3.4.15. FACULTADES DE REGULAR ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Los municipios podrán convenir con la federación y con el estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados.

El autor Carlos Quintana Roldán define en relación a la facultad de regular los asentamientos humanos de la siguiente manera :

“en texto actual de la constitución otorga al municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, toda vez que antes de las reformas poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana”.⁸⁸

Nuestra legislación hace una total regulación en donde se detallan las bases para que las entidades federativas, elaboren marcos legales que integren los municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia.

También el citado precepto establece claramente que los municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados del artículo 27 constitucional, expedirán reglamentos y disposiciones administrativas para regular la actividad de la regulación de los asentamientos humanos.

Además, también se le otorga la facultad de que estén en posibilidad de participar, junto con la federación, en la planeación y regulación de los estados y otros municipios, en materia de desarrollo urbano cuando la conurbación o continuidad demográfica enlace a dos o más municipios de dos o más entidades federativas.

3.4.16. FACULTAD DE MANDO DE LA FUERZA PÚBLICA.

⁸⁸ Ibidem., p. 196.

El ayuntamiento tiene a su cargo la fuerza pública municipal, sin embargo, de acuerdo con el artículo 115, fracción VII, el titular del poder ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tienen el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

El artículo 115 constitucional en su fracción séptima establece en relación a la fuerza pública municipal lo siguiente:

“la policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”.⁸⁹

Considero que la constitución, hace referencia a que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tengan el mando de la fuerza pública de los municipios, en donde residieran habitual o transitoriamente

Con esta medida se trata de evitar un posible conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, motivo por el cual pudiera afectar a la seguridad y principalmente a la seguridad de la población.

3.4.17. FACULTADES EN MATERIA DE RELACIONES DE TRABAJO.

Por lo que se refiere a las relaciones laborales y los posibles conflictos que puedan darse entre los trabajadores y el municipio, el constituyente tuvo que legislar en materia Laboral.

En materia laboral no existía legislación que pudiera resolver los conflictos entre trabajadores del estado con sus servidores públicos, y en relación al tema el autor Reynaldo Robles Martínez define lo siguiente :

“Los servidores públicos del Municipio carecían de normas que regularán las relaciones laborales y esto debido a que la Ley Federal del Trabajo de 1931, que excluyó de su regulación las relaciones laborales del Estado y sus servidores, las que se regularían por las leyes del servicio civil, que debían expedir. De esta manera los trabajadores al servicio del Estado quedarón

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p. 100-101.

fuera de la legislación laboral y el Estado procedía en forma discrecional respecto a ellos”,⁹⁰.

Los servidores públicos del municipio, no contaban con garantías precisas en materia laboral, carecían de normas que regulaban las relaciones laborales.

1.- Considero que en el año de 1931, la ley federal del trabajo de 1931, que excluyó de su regulación las relaciones laborales del estado y sus servidores, le fue asignada la facultad de resolver estos conflictos laborales estuvieron a cargo de las leyes del servicio civil, que debían expedir, y regir.

Con la legislación laboral de 1931, ocasionó que los trabajadores al servicio del estado quedaran fuera de la legislación laboral y el estado procedía en forma discrecional respecto a ellos.

2.- En el año de 1960, continuaron los conflictos laborales, las luchas de los trabajadores por sus derechos fue un problema real, causa que lograron que el presidente Adolfo López Mateos reconociera sus derechos laborales habiéndose agregado el apartado “B” en el artículo 123 constitucional.

También los servidores de los estados y municipios, quedaron al margen porque el apartado “A” no los contempla y el apartado “B” solo habla de los trabajadores al servicio de la Federación.

Según lo previsto del artículo 73, faculta al congreso de la unión para legislar en materia laboral, por lo que los estados estaban impedidos para regular las relaciones con sus trabajadores.

3.- Con la reforma de 1983 la fracción IX, del artículo 115 constitucional se integró en los siguientes términos, y para conocer esta reforma en su contenido contenía:

“IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la constitución política de los estados unidos mexicanos y sus

⁹⁰ Robles Martínez., Reynaldo., Op. Cit., p. 256.

disposiciones reglamentarias. Los municipios observaran estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.⁹¹

4.- Con la reforma del 17 de marzo de 1987, en la fracción IX, del citado precepto constitucional, fue derogada y se reformó la fracción VIII agregándole lo siguiente :

La relación de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Por lo que se refiere a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, de acuerdo con los principios derivados del artículo 123 constitucional, sobre el tema en particular el último párrafo del artículo 115 constitucional dispone lo siguiente:

“...Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”⁹²

Con lo antes descrito en el segundo párrafo de la fracción octava se refiere a las relaciones entre los municipios y sus trabajadores.

Tambien establece que los mismos se apegaran a lo que establezcan las legislaturas estatales con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la constitución general de la república y sus disposiciones reglamentarias.

En la presentación ante el congreso de la unión, sobre los motivos de la reforma constitucional, se manifestó lo siguiente :

“... la doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los Estados y los Municipios con sus servidores, son aplicables los términos del apartado “A” o los del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, Considerando que la tesis del Estado patrón ya esta superada, no parecería

⁹¹ Márquez Rábago , Sergio. Op. Cit., p. 665.

⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p.101.

aplicable el apartado “A”: considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales tampoco parece procedente la aplicación del apartado “B”. En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores”.⁹³

Con lo anterior considero que establecido en la fracción, se establecen principios generales para que los estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas, las establecidas en el artículo 123 constitucional.

La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los estados y los municipios.

Con lo antes establecido se pretende resolver los problemas laborales entre los trabajadores o también denominados servidores públicos, frente al estado, considero que antaño no existía legislación favorable a favor de los trabajadores, pero con el transcurso del tiempo se fué modificando nuestra constitución, se subsano estas lagunas en materia laboral para dar una mejor certeza jurídica en beneficio de los servidores públicos y por otro lado el estado.

⁹³ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 197.

CAPÍTULO CUARTO.

OTROS

EL MUNICIPIO EN

SISTEMAS JURÍDICOS

CONTEMPORANEOS

4.1. DERECHO MUNICIPAL COMPARADO Y SISTEMAS JURÍDICOS MUNICIPALES EN OTROS PAÍSES.

El sistema jurídico municipal en nuestro país es muy importante y es necesario para su mejor comprensión y análisis conocer el derecho municipal en otros países, para conocer otras legislaciones distintas a la nuestra, pero una vez realizada esta labor, es necesario conocer detenidamente y realizar un análisis y estudio de cómo se rige el sistema municipal en otros países del mundo. Para poder entender la riqueza o la carencia de nuestro sistema municipal en México, con lo anterior se puede claramente diferenciar sus principales semejanzas y diferencias de nuestro sistema jurídico así como lo grande y complejo que puede ser nuestro sistema en el ámbito internacional.

Como se puede comprender en el anterior capítulo he hecho mención de la importancia de los antecedentes que ha sufrido el municipio en su rica y extensa historia hasta llegar al régimen municipal desde su creación hasta su régimen actual en México, pero es preciso dejar por un momento nuestro sistema jurídico y hacer referencia de otros sistemas jurídicos municipales y es necesario hacer referencia de los sistemas jurídicos municipales de Europa, América y demás países en general en lo referente al sistema jurídico municipal.

Para poder comprender otros sistemas jurídicos municipales es necesario tomar en cuenta lo siguiente :

Existen en varios países del mundo diversas reglamentaciones, características especiales, idioma, cultura, costumbres, religión, sistema político, todos estos factores pueden influir para que exista una compleja regulación acerca del derecho municipal comparado.

Para el jurista Enrique Sánchez Bringas acerca del derecho municipal comparado define lo siguiente :

“La naturaleza, las características y las funciones del municipio o comuna, han dado lugar a diferentes regulaciones jurídicas que permiten diferenciar los siguientes sistemas: existen estados que no reglamentan la institución municipal en sus constituciones, caso en el que se encuentran Argentina, Estados Unidos y la India; otros, realizan una precaria reglamentación de la comuna, generalmente relacionada con el principio de autonomía municipal, como sucede en las constituciones de Bolivia, España, Alemania e Italia; un tercer grupo lo integran los estados cuyas constituciones regulan de manera especial la existencia municipal, lo que acontece en Brasil, Colombia, Chile, Peru y Venezuela...”¹

Del concepto anterior se puede destacar entre lo más importante que el derecho municipal comparado, tiene la naturaleza, las características y las funciones del municipio o comuna, y esto trae como consecuencia que se tengan diferentes regulaciones jurídicas y que permitan diferenciar tres importantes aspectos mismos que a continuación destacó:

¹ Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit., p. 596.

A.- En esta primera clasificación hace referencia al régimen jurídico en donde existen países que no reglamentan la institución municipal en sus constituciones, y se puede citar como ejemplo a países como Argentina, Estados Unidos y la India;

B.- En una segunda clasificación existen naciones que en sus respectivas legislaciones realizan una precaria reglamentación de la comuna, generalmente relacionada con el principio de autonomía municipal, como sucede en las constituciones de Bolivia, España, Alemania e Italia; y

C.- Un tercer grupo lo integran los estados cuyas constituciones regulan de manera especial la existencia municipal, lo que acontece en países como Brasil, Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

Es importante hacer mención de la opinión del jurista mexicano Carlos Quintana Roldán sobre el derecho municipal comparado, en donde hace referencia en su obra de “*Derecho Municipal*” de tres incisos en su clasificación que ofrece en donde hago referencia a continuación :

- 1.- El municipio en algunos países de origen latino;
- 2.- El municipio en los países anglosajones; y
- 3.- El municipio en otros países.

4.1.1. EL MUNICIPIO EN ALGUNOS PAÍSES DE ORIGEN LATINO.

Una característica común de los países cuya cultura y sistema jurídico se originó en los precedentes latinos, es la vigorosa fuerza con la que las instituciones municipales están enraizadas en sus tradiciones y formas de organización.

Los municipios de estos países tienen su origen en las instituciones del derecho romano, mas no debe perderse de perspectiva que con el transcurso de los siglos las “*comunas*” adquirieron matices peculiares en cada nación, frecuentemente entremezcladas con formas de organización autóctonas.

Es digno hacer notar la tendencia de los países eurolatinos que cuentan con un amplísimo número de municipios como es el caso de Francia con mas de 36,800 comunas o en España con 8,066 municipios.

Se contrasta esta integración municipal tan numerosa de los países europeos, con nuestros países latinoamericanos en los que prevalece el concepto de “*municipio territorial*”, producto de los procesos de conquista que vivieron. Pero esto es muy claro que el municipio de nuestras naciones sirvió como institución y mecanismo de colonización y poblamiento, tanto para países conquistadores como España y Portugal.

Es pertinente hacer mención de los países que a continuación mencionare, como su marco legal, las principales bases organizativas y de funcionamiento de los municipios de algunos países, como europeos, como americanos, que se proven del sistema jurídico latino.

4.1.2 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

El estudio y el análisis del municipio español, se puede encontrar sus antecedentes desde la época romana, haciendo mención de la fundación del primer municipio de pleno derecho establecido por Roma fuera de la península itálica, en la ciudad de Gadez, (hoy en día Cádiz).

Con el transcurso de los años el municipio, cambio sustancialmente en su organización, estructura y sistema jurídico y de los episodios más importantes en su etapa histórica se puede destacar lo siguiente :

1.- RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO ESPAÑOL.

1.- En la constitución de Cádiz de 1812, España inicia su vida constitucional moderna. En esta presente constitución con una vigencia efímera, fue verdaderamente importante en lo referente a la materia municipal delinea los perfiles de la actual institución, rompiendo con viejas practicas de venta de oficios e intervenciones reales arbitrarias en la vida municipal, fijando con claridad el ámbito de competencia de los ayuntamientos

2.- Con el transcurso del tiempo sé presento, surgieron lineamientos similares en los ordenamientos de sobre régimen local de 1823, 1833, y 1835, prosiguiendo la tarea de generalización y uniformación de esta instancia local.

3.- En 1837, con la influencia de del partido liberal, surge una nueva constitución y en su contenido no alteró sustancialmente el marco jurídico español.

4.- Para el año de 1845, surgen nuevas reformas y con ellas se promulga la ley orgánica del régimen local, del citado año, cuando, en que se organiza la estructura municipal española con la característica de ser especialmente “*centralizado*”.

5.- En el año de 1877, con algunas modificaciones el doctor Luciano Parejo Alfonso describe las siguientes características :

“la reposición del sistema local censitario (haciendo cierta la ecuación ciudadano igual a propietario); la confirmación de la triple condición del Alcalde como presidente de la corporación, jefe de la administración municipal y representante, pero reformó el sistema para su designación dejándolo como un cargo electivo... ; reforzamiento de las técnicas de control y tutela...; en suma una ley que intensifico los rasgos centralizadores del sistema.”²

Esta constitución estuvo vigente por muchos años y fue hasta el año de 1924, cuando vuelve a sufrir modificaciones, y es con esta constitución en donde ha dejado un profundo sistema de centralismo en la vida de las localidades, y que serían fundamentales en la vida política de España.

6.- En 1924, se legisló de una manera innovadora y liberal al establecer el municipio de la siguiente manera :

“la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un ayuntamiento”.

Otro aspecto importante que se puede destacar de este ordenamiento jurídico es que existía un margen de autonomía al establecer como de su exclusiva competencia “... el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos en la totalidad...”

² Parejo Alfonso, Luciano, “DERECHO BASICO DE LA ADMINISTRACIÓN”., España, p. 43.

A.-Se suprimieron los principios de tutela estatal;

B.-Se reconoció el derecho del municipio para entablar recursos-administrativos contra disposiciones gubernamentales legislativas de la autonomía municipal; y

C.-Se estableció también la posibilidad de la libre mancomunación de municipios para la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas.

7.- Para el año de 1935, se expidió la ley municipal, en el periodo de la denominada segunda república, en donde principalmente se establecen los principios liberales de autonomía municipal.

8.-Con la dictadura del general Francisco Franco, a partir de 1939, surgieron cambios importante en el ámbito municipal, se expidió un nuevo ordenamiento denominado ley de bases de régimen local, con una características absolutista y autoritaria de épocas posteriores y que brevemente establecían lo siguiente :

a.-Se restablecieron las ordenanzas y reglamentos municipales, que tenían que estar sometidos a un control de legalidad a cargo del gobernador civil;

b.-Se estableció la vigilancia de toda gestión municipal a través de un organismo denominado servicio nacional de inspección y asesoramiento;

c.-Se previnó un sistema de intervención y tutela de las corporaciones locales, se subordinó la actuación política de los alcaldes a la dirección administrativa del ministerio de gobernación;

d.-Los ayuntamientos se elegían por un periodo de seis años, mediante un sufragio articulado orgánicamente en tres partes y estos eran :

- La familia;
- El sindicato y
- El municipio.

Todas estas medidas legislativas establecidas en este régimen político fueron el resultado de una dura política bajo la filosofía de restaurar el

orden con una legislación fascista e intransigente, característica del jefe de estado absolutista y déspota.

2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Con la constitución de 1978, que es la que actualmente rige a España, y en lo que se refiere al ámbito municipal se puede destacar lo siguiente :

-Esta presente constitución ha establecido una nueva organización de sus localidades.

- El ordenamiento cuenta con una clara filosofía en pró de la descentralización de la administración pública.

- Surgen así las llamadas comunidades autonómicas y se preservan las provincias y las municipalidades, según lo previsto por el artículo 137 de esta constitución en cuestión..

- En lo que se refiere a las provincias en el artículo 141 de esta constitución establece : se hace referencia a la provincia como una entidad local con personalidad jurídica determinada por la agrupación de municipios.

Otro aspecto importante que establecía el mismo artículo es la facultad de autorizar la creación de agrupaciones de municipios distintos a las provincias. con una clara influencia de las “*comunidades francesas*”.

3. LEY DE REGULACIÓN DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL DE 1985.

En esta ley se presentó promulgada el día 2 de abril de 1985, establecía los elementos de organización de los municipios y de los más importantes se puede citar lo siguiente:

“Actualmente en España existen aproximadamente 8,066 municipios, cuyo gobierno se deposita en ayuntamientos

integrados por un alcalde y una junta de concejales, quienes duran en su función cuatro años”.³

De lo anterior se puede destacar que el sistema municipal Español esta compuesto de la siguiente manera :

- 1.- El gobierno del municipio se deposita en ayuntamientos
- 2.- El ayuntamiento esta integrado por un alcalde y una junta de concejales.

LOS CONCEJALES.

En lo que se refiere a los concejales la ley de regulación de las bases, hace referencia a que los concejales son elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto. En otras Legislaciones la manera de designar a los alcaldes eran nombrados por el ejecutivo nacional, y los concejales eran elegidos por el principio de representación orgánica.

Otro aspecto importante que se puede destacar, es que el número de concejales puede variar en función del número de pobladores de los municipios.

EL ALCALDE.

El alcalde es elegido de entre todos los concejales electos por mayoría absoluta de los votos de estos. Si ninguno obtuviera dicha mayoría, se proclama como alcalde el concejal primero de la lista que hubiere obtenido más votos y de seguir reñida la competencia por seguir empatada se elegirá por el de más edad.

LA COMISIÓN PERMANENTE.

Esta figura aparece cuando en los ayuntamientos de pobladores de más de 2,000 habitantes existe otro órgano denominado comisión permanente, esta integrada por el alcalde, más un número de concejales igual a la tercera parte del número de concejales que la ley establezca para dicho municipio,

³ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 532.

debiéndose adicionar uno si el número restante es par; toca al alcalde presidir este órgano.

Es importante hacer mención que en los municipios que cuentan con comisión permanente, corresponde a este órgano la administración y organización de los servicios de recaudación y depositaria; la concesión de licencias de obras cuando legalmente no corresponda al alcalde.

También le corresponde la supervisión del adecuado destino de los fondos municipales del presupuesto; la regulación del aprovechamiento de bienes comunales y las enajenaciones de parcelas sobrantes de la vía pública.

4. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO.

Según lo previsto por el artículo 101 de la ley del régimen local establece que corresponde a estos, desempeñar y desarrollar las siguientes competencias :

-Salubridad;	- Policía;	-Limpieza;
-Higiene;	-Agua Potable;	-Basura;
-Abastos;	-Ganadería Rural;	-Urgencias medicas, y
-Mataderos;	-Alumbrado Publico;	-Servicios

complementarios.

-Mercados;	-Pavimentación;
-Beneficencia;	-Cementerios;

En lo que corresponde a las funciones de los órganos de la administración municipal, según lo previsto por los artículos 116 al 125 de la mencionada ley en cuestión establece :

I.-Corresponde al alcalde ser el jefe de la administración municipal;

II.-Convocar, presidir suspender y levantar las sesiones;

III.-Públicar y ejecutar los acuerdos del ayuntamiento;

IV.-Dirigir e inspeccionar las obras y servicios municipales;

V.-Incoar expedientes disciplinarios;

VI.-Reprimir y castigar las faltas por desobediencia a las autoridades municipales;

VII.-Representar judicial y administrativamente al municipio; así como algunas otras funciones similares.

Una función que es importante destacar es la que menciona el autor Ramón Martín Mateo, en su calidad de delegado de gobierno corresponde al alcalde de los municipios españoles las funciones genéricas siguientes :

“de velar por que se cumpla el término municipal; las leyes y demás disposiciones gubernativas; mantener el orden; cuidar de que se presenten con exactitud los servicios; adoptar en casos graves las medidas que juzgue necesaria, dando cuenta de ello al ayuntamiento y al gobernador civil”.⁴

5. ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Entre las atribuciones del ayuntamiento en pleno, se puede citar entre las más importantes:

- 1.-La creación, modificación o disolución de mancomunidades;
- 2.-La adquisición o disposición de bienes o derechos del municipio;
- 3.-La contratación o concesión de obras o servicios;
- 4.-La construcción de empresas municipales;
- 5.-La aprobación del presupuesto y ordenanzas fiscales;
- 6.-El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y
- 7.-El asesoramiento al alcalde en todas las materias de interés para la buena marcha de los asuntos de la municipalidad.

⁴ Martín Mateo, Ramon. “EL RÉGIEM MUNICIPAL ESPAÑOL”. En la obra colectiva Derecho Municipal Iberoamericano, España, p.p. 35-40.

6. RÉGIMEN ESPECIAL DE CARTA DEL MUNICIPIO.

Otro aspecto importante que se puede destacar es el denominado régimen especial de carta, el autor Carlos Quintana Roldán define lo siguiente :

“La legislación española de la materia admite el denominado régimen especial de carta”, que se otorga a ciertos Municipios como un verdadero estatuto especial para las localidades que lo adquieren. Este régimen especial debe ser aprobado, en primer lugar, por el ayuntamiento correspondiente, acto seguido se eleva a la aprobación del Ministerio del Interior, quien turna la propuesta con un informe adicional al Concejo de Estado, debiendo también opinar en lo relativo a los aspectos económicos el Ministerio de Hacienda, finalmente decide sobre el otorgamiento de la carta especial el Concejo de Ministros.⁵

En lo que se refiere a este régimen a la carta, son pocas las municipalidades que han adquirido este régimen especial, como lo sucedido en Madrid, y Barcelona, en lo que de acuerdo a su estatuto, cuentan con una más amplia estructura para la tensión de los asuntos políticos, administrativos y financieros.

El régimen jurídico municipal de España tiende a consolidar mejores bases de descentralización del estado y a garantizar márgenes más amplios de autonomía para las localidades a fin de propiciar una mayor participación de la ciudadanía municipal en el manejo de sus asuntos peculiares.

4.1.3. EL MUNICIPIO FRANCÉS.

Lo que se conoce en la actualidad como el municipio francés tuvo su origen en las instituciones municipales que llevaron los romanos a las provincias de Galias que fueron notablemente menos diseminadas que en las provincias hispánicas

I.- Se tienen también antecedentes de municipios romanos en el territorio que ahora ocupa Francia, pero es hasta los siglos. X y XI, en plena época feudal, cuando surge ciertas formas de organización que fueron antecedentes de las municipalidades francesas, como la “*conssion de commune*” de propietarios rurales para efectos de la defensa militar de predios.

⁵ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p.p. 533-534.

2.- Con el transcurso de los años surge las “*villes de prevote*” y las denominadas “*villes de syndicat*”, que consistían en organizaciones de algunas localidades más o menos importantes en torno a las iglesias o a los conventos.

3.- Más adelante con el correr de los años se fue dando a estas formas de organización social fue el de “*commune*”, haciendo alusión a los intereses de la comunidad, de donde surge la terminología actual de los municipios franceses que se denominan “*comunas*”.

4.- En la edad media, las “*comunas*” francesas vivieron una época de amplias libertades y autonomía, creciendo con un gran esplendor ciudades como Paris, Lyon o Lille.

5.- Con la llegada de las monarquías absolutas, las “*comunas francesas*” perdieron gran parte de esas libertades, locales, en tanto que los delegados y agentes reales asumían progresivamente todos los controles de la vida urbana y rural, a través de ordenanzas generales, que se imponían como tutela a las “*comunas*”.

6.- Con la revolución francesa y las principales ideas revolucionarias de los enciclopedistas, surgió un cambio radical en el sistema municipal con la declaración del día 4 de agosto de 1789 en donde se decreto la abolición de todos los privilegios de las localidades para dar una nueva organización acorde con los cambios de libertad exigidos en la revolución de este país,

7.- Para el día 3 de febrero de 1791, definió en su texto una especie de cuarto poder al hablar de “*pouvoir municipal*”, o sea el cuarto poder de las “*comunas*” como originario de la soberanía popular.

En 1793 surgió la supresión del principio del “*pouvoir municipal* ” de 1793, la que estructuró a las “*comunas*” como dependencias de la nueva organización integrada por cantones, distritos y departamentos.

8.- Con el imperio napoleónico continuó la centralización de la vida social francesa, en manos de las autoridades nacionales, con la finalidad de dar fin al sistema de “*ancienne regime*” bajo criterios administrativos de eficiencia y orden.

Con lo antes mencionado el doctor Carlos Quintana Roldán hace referencia de la división de las “*comunas*” de la siguiente manera :

“Se afirma que desde esta época surge la amplísima división territorial de comunas que en la actualidad rebasa las 36,800, bajo el criterio de que el término de la comuna debía ser aquel que pudiese ser cabalgado por un buen jinete en un día de cabalgadura, toda vez que solo de esa manera se tendría al suficiente ciudadano de los asuntos municipales.”⁶

Con la llegada al poder de Napoleón Bonaparte surgieron cambios en la vida política de Francia y en las “*comunas*” surgieron cambios en ella con este régimen liberal, pero de los más importantes son los cambios en el sistema jurídico, que transformó la vida municipal.

1. RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL.

En 1884, con la ley de municipios en donde otorga a las “*comunas*” algunos rasgos de autonomía, misma que estableció la elección directa del concejo municipal y la elección indirecta del alcalde.

En la constitución política de 1946, concibió a las municipalidades como elementos integrativos del estado nacional.

En la constitución del 4 de octubre de 1958, hizo referencia en su artículo 72 de esta presente constitución, a los departamentos como a los comunas en calidad de colectividades territoriales

La característica administrativa y política del gobierno francés se encuentra dividida de tres maneras y son las siguientes:

El estado francés es un estado unitario que cuenta con descentralizaciones territoriales en tres niveles del ejercicio administrativo.

A.- El estado nacional;

B.- Los departamentos y

C.- Las comunas.

⁶ Ibidem., p. 535.

2. LOS DEPARTAMENTOS.

En lo que corresponde a los departamentos se subdividen en “*arrondissements*” que estos eran los viejos distritos que estableció la misma revolución francesa.

Los departamentos y las comunas se considerarán como personas jurídicas con organización, patrimonio y atribuciones propios; las demás formas territoriales son meras circunscripciones, como en el caso de los “*arrondissements*” que cumplen objetivos económicos y técnicos

Existen también los cantones que se agrupan en tan solo 22 regiones, una finalidad importante de considerar de los cantones es la de orden electoral.

3. LEY DE ORGANIZACIÓN DE LOCALIDADES DE 1982

Esta ley promulgada el 22 de julio del mismo año, se estableció las bases organizativas actuales de las “*comunas*” francesas. en donde establecieron como los órganos básicos de estas a las siguientes autoridades :

I.- *conseil* municipal (concejo municipal).

II.-*mayre* o alcalde.

4. CONCEJO MUNICIPAL.

En lo que se refiere al concejo municipal, este estaba integrado por miembros elegidos mediante sufragio universal y directo que duran en su encargo seis años.

El número de consejeros esta fijado por la ley y van desde nueve de ellos en los municipios de menos de 100 habitantes, hasta 69 en aquellos municipios de 300, 000 o mas habitantes.

Según esta ley establece que el desempeño del cargo de concejal deberá ser gratuito, reputándose como una obligación ciudadana.

5. EL MAIRE (ALCALDE).

El maire es el responsable o principal autoridad de la “*comuna*”, y sus “*adjoinsts*” (adjuntos), estos juntos son el órgano ejecutivo de la “*comuna*”.

Según el autor Carlos Quintana Roldán en relación al maire o alcalde define lo siguiente :

“el alcalde es elegido por seis años por los concejales municipales en la primera sesión que celebran después de las elecciones, requiriéndose mayoría absoluta en las dos primeras votaciones y, en su caso, mayoría simple en la tercera”.⁷

6. FACULTADES DEL ALCALDE.

El alcalde cuenta con las facultades amplias para atender los asuntos de la municipalidad como son las siguientes :

1.-Preparar el presupuesto;

2.-Determinar los diversos gastos para los ramos de la administración municipal;

3.-Presidir las reuniones del concejo:

4.-Dirigir la prestación de los servicios públicos;

5.-Cumplir con las adjudicaciones de las obras y contratos que determine el concejo.

6.-Representar a la comuna y

7.-Ejecutar todos los acuerdos que le indique el propio concejo.

7. ADJUNTOS (ADJOINTS).

De igual manera se produce para la designación de los adjuntos determinándose el orden en que han de ejercer el cargo, la ley en cuestión establece el ejercicio gratuito de estos cargos pero se le suele pagar gastos de

⁷ Ibidem., p. 536.

representación y compensaciones diversas por su actividad, lo que les otorgó una forma desahogada de vida.

En lo que corresponde a las facultades de los adjuntos se puede comentar entre las más importantes:

a.-Se les considera el equipo de apoyo del alcalde;

b.-Su designación obedece a un proceso electivo;

c.-Desempeñar las funciones que les asigne el alcalde;

d.-El adjunto, cuya designación obedezca al primer lugar, se encarga de sustituir al alcalde en sus audiencias temporales o cuando por alguna causa será impedido para desempeñar sus funciones.

8. SYNDICAT DE COMMUNES (ASOCIACIONES DE COMUNAS).

En lo que se refiere a la prestación de servicios públicos existe la posibilidad de asociarse entre “*comunas*” y esto se le conoce como “*syndicat de communes*”,

Esta citada asociación puede suceder que pueden integrarse para una obra específica o para cumplir con un programa concreto denominándose entonces “*syndicats a vacation a vacation uniuere*”, o para cumplir funciones permanentes y en general, de múltiples servicios que se conocen como “*syndicats a vocation*” múltiple.

9. ZONA METROPOLITANA DE PARIS.

En lo que se refiere a la zona metropolitana de la ciudad de Paris, existe un régimen especial en Francia, prevista desde el año de 1964, en lo que se refiere a este tema el doctor Carlos Quintana Roldán refiere lo siguiente :

“se otorgó a la zona metropolitana de Paris que creó la llamada Regiao parisiense, desapareciendo el entonces departamento del senna, que se encontraba ubicado en la ciudad de Paris”.⁸

⁸ Ibidem., p. 537.

La ciudad de París actualmente cuenta con un solo concejo metropolitano integrado por 90 miembros y tiene dos prefectos.

1.- El de París con atribuciones de alcalde ("*prefet de paris*") que tiene todas las facultades administrativas de la alcaldía, excepto las de policía que se atribuyen al "*prefet de police*", que es el encargado de la seguridad de la ciudad.

2.- Territorialmente París está dividida en 20 "*Arrondissements*" a cuyo frente está un alcalde auxiliar y sus adjuntos que son delegados del concejo metropolitano con funciones muy limitadas y meramente de apoyo al prefecto de la ciudad.

Con lo anterior se puede comprender que el municipio francés es con un índice alto de descentralización al ubicar a sus municipalidades en calidad de entes tutelados y de auxilio a las autoridades departamentales y nacionales.

Otra reflexión final es el incremento número de "*comunas*" que existen en Francia, pues en diferentes épocas se puede ver su incremento a través de los años, En 1954, contaba con 37, 708 de ellas, en 1971, disminuyó en 1750 "*comunas*", por que se fusionaron a otras, en la actualidad el número aproximado es superior de 36,823. por diversas reestructuraciones que se han dado en las últimas décadas.

4.1.4. EL MUNICIPIO EN PORTUGAL.

El municipio en Portugal, hace su aparición con la Influencia Romana, al expandir su dominio por el continente europeo, principalmente en la península Ibérica, que es donde está ubicado en la actualidad Portugal y España, en la antigüedad, en esta región forma parte de Hispania, provincia de Roma denominándose "*lusitania*".

Efectivamente los orígenes del municipio, hacen referencia con la presencia e influencia romana en esta región de lo que hoy es Portugal, el autor Carlos Quintana Roldán define lo siguiente :

“la historia del Municipio en Portugal tuvo sus orígenes en el sistema romano, toda vez que formó parte del territorio de Hispania como provincia de Roma denominándose como Lusitania, y compartió la suerte del resto de la península hasta 1095 en que Enrique de Borboña recibió de su cuñado Alfonso

VI de Castilla el territorio comprendido entre los ríos Miño y Mondego, que fue el primer territorio del país. con el Rey Alfonso Henríquez se integra de forma completamente independiente el Reino de Portugal en 1128.”⁹

Este país se caracterizó desde sus orígenes de ser un pueblo con la característica de navegantes y descubridores con sus numerosas expediciones por los mares, lo que originó que su cultura sus tradiciones, y demás costumbres las llevara a múltiples regiones del planeta.

Esta visión de navegantes y aventureros por los mares hizo que sus expediciones llegaran a América, debido a lo previsto por la bula Alejandrinas, que dió origen al tratado de Tordecillas en el año de 1494, en donde se tenía como objetivo fundamental la empresa de explorar y conquistar el territorio sudamericano que en la actualidad es Brasil, única región en el continente Americano que tuvieron influencia de Portugal.

1. RÉGIMEN JURÍDICO PORTUGUES.

Para el año de 1926, adoptó el sistema político de república unitaria corporativa, con la característica de ser un gobierno rígido y dictatorial a cargo de Antonio Oliveira Salazar, en el año de 1932, poder a su cargo que conservaría durante más de 3 décadas, (dictadura que llegaría hasta su fin hasta el año de 1968). dictadura que llegaría a su fin a finales de los sesentas.

En lo que corresponde a la constitución política de Portugal data del 2 de abril de 1976, en donde ha sufrido cambios y entre las más importantes reformas están, la de 1982 y 1989, rigiendo la vida política de este país.

En lo que corresponde a las instituciones locales del Portugal, tienen una influencia de las autoridades centrales del estado, en donde la intervención del estado es fundamental en las decisiones del municipio y juntas parroquiales, así como los distritos que en su conjunto integraron a esta nación. Considero que la tutela de la autoridad central del estado es importante en la vida municipal.

⁹ Ibidem., p. 538.

Otro aspecto importante que las es que las localidades están todavía regidas por el código administrativo de Portugal, publicado, el día 31 de diciembre de 1940. reformándolo y actualizándolo para poder gobernar en la actualidad.

2. CONCEJO (CONCELHO).

El concejo es el municipio en el Portugal que se forma de parroquias (*freguesias*); los concejos a su vez se agrupan en distritos. actualmente existen 18 distritos y dos regiones autónomas que son las islas de Azores y Madeira.

De lo anterior el organigrama de la administración de los concejos esta conformado de la siguiente manera:

- 1.-** El concejo se forma de parroquias;
- 2.-** Los concejos se agrupan en distritos; existen 18 distritos
- 3.-** existen 2 regiones autónomas que son :

A.- las Islas de Azores y

B.- Madeira.

En Portugal en la actualidad cuenta con 304 concejos municipales, estando 274 en el continente europeo y 30 en las regiones ultramarinas.

Los consejos más representativos de Portugal son los de Lisboa y Oporto y sobre estos concejos se pueden considerar que existe un régimen especial en los concejos como los mencionados de Lisboa y Oporto.

Los municipios de Lisboa y Oporto (concejo) se divide en :

- a.-** barrios (*bairros*)
- b.-** Los barrios a su vez se subdividen en parroquias.

En lo que se refiere al régimen jurídico, tanto los concejos, parroquias y los distritos son considerados por el derecho portugués, como personas jurídicas de derecho público.

Los concejos se clasifican en urbanos y rurales, de acuerdo al número de habitantes que radiquen en su territorio.

Los órganos que integran la estructura de los municipios de este país son:

- a.- El concejo municipal (*concelho municipal*);
- b.- La cámara municipal y
- c.- El presidente de la cámara.
- d.- Juntas y comisiones municipales.

3. EL CONCEJO MUNICIPAL.

En lo que se refiere al concejo municipal y sus principales funciones el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia lo siguiente :

“El Concejo Municipal es una asamblea integrada por el presidente de la Cámara y por representantes electos o designados, por las mismas juntas parroquiales (*freguesias*), por las instituciones de beneficencia (misericordias) y otros organismos corporativos, seguramente como reminiscencias de largos periodos que vivió Portugal con sistemas políticos de tipo corporativo que aun no desaparecen del todo”¹⁰.

Efectivamente el consejo municipal, es una asamblea integrada por el presidente de la misma cámara, y por representantes electos de las juntas parroquiales y las instituciones de beneficencia y demás organismos corporativos

Las funciones más importantes del concejo son electorales :

- *Electorales;
- *Fiscales;
- *De policía;
- *Administrativas y sociales.

Otra función importante del concejo, esta la atención de los asuntos generales de los servicios de las comunidades.

4. CAMARA MUNICIPAL.

¹⁰ Ibidem., p. 539.

Otro aspecto importante de la estructura municipal es la cámara municipal, que es el órgano colegiado de gestión permanente de los negocios municipales, que según el código administrativo de este país es el cuerpo administrativo del consejo, según lo previsto por el artículo 36, de la misma constitución portuguesa.

La cámara municipal esta integrada de:

- Un presidente
- Un vicepresidente
- Regidores (*Vereadores*) de 2 hasta 12.

Las gestiones y principales funciones de los integrantes de la cámara municipal son las siguientes :

El presidente dura en su cargo 4 años, es libremente nombrado por el gobierno de entre los miembros de la misma, también es el jefe administrativo de la municipalidad y es el jefe de la policía local..

Según el tratadista portugués Mereció Cautano, en relación al presidente de la cámara en su manual de “*dereito administrativo*” expone lo siguiente :

“la competencia del Presidente de la Cámara se reparte en tres áreas: la de desarrollo, la coordinación administrativa municipal y la supervisión de la ejecución de los acuerdos de la Cámara o la representación del poder central como funcionario administrativo”.¹¹

Los vereadores dura en el cargo 4 años y son electos por elección popular.

En lo que se refiere al régimen de gobierno de Portugal cuenta con un régimen parlamentario desarrollado ampliamente y entre sus principales autoridades administrativas del país son:

El presidente de la república, como el principal jefe de estado, con un primer ministro, como jefe de gobierno, en lo que corresponde a la política

¹¹ Hely Lopes Merelles. DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO., p..55

de gobierno local, existen facultades de los gobernadores de los distritos para designar a los presidentes de las cámaras municipales; así como a los regidores de las juntas parroquiales, además, estos funcionarios tanto gobernadores locales, como agentes de gobierno de central lo que impide que se de una verdadera autonomía en sus municipios.

4.1.5. EL MUNICIPIO EN ARGENTINA.

En la Argentina como país sudamericano recibe la influencia municipal, desde sus orígenes como integración como nación con la llegada de los españoles instaurando en esta región el sistema municipal..

1. RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO ARGENTINO.

Con la caída del virreinato español el dominio en esta región desapareció cuando Argentina logra su independencia en el año día 25 de mayo de 1810.

Una vez obtenida su independencia, este país sudamericano, vivió sangrientas conflictos internos por las disputas entre miembros del régimen federalista y los partidarios centralistas, y al final de la contienda lograron imponerse las ideas federalistas, dando como resultado la instauración del congreso constituyente de 1852, con ideas y características federales, dando como resultado la promulgación de la constitución Argentina con fecha del 1 de mayo de 1853.

Como resultado de esta constitución Argentina adopta el sistema federal, una vez como república, representativa y federal, con el transcurso de los años la constitución sufre reformas a partir de los años, 1860, y es hasta la reforma constitucional de 1994, en donde se aprobó la posibilidad de reelección para el presidente de la república.

2. LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA.

Según lo previsto por la constitución Argentina según lo previsto en su artículo 5°. En lo relacionado al régimen municipal establece lo siguiente :

“Artículo 5º.- Cada provincia dictará para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia; su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.¹²

La asamblea legislativa de las provincias han dado soluciones diversas para garantizar la autonomía de los municipios argentinos :

1.- Pueden emitir leyes generales dictadas por la propia asamblea provincial;

2.- En otras provincias se autoriza que los municipios se autoorganicen mediante una carta orgánica surgida de una convención municipal, instrumento que generalmente requiere de la aprobación de la asamblea provincial;

3.- También las provincias suele dar un sistema mixto en que algunos municipios se excluyen del régimen general de su ley orgánica, al ser autorizados por la asamblea provincial para contar con cartas municipales propias.

El sistema federal argentino, en lo que se refiere al régimen municipal en forma similar al sistema político mexicano, porque corresponde a las provincias regular lo correspondiente a los municipios.

En la actualidad Argentina esta integrado de

A.- 22 provincias;

B.- Un Distrito Federal; y

C.- Los territorios nacionales de tierra de Fuego, la Antartida Argentina y las islas del sur del Atlántico.

3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PROVINCIAS.

¹² Quintana Roldán Carlos., Op. Cit., p. 540.

En lo que se refiere al régimen jurídico de las provincias el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia de la siguiente manera :

“Cada una de las provincias cuenta con su propia Constitución interna y sus respectivas leyes municipales, por ello resulta complicado el estudio de su vida municipal. Sin embargo, es factible exponer algunas generalidades que son usuales a esa organización comunal, según se desprende de los ordenamientos de algunas de sus Provincias mas importantes como la de Buenos Aires, Córdoba, entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Santa Fe, y Tucuman, entre otros”.¹³

Se puede considerar 4 aspectos importantes en donde la asamblea legislativa provincial dicta sus resoluciones para poder resolver problemas en relación al municipio.

I.-se puede considerar en relación a las asambleas legislativas provinciales han dado soluciones diversas para garantizar la autonomía de los municipios Argentinos;

II.-En algunos casos se emiten leyes generales dictadas por la propia asamblea provincial;

III.-En otras casos las provincias se autoriza que los municipios se autoorganicen mediante una carta orgánica surgida de una convención municipal, instrumento que generalmente requiere de la aprobación de la asamblea provincial; y para finalizar.

IV.-En otros casos más suele dar un sistema mixto en que algunos municipios se excluyen del régimen general de su ley orgánica, al ser autorizados por la asamblea provincial para contar con cartas municipales propias.

4. RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL

En Argentina es importante hacer notar la estructura organizativa de los municipios de este país y para poder comprender este sistema se puede citar lo establecido por la constitución de la provincia de Buenos Aires, en la cual la ciudad de la Plata es su capital.

¹³ Ibidem., p.p. 540-541.

La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la provincia estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo. (Art. 181).

El artículo 181 de la constitución hace referencia de lo siguiente :

a.- La administración y servicios locales en la capital y los partidos que formen la provincia estará a cargo de una municipalidad;

b.- Cada municipalidad estará integrada de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo;

c.- Estará integrado hasta por 24 miembros que no deberán exceder esta cifra y por 6 miembros por mínimo; y

d.- La duración en el cargo será de cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto en que se eligen los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.

5. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS

La legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades para atender los intereses y servicios locales sujeto a las siguientes bases:

1.- El número de miembros del departamento deliberativo será proporcional al número de habitantes de cada distrito;

2.- Son electores los ciudadanos inscritos en el registro electoral del distrito;

3.- Serán elegibles los ciudadanos mayores de 25 años, vecinos del distritos, con un año del domicilio anterior a la elección y si son extranjeros que tengan cinco años de residencia y estén inscritos en el registro especial;

4.- Las funciones municipales serán carga pública de la que nadie podrá, excusarse, salvo excepción fundada en la ley;

5.- El ciudadano a cargo del departamento durará 4 años en funciones y deberá ser ciudadano en ejercicio y las condiciones necesarias para ser concejal;

6.- Los concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del concejo deliberante.

6. ATRIBUCIONES DEL RÉGIMEN JURÍDICO

Son atribuciones inherentes al régimen municipal las siguientes :

*Convocar a los electores del distrito para elegir municipalidades y consejeros escolares;

*Proponer al poder ejecutivo las ternas para nombramiento de jueces de paz y suplentes;

*Nombrará a los funcionarios municipales;

*tener a cargo el ornato y salubridad de los establecimientos de beneficencia, asilos, cárceles locales y la vialidad pública;

*Votar anualmente el presupuesto y los recursos para costearlo, administrar él, los bienes raíces municipales, examinar las cuentas municipales del año anterior.

*Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de esas atribuciones;

*Recaudar, distribuir en la tesorería del estado las contribuciones que la legislatura imponga al distrito;

*Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos, entre algunas otras.

En lo que corresponde a los conflictos internos de las municipalidades entre los departamentos ejecutivo y deliberativo, o entre las distintas municipalidades entre si o con otras autoridades de la provincia, serán dirimidos por la suprema corte de justicia. (Art. 187).

7. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Entre los principales ordenamientos de esta presente ley en donde son significativos de la forma en que se organizan los municipios, y los artículos y su contenido más importantes son:

1º.- La administración local de los partidos que forman la provincias estará a cargo de una municipalidad compuesta de un departamento ejecutivo, desempeñando por un ciudadano con el título de intendente, y un departamento deliberativo, desempeñando por ciudadanos con el título de concejal.

2º.-Los partidos cuya población no exceda de 5,000 habitantes elegirán 6 concejales y los que excedan de más de 200 mil elegirán a 24 concejales.
(Art. 2º.);

3º.-El intendente y los concejales serán elegidos por el pueblo y duran 4 años y se renovarán por mitad cada dos años.(Art. 3º.).

4º.-Las ordenanzas deberán contener entre lo más importante, sanidad, asistencia social, seguridad, cultura, educación protección, fomento, conservación, y demás estimaciones con las atribuciones provinciales y nacionales.

5º.-Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar:
Comerciales e industrias; calles, caminos, puentes; conservación de monumentos; nombres a las calles; Las obligaciones de los vecinos respecto de los servicios de la municipalidad; instalación de mercados y sus derivados; protección de animales; seguridad e higiene; difusión cultural, educación física servicios públicos; expendio y consumo de artículos alimenticios; control de pesas y medidas; inspección veterinaria de rastros; documentación y traslado de ganado; sanidad vegetal; espectáculos públicos; contaminación ambiental, agua, ruido y recursos naturales; tránsito público y privado y de personas; licencias de conducir; transporte público; taxis y servicios de alquiler; construcción de vivienda, servicios fúnebres; sociedades de fomento y toda materia prevista en la ley.

6º.-La administración general y la ejecución de las ordenanzas corresponden exclusivamente al departamento ejecutivo. (Art. 107.)

7º.-En lo que corresponde a las atribuciones y deberes del departamento Ejecutivo son:

Convocar a elecciones; promulgar y publicar las disposiciones del concejo; reglamentar ordenanzas; expedir ordenes para practicar inspecciones; medidas para cumplir las ordenanzas de orden público; convocar al concejo; representar a la municipalidad en sus relaciones con la provincia;(Art. 108).

8º.-En lo que se refiere al patrimonio municipal esta constituido por los bienes inmuebles y muebles, semovientes, créditos, títulos y acciones, adquiridos o financiados con fondos municipales, las donaciones , y legados aceptados y los solares, quintas y chacras comprendidos dentro del ejido de las ciudades y pueblos, que no fuerán de propiedad particular.(artículo 225).

8. CIUDAD DE BUENOS AIRES, CAPITAL DE LA REPÚBLICA (DISTRITO FEDERAL)

La ciudad de Buenos Aires como la capital de la república, cuenta con un régimen especial, por tratarse del Distrito Federal, y es importante hacer mención del artículo 67 de la constitución Argentina en donde establece lo siguiente:

Artículo 67..."Corresponde al Congreso ejercer las facultades legislativas por cuanto hace a la capital de la República..."¹⁴

A su vez el artículo 86 de ese ordenamiento hace referencia al presidente de la república como principal autoridad en la capital en donde prescribe lo siguiente :

Artículo 86.- ..."que corresponde al Presidente de la República ser el Jefe inmediato y local de la capital de la nación..."¹⁵

De los dos artículos antes citados se puede destacar dos aspectos importantes y son :

1) Pertenece al congreso argentino legislar en todo lo relacionado a la capital de la república;

¹⁴ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 546.

¹⁵ Ibidem, p. 546.

2) El presidente de la república es el jefe inmediato y local de la nación.

Se puede considerar que el congreso argentino ha dictado las normas necesarias para establecer la vida municipal de la ciudad de Buenos Aires y sobre el tema el autor Argentino Rafael Bielsa describe lo siguiente :

“El gobierno de la capital federal, en sentido político, reside según esa ley (Constitución) en dos poderes: a) el Congreso que es legislador local; y b) el Presidente de la Nación, que es jefe inmediato y local de la capital. Pero el concejo de gobierno se toma aquí en sentido “político”. Sin embargo el Presidente de la Nación también tiene, dentro de la capital, autoridad administrativa en las funciones que le son propias, como jefe de las fuerzas armadas y de la policía de seguridad, que esta militarizada en parte...”

Este gobierno político de la capital es distinto al régimen municipal que es esencialmente administrativo; es decir que lo forma toda materia relativa a servicios públicos que usan los habitantes... Esta administración municipal, que tradicional y legalmente ha estado a cargo de Concejos municipales elegidos por los vecinos es la característica de toda ciudad, y no solo es compatible con el gobierno político sino que ella existe en el texto y espíritu de la Constitución.”¹⁶

Como se puede comprender el sistema federal argentino, en lo relacionado a la capital de la república esta regido, por una parte por el presidente de la república y por otra el congreso como el legislador local y en lo que corresponde al gobierno de la capital es distinto al régimen municipal y su forma de gobierno es administrativo.

Según la opinión del tratadista German J. Bidart Campos sobre la capital de la república Argentina describe lo siguiente:

La capital federal tiene asignados sus órganos inmediatos de gobierno por la propia constitución :

a) Una jefatura local e intermedia a cargo del presidente de la república (Art. 86 inc. 3º.);

b) Una legislatura local, con cuyo título actúa el mismo congreso.

¹⁶Bielsa, Rafael. “ DERECHO CONSTITUCIONAL ”., Buenos Aires., Argentina, p.p. 679- 680.

Estas disposiciones constitucionales, se puede destacar que la misma constitución ha dado por supuesto y por valido que en la capital federal existe, y debe existir un municipio con sus autoridades propias, pero en la actualidad el presidente de la municipalidad capitalina es el intendente municipal (y no el presidente del concejo deliberante).

La capital federal se puede considerar que tiene un estatus con suficiente base constitucional y no meramente legal. Entonces si la constitución no le depara la calidad de una entidad autónoma, la ley erige con la calidad de entidad autarquía territorial, es decir la municipalidad capitalina tiene personalidad jurídica y la ley no podrá dejar de organizarla de esa manera, en razón de las disposiciones constitucionales reseñadas.

Tambien otro aspecto importante es si el intendente de la capital federal puede o debe ser designado mediante elección popular, pues la constitución establece que el intendente no puede ser elegido por voto popular, y de reformarse la constitución creó indispensable subsanar esta anacronismo y prevalecer la designación del intendente por el cuerpo electoral de la capital.

De lo anterior es preciso que el poder ejecutivo nombre al intendente capitalino provienen de conjugar dos aspectos importantes:

La jefatura local e inmediata que la constitución asigna al presidente de la república sobre la capital federal, en cuya virtud el Intendente es quien lo representa en el gobierno comunal, y por ende, para que esa relación funcione realmente, solo puede ser designado por el poder ejecutivo.

Para concluir la tradición jurídica en Argentina se ve reflejada por la amplia doctrina jurídica y excelentes obras en materia de Derecho Constitucional; Administrativo, y Derecho Municipal, así como obras académicas de juristas como Alcides Greca, con su obra de “Tratado y Ciencia de la Administración Municipal”; Rafael Bielsa, con su obra de “Principios de Régimen Municipal”; Adolfo Korn Villafañe con su Obra de “la República Representativa Municipal”, así, como T. D. Bernard con su Obra “Régimen Municipal Argentino” y Antonio Maria Hernández con su obra de “Derecho Municipal”.

4.1.6. EL MUNICIPIO EN COLOMBIA.

Para poder definir con cierta certeza al municipio colombiano es preciso comprender los diversos criterios de distinguidos juristas sudamericanos que han escrito y aportado al derecho municipal comparado.

1. CONCEPTOS DEL MUNICIPIO EN COLOMBIA.

Para poder comprender al municipio en este país es necesario análisis diversos criterios de Juristas, y a continuación haré mención de los diversos conceptos en la doctrina colombiana y para comenzar citaré la aportación que ofrece el autor Alfredo Manrique Reyes acerca del municipio define lo siguiente:

...”la expresión jurídico-política de la organización primaria creada por el hombre para desarrollar su ser social, haciendo uso de los recursos geográficos, económicos, políticos y culturales disponibles en un momento de la evolución humana”.¹⁷

El autor Alfredo Manrique, le da una importancia fundamental a las razones históricas del origen del municipio como un instrumento para el dominio de territorios y el sometimiento de los pueblos a través de la conquista española, dejando paso al desarrollo del sistema de la colonia, hasta las funciones que actualmente cumple la institución.

Con la llegada de los españoles, a través de la conquista se expandió el sistema colonial español, dejando atrás el sistema político y social de cada región ocupada, dando paso al desarrollo del sistema municipal, situación que menciona en uno de sus viajes a sudamérica el historiador y viajero Alejandro de Humboldt en uno de sus referidos viajes de esta región lo siguiente :

“La importancia de las ciudades o de los municipios no depende unicamente del número de sus habitantes, de su riqueza, de su ubicación geográfica; para juzgarla acertadamente, se debe conocer la extensión del territorio del cual es epicentro, la cantidad de productos con los cuales comercia, su situación política y las relaciones que establece con las provincias que políticamente están bajo su influencia”.¹⁸

¹⁷ Manrique Reyes, Alfredo. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA NUEVA COLOMBIA. Bogota. Colombia. p. 274.

¹⁸ Ibidem., p. 276.

Otro aspecto importante del municipio en esta región Sudamericana, es que el autor Alfredo Manrique, ofrece otros elementos que son importantes acerca del municipio y es oportuno citar en este momento.

“el municipio moderno se ha constituido en el marco donde el ser humano se realiza integralmente, donde puede hallar expectativas reales de encontrar la felicidad, y donde la acción del estado puede ser más eficiente y eficaz para solucionar los problemas comunitarios de la vida cotidiana. El municipio, la vereda, el barrio, la comuna, el corregimiento o caserío, son los espacios vitales de la comunidad, y es ahí donde mejor debe operar la organización político-administrativos del estado, sobre la base de la democracia participativa e integral en lo social, lo económico y lo político”¹⁹.

De lo anterior se puede destacar, que este concepto ofrece elementos muy importantes, y son tres elementos importantes:

1.- En este primer término se puede destacar como el lugar donde el ser humano se desarrolla, se realiza y alcanza todos sus fines hasta lograr la felicidad, en donde la acción del estado puede ser más eficiente para desarrollar los problemas sociales.

2.- Al municipio también se le puede conocer con los siguientes términos, como lo es:

- La Vereda;
- Barrio;
- Comuna; y
- Corregimiento o caserío.

3.- El municipio es el espacio vital de la comunidad, y es allí donde mejor se debe esperar la organización político-administrativa del estado, sobre la base de la democracia.

Con lo anterior se puede entender que el sistema municipal es un ente totalmente absorbido por la nación y para poder comprender más sobre esta postura el jurista J. Mosquera Chauxnocer define lo siguiente :

¹⁹ Ibidem., p. 552.

“El Municipio es la célula básica de la vida política administrativa, la agrupación natural del hombre para su vida con la sociedad, la estructura primaria para su organización de servicios comunes y no esta cumpliendo con su tarea en Colombia, existen los textos legales, subsiste como realidad pero como administración política es un fracaso, no responde a las necesidades de las gentes, ha ido perdiendo su contenido; la nación como política secante ha ido adsorbiendo su savia, la ha despojado de sus recursos y de sus servicios.”²⁰

Con lo anterior se puede considerar que la situación del municipio era deprimente y delicada, mal organizado y agonizante, pues era necesario legislar en materia municipal de una manera central y estructural esta presente institución a manera de que renaciera hasta convertirse en la célula básica de la organización de la república.

2. RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO COLOMBIANO.

En este país cafetalero, adoptó el sistema de gobierno federal por el año de 1863, incursionando en el ámbito internacional en américa latina, con un régimen de gobierno moderno, distinto al sistema español colonial .

Pero el sistema de gobierno federal, no duraría mucho tiempo con el paso de los años sufriría cambios políticos en su sistema de gobierno, pues solo estaría vigente cerca de 23 años, es decir de 1863 a 1886, donde abandonaría este régimen por el de *estado unitario*.

Con estos antecedentes en su estructura de gobierno, y sistema jurídico la institución municipal sufriría cambios en su organización política. En lo que se refiere al régimen de gobierno en Colombia según lo previsto por la constitución de 1886, en sus orígenes constitucionales ratifica su orientación política de estado unitario.

3. RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL

El sistema jurídico en Colombia tiene una especial característica y según lo establecido en su constitución federal de 1991, diversos autores han

²⁰ Mosquera Chaux, J. Congreso de la República., Anales del Congreso, El Municipio en Colombia, Bogota., Colombia. p. 30.

escrito y reflexionado por lo expresado en esta constitución y de cómo rige jurídicamente al municipio colombiano.

Para el autor Enrique Sánchez Bringas en relación al municipio Colombiano define lo siguiente :

“Considera al Municipio como una entidad territorial dotada de autonomía para la gestión de sus intereses, o sea, para gobernarse con sus propias autoridades, ejercer las competencias contraídas, administrar sus recursos y definir sus tributos, participando, asimismo, de los ingresos nacionales”.²¹

Del anterior concepto se puede destacar el principio que maneja el autor acerca del concepto de autonomía en donde se traduce en la descentralización administrativa, el autogobierno y la capacidad de decisión sobre sus competencias.

Siguiendo con lo previsto por la constitución en su título once, capítulo 3, define al municipio colombiano de la siguiente manera :

“como la entidad político-administrativa del Estado, facultada para decidir y ejecutar sus atribuciones sobre la base de la democracia participativa y la eficiencia administrativa”.²²

Con el anterior concepto, Esta disposición constitucional pretende asegurar la autogestión de los gobiernos municipales y el desarrollo de atribuciones como la reglamentación de las funciones y la prestación de los servicios públicos; la adopción de planes de desarrollo económico, social y de obra pública; la decisión sobre el presupuesto de ingresos y gastos y otras materias como el uso del suelo.

4. EL ESTADO UNITARIO COLOMBIANO O REPÚBLICA UNITARIA DESCENTRALIZADA.

Para poder comprender el sistema de gobierno de Colombia el autor Carlos Quintana Roldán define acerca de este sistema lo siguiente :

“Un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, Descentralizada, con Autonomía de sus Entidades Territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el

²¹ Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit., p. 597.

²² Ibidem., p. 597.

respecto de la dignidad humana en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.²³

El estado unitario en Colombia esta previsto en su constitución desde 1886, con la organización unitaria, la estructura y el funcionamiento de su administración se determinan dos tipos de relaciones y se puede citar las siguientes:

A.-Una relación con el poder central y los departamentos;

B.-Una relación de los departamentos y el municipio colombiano.

Con lo anterior, la misma constitución colombiana en sus artículos 298 al 321, establece entre los más importante lo siguiente :

“los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la constitución”²⁴.

Los departamentos ejercen diversas funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de servicios que determinen la constitución y las leyes.

La ley reglamentaria lo relaciona con el ejercicio de las atribuciones que la constitución otorga.

5. EL DEPARTAMENTO COLOMBIANO.

En este país el departamento esta integrado por una asamblea departamental y puede expedir ordenanzas y disposiciones de planeación municipal..

En relación al departamento el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia de las principales facultades mismas que a continuación haré mención :

²³ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 548

²⁴ Ibidem., p. 549.

“En Colombia cada Departamento cuenta con una corporación administrativa de elección popular denominada Asamblea Departamental, integrada por entre once y treinta y un miembros diputados. La Asamblea es un órgano legislativo local, que tiene entre sus facultades expedir mediante ordenanzas las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, así como el apoyo financiero y crediticio a los Municipios, regular, en concurrencia con el Municipio, el deporte, la educación y la salud, en los términos que determine las leyes.”²⁵

Del citado concepto existe la posibilidad de que mediante leyes, estas asambleas puedan delegar en los concejos municipales múltiples funciones.

Según lo previsto por el capítulo 3°. título XI, de la constitución colombiana en su artículo 311 en lo referente a la organización y reglamentación del municipio lo siguiente :

“entidad fundamental de la división político-administrativa del estado a quien corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes”.

Como se puede comprender en lo relacionado a la organización y reglamentación del municipio, a quien corresponde prestar los servicios públicos, construir obras, desarrollo social, participación ciudadana y demás funciones.

6. CONCEJO MUNICIPAL.

La administración de los municipios colombianos esta a cargo del concejo municipal y sobre el mismo se puede destacar tres aspectos importantes en esta materia:

I.- Cada municipio será administrado por un concejo;

²⁵ Ibidem., p. 551.

II.-El concejo estará integrado por concejales dependiendo del número de habitantes desde 7 y 21 miembros y;

III.-Cada concejo serán electos para un periodo de tres años.

Continuando con el análisis del texto de la constitución colombiana en lo que se refiere al municipio le corresponde realizar lo siguiente:

7. EL MUNICIPIO COLOMBIANO.

El municipio colombiano será administrado, por un concejo municipal y le corresponde al propio municipio reglamentar las siguientes funciones:

a.- Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a su cargo.

b.- Reglamentar los planes y programas de desarrollo económico y social y obras públicas.

c.- Autorizar al alcalde para celebrar contratos y las funciones de las que corresponden al concejo.

d.- Votar de conformidad con la constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

e.- Dictar las normas orgánicas del presupuesto así como de expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

f.- Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de las dependencias, crear establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y la creación de sociedades de economía mixta.

g.- Reglamentar el uso de suelo, la industria de la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda.

h.- Reglamentar y dictar normas para la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

8. EL ALCALDE MUNICIPAL.

En lo que se refiere al alcalde municipal, es el jefe de la administración local y demás funciones que a continuación haré mención, pero antes es preciso tomar en cuenta la opinión del autor Enrique Sánchez Bringas lo siguiente:

“El Alcalde es el Jefe de la Administración local y al propio tiempo, representa al Municipio. Asimismo, existen Juntas Administradoras Locales que ofrecen colaboración a los Concejos Municipales y a los Alcaldes”²⁶.

El alcalde municipal será el jefe de la administración local y representante legal del mismo, es electo para un periodo de 3 años en al cargo y sin la posibilidad de reelecto para el periodo posterior. Según lo previsto por el artículo 314 de la constitución de Colombia.

Una cuestión importante que se puede destacar es la posibilidad de que el presidente de la república y los gobernadores departamentales para suspender o destituir a los alcaldes.

9. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE

Según lo previsto por la ley suprema en su artículo 315, estable las siguientes atribuciones en relación a las actividades principales del alcalde y son las siguientes :

- 1) Cumplir y hacer cumplir la constitución, leyes, decretos, ordenanzas y acuerdos del congreso.
- 2) Conservar el orden del municipio, así como cumplir las ordenes del presidente y del gobernador, así como el mismo alcalde es la primera autoridad de policía del municipio
- 3) Dirigir la acción administrativa del municipio, nombrar y remover a sus colaboradores;
- 4) Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos;

²⁶ Sánchez Bringas Enrique, Op. Cit., p. 597.

5) Presentar al concejo los proyectos sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás para la buena marcha del municipio.

6) Sancionar y promulgar los acuerdos del concejo y objetar los inconvenientes al ordenamiento jurídico;

7) Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, y las demás funciones especiales;

8) Colaborar con el concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentar informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias;

9) Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto; y las demás que la constitución y la ley señalen..

El municipio fué necesario revitalizarlo por el año de 1986, en esta década vivía épocas delicadas, su estado actual era deprimente y deplorable, y de estar a punto de morir y agonizante, fué necesario darle vida en materia constitucional. Con un cambio radical como fueron las siguientes reformas:

En 1986, se legisló para que, los ciudadanos eligieran a su alcalde por medio del voto popular, antes de la reforma era designado por el gobernador.

En la ley II, en estatuto básico de la administración municipal, asignándole nuevas atribuciones, dar amplia participación ciudadana, en los asuntos locales;

En la ley 12, de 1986, en lo que se refiere al impuesto sobre cesión del impuesto a las ventas de los municipios, siendo este un cambio en la economía municipal, fortaleciendo financieramente.

10. EL PERSONERO MUNICIPAL.

Otra figura importante es la de personero municipal, en donde cuenta con tres funciones importantes y son:

- Defensor del pueblo;

- Veedor ciudadano; y
- Como ministerio público.

Según la legislación colombiana en lo previsto por el artículo 135 del código del régimen municipal hace referencia lo siguiente:

“en cada municipio habrá un funcionario que tendrá el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano y agente del ministerio público, llamado personero municipal, que tendrá un suplente nombrado por el mismo una vez que se elija al principal”.²⁷

Según la legislación colombiana entre los requisitos para ser personero establece lo siguiente :

- * Ser abogado titulado; o estudios en derecho;
- * Su elección deberá ser en las sesiones ordinarias inmediatamente anteriores a la fecha de iniciación del periodo; y
- * Además de un lapso de un año para poder ser reelecto.

Con la promulgación de la nueva constitución colombiana de 1991, así como lo establecido por el código de régimen municipal, los municipios han crecido y se han desarrollado, y según el autor Librado Rodríguez, establece lo siguiente:

“los municipios de ese país han visto renacer una nueva época, con mejores perspectivas democráticas y económicas para su desarrollo, la elección directa del alcalde, así, como las nuevas funciones que se le han asignado, al que el consejo municipal, a más de la figura del personero son ejemplos de esta nueva y loable tendencia para dar mayor fuerza a los municipios colombianos.”.²⁸

Continuando con los cambios legislativos en materia municipal, se puede comentar la ley 3, de 1990, que hace referencia a la gestión municipal en

²⁷ Quintana Roldán, Carlos., Op. Cit., p. 554.

²⁸ Rodríguez R. Libardo. “Nueva Estructura del Poder Público en Colombia. Bogota. Colombia, Editorial Temis., 1992, p. 106.

donde el alcalde duraba en su cargo por dos años, y amplió las funciones del municipio, vigilar la prestación de los servicios públicos, construcción de vivienda popular, impulsar las organizaciones gremiales, presentar proyectos al concejo sobre derecho de petición, vigilar y controlar sobre entidades de gobierno nacional y departamental, y consultas populares.

Con las instituciones mencionadas como los concejos, el alcalde y los personeros se encuentra su origen desde la colonia y a partir de esta época desempeñaron un papel muy similar en defensa de los derechos ciudadanos, desde esta época hasta en la actualidad, en donde todos estos cambios, estructurales sirvieron para hacer crecer y desarrollar el municipio colombiano

Otro punto importante que se puede destacar es la forma de hacer crecer al municipio, fue al legislar en materia hacendaría y con esto mejoro su situación socioeconómica., pero la tarea no fue fácil.

La naturaleza del municipio colombiano hace de la institución un cogobernante de una esfera territorial determinada dentro de la estructura del estado nacional.

En materia hacendaría, según lo previsto por el artículo 317 de la constitución colombiana establece un renglón de impuestos tendientes a garantizar la autonomía financiera municipal, porque solo los municipios podrán gravar la propiedad inmobiliaria.

11. LA AUTORIDAD SUPRAMUNICIPAL.

Algo interesante de la legislación colombiana es la creación de una autoridad supramunicipal cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y territoriales, asumiendo características de área metropolitana, pues entonces se les faculta para organizarse como entidad administrativa.

la que tendrá por función programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad, según lo previsto por el artículo 319 de la constitución colombiana de este país en cuestión.

Otra aportación del régimen jurídico colombiano es la posibilidad de que la ley secundaria puede legislar un distingo entre categorías de

municipios, como lo que previene el artículo 320 constitucional el cual establece en atención a su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica.

Con lo antes mencionado ocurre una jerarquización que ha dado lugar a establecer regímenes de organización, gobierno y administración, conforme a criterios, no siempre sensatos o fundados, que la autoridad central estima conveniente.

Según lo previsto por la constitución colombiana de 1991, en relación al municipio hace referencia reconstruir el orden jurídico interno y revitalizar algunas de sus instituciones, entre ellas al municipio. Era necesario legislar en materia municipal para hacer crecer y renovar la vida municipal, de no lograr estos cambios el municipio estaba destinado a extinguirse hasta reducirse por completo, pero fue fundamental hacer reformas en materia municipal.

4.1.7. EL MUNICIPIO EN CHILE.

El municipio en este país andino, así como su organización municipal en la república chilena, es muy importante por su amplia tradición municipalista y su régimen jurídico municipal, aunque en esta región existió en la década de los setentas un duro régimen militar, no representó un obstáculo y pese a lo anterior esto fue fundamental para la transición política, para dejar en el pasado el régimen militar, para pasar al régimen democrático en Chile.

1. RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO CHILENO.

En el año de 1541 se encontraba la influencia de España en esta región con la instauración del municipio y entre sus orígenes principales del municipio chileno, fue instaurado en esta región con la llegada de los españoles y es hasta el de 1541, en la ciudad de Santiago, donde se instauró el primer cabildo, en donde este primer ayuntamiento o concejo castellano tuvo una función importante en la época de la colonia, frente a los excesos de los representantes de la corona española y una función importante fue que sirvió de instrumento legitimador de la emancipación de esta nación frente a la corona española.

1.-En el año de 1823 y 1833, se dictaron en materia municipal los primeros ordenamientos; encaminadas a regir y a normativizar al municipio andino.

2.-Pero es hasta el año de 1925, cuando se promulgó la primera constitución chilena;

3.- y es hasta 1980 con la segunda constitución, mantuvieron a la institución municipal como una mera forma de descentralización administrativa;

Con la llegada de la década de los “ochentas”, la citada constitución hace referencia a las municipalidades y describe sus principales funciones y según el autor Enrique Sánchez Bringas define lo siguiente :

“En la República de Chile, conforme a la Constitución de 1980, las municipalidades son consideradas plataformas fundamentales de la institucionalidad; se perciben como la base del poder social y regional.”²⁹

4.- Pero es hasta el año de 1991, con las reformas del presidente Patricio Aylwin, en la constitución chilena, en donde las principales vigorizaron al municipio chileno, insertándolo en las corrientes del municipalismo moderno.

2. CONCEPTO DEL MUNICIPIO EN CHILE.

Para poder comprender al municipio en Chile es preciso comprender diversos conceptos, y el autor Carlos Quintana Roldán ofrece la siguiente apreciación:

“Chile se organiza como un Estado Unitario cuya división política se subdivide en regiones; una metropolitana y doce más, cada una encabezada por un intendente; asimismo, estas se subdividen en 51 provincias con gobernadores propios, finalmente estos se subdividen en comunas, las cuales son administradas por municipalidades.”³⁰

²⁹ Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit., p. 598.

³⁰ Quintana Roldán, Carlos, Op.Cit., p. 555.

El estado chileno se organiza de la siguiente forma y brevemente se divide y subdivide de la siguiente manera :

A.- Regiones;

B.- Provincias y,

C.- Comunas.

El sistema político de gobierno esta integrado en regiones, estas en provincias y finalmente estas se subdividen en comunas, y para poder comprender el sistema jurídico de esta gran nación es preciso analizar brevemente su sistema jurídico brevemente.

3. RÉGIMEN JURÍDICO CHILENO.

Este régimen jurídico, es muy importante, pero a su vez es complejo y para poder comprender mejor el concepto de estado unitario en donde hace referencia a una división política se subdivide en regiones, provincias y comunas de la siguiente manera :

I.-Una metropolitana y doce más;

II.-Cada “*región*” esta encabezada por un intendente;

III.-Cada región se subdividen en 51 “*provincias*” con gobernadores propios;

IV.-Estas provincias se subdividen en “*comunas*”, las cuales se administran a través de municipalidades.

Según lo previsto por la presente constitución de 1980 en lo que se refiere al municipio el artículo 107 establece lo siguiente:

“Corporaciones autonómicas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.³¹

³¹ Ibidem., p.p. 555-556.

Otro aspecto que se puede destacar de este presente artículo es que se atribuye al municipio la administración de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley secundaria. Y demás atribuciones que mencionaré a continuación:

- a.-** Corresponde al municipio la administración de cada comuna;
- b.-** Cada comuna se compone por un alcalde y un concejo municipal;
- c.-** Se prevé la creación de un concejo económico y social comunal de carácter consultivo, además de durar en su encargo cuatro años.

Según lo previsto por la misma constitución chilena considera que corresponde a la ley orgánica constitucional definir las facultades de las mismas, así como regir los requisitos, la convocatoria, efectos y oportunidades que deberán cubrirse para que el alcalde someta al plebiscitos determinadas medidas administrativas.

4. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS.

La constitución chilena prevé la posibilidad de asociación de municipios para la mejor prestación de servicios y entre los más importantes de puede destacar lo siguiente :

- 1)** Crear organismos de derecho privado, sin fines lucrativos, en arte cultura en sus localidades;
- 2)** El sistema municipal en Chile según la legislación establece que cada municipio estará compuesto por un concejo, integrado por concejales electos por sufragio universal, los cuales durarán en su encargo 4 años, además de la posibilidad de ser reelectos;
- 3)** Existe autonomía financiera en la administración de sus finanzas en el municipio;
- 4)** Existe un fortalecimiento de su hacienda con asignación de recursos del presupuesto de la nación; lo que les corresponde por ley o en su caso por el gobierno regional;

5) Se estableció un fondo común municipal el cual pretende ser un mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre las municipalidades del país;

6) Se reserva a la ley secundaria el establecimiento de la coordinación para la administración de todos, o algunos de los municipios con la finalidad de solucionar problemas comunes.

5. LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES DE 1992.

En esta presente ley orgánica rige y norma por mandato del ordenamiento supremo y se puede destacar entre lo más importante lo siguiente:

Organizar y establecer la composición, funcionamiento y atribuciones de los municipios chilenos;

Esta presente Ley fue publicada en el diario oficial de la república chilena el día 27 de agosto de 1992.

En lo que se refiere a su contenido más importante del ámbito municipal se puede destacar lo establecido en su articulado primero y hace referencia al concepto de municipio.

“Artículo 1º. Corporaciones autonómicas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social, y cultural de la comuna”.³²

Lo que se puede destacar de este presente concepto es que la administración local de cada “*comuna*” o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.

Los órganos que integran la institución municipal en este país andino son los siguientes :

*El alcalde;

³² Ibidem., p.p. 556-557.

*El concejo;

*Un consejo económico social.

6. EL ALCALDE MUNICIPAL.

El alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad, a él corresponde la dirección, la administración y vigilancia de su funcionamiento. El alcalde es electo mediante sufragio universal con la posibilidad de ser reelecto.

1.- Para poder ejercer el cargo de alcalde municipal se requiere haber obtenido por lo menos más del 35% de los votos;

2.- Pertenecer a la lista de candidatos concejales mas votada, y.

3.- De no cumplir con los dos requisitos anteriores, el alcalde será el que resulte electo por mayoría absoluta de entre los miembros del concejo entrante.

Otro aspecto importante que se puede destacar de la ley chilena son las dos importantes Atribuciones que son:

- Atribuciones exclusivas del alcalde; y
- Atribuciones que requieren el acuerdo del concejo.

ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DEL ALCALDE.

Este tipo de atribuciones su principal ejercicio corresponde exclusiva y directamente al alcalde.

A.- Este tipo de atribuciones son de carácter atribuido al alcalde en la municipalidad y consisten en representar judicial y extrajudicialmente a la corporación;

B.- Establecer la organización interna de la misma,

C.- Nombrar y remover a los funcionarios;

D.-Aplicar las medidas disciplinarias al personal;

E.-Administrar los recursos financieros, los bienes municipales o nacionales de uso público que tengan destinados;

F.-Otorgar, renovar y poner término a permisos municipales;

G.-Adquirir y enajenar bienes muebles;

H.-Dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular;

I.-Delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones en funcionarios de su dependencia o en delegados;

J.- Coordinar el funcionamiento municipal con los órganos de administración del estado;

K.- Convocar y presidir el concejo, así como también el concejo económico y social comunal; y

L.- Someter a plebiscito las materias de administración local que establece la ley orgánica constitucional de municipalidades.

ATRIBUCIONES DEL CONCEJO EN PLENO.

Este tipo de atribuciones que se requiere de la aprobación del acuerdo del concejo en pleno, tendrán las decisiones políticas económicas o sociales que se puedan dictar y son las siguientes :

a) Aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, así como sus modificaciones, y los programas de inversión;

b)Aprobar el proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones;

c)Establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones:

d) Aplicar los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo social;

e)Adquirir, enajenar, gravar, arrendar por un plazo superior a cuatro años o traspasar a cualquier título, el dominio o mera tendencia de bienes inmuebles municipales o donar bienes muebles;

f)Expropiar bienes inmuebles, para cumplir el plan regulador comunal;

g)Otorgar subvenciones y aportes para financiar actividades comprendidas entre las funciones de las municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado;

h)Transigir judicial y extrajudicialmente;

i)Otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término;

j)Dictar ordenanzas municipales y el reglamento correspondiente;

k)Omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias (artículo 6);

l) Convocar, de propia iniciativa a plebiscito comunal,

MUNICIPALIDAD.

Según lo previsto por la ley en cada municipalidad existirá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, el cual será encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las funciones que señale la ley. (artículo 61).

7. CONCEJO.

Las funciones que corresponden al concejo se pueden calificar como electivas, declarativas, aprobatorias, y fiscalizadoras del desempeño del alcalde, según tienen encomendadas las siguientes funciones :

I.-Elegir al alcalde, cuando proceda;

II.- Pronunciarse sobre las materias que enumera el artículo 58 de esta presente Ley;

III.- Realizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión; así como la ejecución del presupuesto municipal;

IV.- Ejecutar las actuaciones del alcalde, y formularle las observaciones que merezcan, las que deberán ser respondidas verbalmente o debiendo poner directamente en conocimiento de la contraloría general de la república sus actos u omisiones y resoluciones que infrinjan las leyes y reglamentos, y denunciar a los tribunales los hechos constitutivos de delito, en aquel incidente;

V.- Pronunciarse sobre las materias que enumera el artículo 58,

VI.- Pronunciarse respecto de los motivos de renuncia a los cargos de alcalde y de concejal;

VII.- Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones (artículo 107 inciso 4° .)

VIII.- Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas de desarrollo comunal;

IX.- Solicitar informes a los organismos o funciones municipales;

X.- Solicitar informes a las entidades que reciban aportes municipales;

XI.- Otorgar su acuerdo para la asignación y cambio de denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público bajo su administración, como así mismo de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales del territorio comunal; y

XII.- Fiscalizar las unidades y servicios municipales.

PRONUNCIAMIENTO DEL CONCEJO.

Para lograr que el concejo delibere y haga un pronunciamiento en materias que requieren el concurso del mismo concejo el procedimiento consiste;

1) El alcalde somete a consideración del mismo toda orientación política y administrativa del municipio;

2) También lo correspondiente al presupuesto y el programa anual de trabajo;

3) De lo anterior lo debe efectuar la primera semana de octubre, previa consulta con el consejo económico social comunal.;

4) El concejo municipal deberá pronunciarse sobre las propuestas antes del 15 de diciembre, señalando las mejoras y modificaciones que resulten para su adopción;

5) De no existir el pronunciamiento del concejo, quedará firme la propuesta del alcalde.

INTEGRACIÓN DEL CONCEJO.

Estos concejales son elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional;

-Durarán en su encargo cuatro años, con la posibilidad de poder reelegirse;

-La composición de los concejos obedece a un criterio de registro electoral, así se tiene que las comunas de hasta 70,000 electores serán ocho y en aquellas de más de 150,000 serán diez concejales, según lo previsto por la ley chilena;

El cargo de concejal se puede perder por las siguientes irregularidades que se puede destacar a continuación :

* Incapacidad psíquica o física para el desempeño del cargo;

* Renuncia por motivos justificados, aceptada por el concejo, puede darse el caso que la dimisión fuere motivada por la postulación a otro cargo de elección popular no requerirá de acuerdo alguno;

* Inasistencia a más del 50% de las sesiones celebradas en un año calendario;

*Inhabilidad sobreviniente;

*Pérdida de algunos de los requisitos en el caso de la suspensión del derecho de sufragio solo dará lugar a la incapacitación temporal para el desempeño del cargo;

*Alguna de las incompatibilidades previstas en la ley chilena.

8. EL CONCEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNAL..

Según lo previsto por la ley orgánica municipal chilena instituye un concejo económico y social comunal en cada municipalidad, según lo previsto por los artículos 79 al 96.

Cada consejo económico y social podrán participar representantes de la comunidad local organizada conforme a un criterio demográfico que define el número de consejeros por comunas y son de la siguiente manera:

1º.- Diez en las que tengan hasta 30,000 habitantes;

2º.- Veinte en donde cuenten entre 30,000 y 100,000 habitantes;

3º.- Veinte aquellas en las cuales sus habitantes excedan de 100,000 habitantes.

Pero lo interesante es como el total de consejeros se elige entre al 40% de las juntas de vecinos; el 30% de las organizaciones comunitarias funcionales y 30% de organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios.

ORGANIZACIONES COMUNITARIAS FUNCIONALES .

La legislación chilena señala como organizaciones comunitarias funcionales las que cuenten con personalidad jurídica y no persiga fines de lucro, enumerando entre ellas:

a.- Instituciones de carácter privado;

b.- Los centros de padres y apoderados;

c.- Los centros culturales y artísticos; centros de madres; grupos de transferencias tecnológica y de defensa del medio ambiente, clubes deportivos; organizaciones juveniles; las que promuevan el desarrollo social y cultural; también a las organizaciones funcionales; las laborales de carácter sindical que agrupen a trabajadores por cuenta propia, dedicados a actividades extractivas.

LAS ORGANIZACIONES DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE BIENES Y SERVICIOS.

Estas organizaciones productivas comprenden aquellas entidades que agrupan a personas dedicadas al ejercicio de actividades empresariales, como la minería, agrícola, comercial, industria, de transporte y otras por las que se pague patente municipal.

ELECCIÓN DEL CONCEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.

La elección del concejo económico y social comunal se realiza de la siguiente manera :

- 1.- Deberán acreditarse ante un registro municipal las organizaciones existentes en las comunas;
- 2.- Que cuenten con una antigüedad de dos años anteriores a la elección, y
- 3.- Poseen personalidad jurídica propia.

ELECCIÓN DE LOS CONSEJEROS.

La elección de los consejeros, los estamentos en que se ha dividido la representación en el consejo económico, deberán constituirse en la asamblea que le corresponda, y cada organización registrada se hará representar por un delegado, con derecho a voto.

Resultarán representantes electos quienes obtengan la mayoría hasta completar el número de consejeros a elegir.

El consejo económico es un órgano de consulta de la municipalidad, que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades

relevantes, en el progreso económico, social y cultural de la comuna, así como de contar con las siguientes facultades :

A.- Dar su opinión sobre el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión;

B.-Emitir su opinión sobre la cuenta anual del alcalde y del concejo; y

C.-Opinar sobre todas las materias que el alcalde y el concejo sometan a su consideración.

El consejo económico se encuentra también facultado para estudiar y debatir materias generales de interés local y elevar sus opiniones a conocimiento del alcalde y del concejo.

9. LOS PLEBISCITOS COMUNALES.

El plebiscito comunal en Chile es una forma de representación semidirecta de democracia prevista por los artículos 117 al 123 de la ley municipal.

El alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento del 15% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal.

Una vez obtenido del concejo, o cumplido el requisito ciudadano, el alcalde, dentro del décimo día, dictara un decreto para convocar a plebiscito, el cual se publicará en el diario oficial y en un periódico de los de mayor circulación en la comuna, dentro de los 15 días siguientes. Así como de avisos en toda la comuna.

El decreto deberá contener :

a.-Los temas sometidos a plebiscito;

b.-la fecha de su realización;

c.-Una vez mencionada la fecha deberá efectuarse dentro de los 60 y 90 días siguientes a su publicación.

Restricciones para la celebración de este tipo de eventos son los siguientes :

-No celebrara en una provincia más de uno, dentro del mismo mes calendario;

-No puede convocarse a plebiscito en el año que preceda a cualquier votación popular;

-En el caso de plebiscito nacional o elección extraordinaria de presidente de la república, se suspenden los plazos de realización de plebiscitos comunales, hasta que se conozcan oficialmente los resultados de dichos eventos.

Los resultados del plebiscito serán obligatorios para la autoridad municipal, siempre que exista más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electores de la comuna.

10. ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES.

En lo que se refiere a la asociación de municipios también existe la posibilidad de una unión entre estas instituciones, por la ley municipal. según lo previsto por los artículos 131 al 135 y persiguen por finalidad el que las municipalidades puedan cumplir con sus fines propios, enumerando las siguientes actividades como objeto de la unión de municipios :

1.-La atención de servicios comunes;

2.-La ejecución de obras de desarrollo local;

3.-El fortalecimiento de los instrumentos de gestión;

4.-La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo y salud.

5.-La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal,

y

6.-La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Para se pueda realizar la asociación de municipalidades podrá realizarse entre las que pertenezcán a una misma o a distintas, y contar con el respectivo concejo. Y entre su contenido los convenios celebrados deben contener los siguientes aspectos :

- 1) La especificación de las obligaciones que asuman los respectivos asociados;
- 2) Los aportes financieros y demás recursos materiales que cada municipio proporcionará para dar cumplimiento a las tareas concertadas;
- 3) El personal que se dispondrá al efecto; y
- 4) El municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten.

Con lo antes citado en de este sistema municipal andino, se puede dar un panorama general de cómo esta compuesto el municipio en Chile, pero es conveniente mencionar que todo este sistema jurídico moderno en materia municipal, no fue fácil, la dictadura militar de Augusto Pinochet, durante la década de los años ochentas, afectó severamente el desarrollo municipal. Y se puede concluir de manera general citar las siguientes características:

I.- El alcalde era nombrado por el presidente de la república;

II.- las asambleas provinciales podían disolver a las municipalidades, sin previo derecho de audiencia;

III.- La constitución facultaba a las municipalidades para expedir ordenanzas sobre servicios públicos, determinando los que están a su cargo.

Con el transcurso de los años este sistema fué evolucionando para el bienestar del pueblo chileno, con las reformas publicadas en materia municipal por el presidente Patricio Aylwin, vigorizó al municipio chileno insertándolo en las corrientes del municipalismo moderno.

4.1.8. EL MUNICIPIO EN CUBA.

El régimen municipal cubano, en esta isla del caribe, cuenta con una gran tradición municipal y además muy antigua, y se encuentran sus antecedentes a partir del descubrimiento de América de 1492, en donde se tiene conocimiento de que esta isla del caribe, ya contaba con varias municipalidades.

1. RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO CUBANO.

El día 27 de octubre de 1492, el navegante genovés, descubrió en una de sus expediciones la isla de Cuba, dándole el nombre de “*Juana*”, en honor de la reyna española;

Para el año de 1510, el navegante Diego Velásquez, llegó a la isla caribeña en expedición, proclamándola y fundando la villa de nuestra señora de Baracoa, acto seguido fundan la villa de la Santísima Trinidad, *Santi Apiritus* y San Cristóbal (hoy la Habana), con el paso de los años, se fundó el Puerto Príncipe y el propio Santiago de Baracoa.

En esta isla del caribeña junto con otras islas aledañas como Santo Domingo, surge la vida municipal surgió con gran resplandor en la época de la colonia, con Hernán Cortes al mandó de las expediciones en esta región y como legado de su actividad creó ayuntamientos municipales.

A partir del año de 1504 El mismo Hernán Cortes se tiene conocimiento que realizó en las tierras conquistadas, un importante ejercicio y desempeño de diversos cargos en materia municipal en lo que hoy se conoce como Cuba y Santo Domingo lo siguiente:

- Escribano municipal en la villa de Azua en 1504;
- Escribano de las villa de la española en 1504;
- El cargo de alcalde de Santiago de Baracoa en el año de 1511;
- ocupó el cargo de secretario del gobernador Diego Velásquez.

En esta Isla Cubana el régimen colonial se prolongó y perduro hasta el año de 1895, e inicia su etapa de Independencia justo cuando el pensador y

gran libertador José Martí inició la lucha insurgente de independencia y es a partir del 24 de febrero del mismo año cuando la isla de Cuba iniciaba actividades por lograr su emancipación de España.

Durante aproximadamente seis décadas del siglo XX., existió en Cuba un régimen municipal muy importante y muy adelantado para su tiempo, pero además contaba con un centro académico de derecho municipal, de estudio y análisis logrando grandes aportaciones en el aspecto doctrinal, y este magnífico sistema de investigación surgieron de la Universidad de la Habana distinguidos juristas como lo fueron:

1.-Francisco Carrera Justiz, con su obra de El Derecho Público y La Autonomía Municipal;

2.-Arnoldo Schwerert Ferrer con el curso de Derecho Municipal;

3.-Andrés Angulo El Municipio Constitucional en América;

4.-Adriano G. Carmona Romay, con el Programa de Gobierno Municipal, El Poder Ejecutivo Municipal en América, Autonomía y Autarquía en el Municipio; La Autonomía Financiera Municipal, dejando como legado grandes aportaciones en esta materia.

Pero esta isla cubana, sufrió cambios políticos y estructurales en su organización política con la revolución cubana que desencadenó un movimiento social y político en América por el cambio de Cuba al régimen comunista.

2. RÉGIMEN JURÍDICO CUBANO.

A finales de 1959 triunfó la revolución cubana encabezada por el caudillo insurgente Fidel Castro, instaurando la revolución socialista, y es, a partir de este acontecimiento histórico cuando Cuba sorprende y emerge en todo el continente americano y en todo el mundo, como consecuencia es derrocado Fulgencio Batista del poder, y es a partir de la década de los sesentas que la isla de Cuba sería transformada completamente en sus sistemas políticos, jurídicos y administrativos, para organizarse y regirse con el sistema socialista bajo las ideas de la filosofía marxista.

Con el cambio de sistema político en Cuba, el aspecto jurídico se promulgó la constitución cubana el día 24 de febrero de 1976, y definió como una república democrática y socialista.

Según la legislación cubana 1304, del 3 de julio de 1976, se dividió al país en las siguientes circunscripciones :

- A.- 14 provincias,
- B.- 169 municipalidades .

3. ASAMBLEAS PROVINCIALES.

En lo que se refiere a las asambleas provinciales se eligen cada cinco años a los integrantes de la asamblea nacional, órgano en el que reside el poder máximo del estado.

La asamblea nacional a su vez elige a un concejo de estado, cuyo presidente es el jefe de la nación.

Pero para poder comprender geográficamente la integración territorial del estado cubano, con sus provincias y el número de municipalidades son las siguientes:

4. DIVISIÓN-POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE CUBA DE 1976.

PROVINCIA	MUNICIPIOS.
-Pinar del Río	14
-La Habana	19
-Ciudad de la Habana	15.
-Matanzas.	14.
-Cienfuegos	8.
-Villa Clara	13
-Santi Spiritus	8
-Ciego de Ávila	10
-Camaguey	13.

-Las Tunas	8
-Holguin	14
-Granma	13.
-Santiago de Cuba	9.
-Guantánamo.	10.
-Municipio Especial De la Isla de la Juventud.	1.

TOTAL DE MUNICIPIOS	169.
---------------------	------

5. ASAMBLEAS DEL PODER POPULAR.

La organización del estado socialista opera por medio de las asambleas del poder popular *“como eslabones que unen a los trabajadores y proletarios con el partido comunista”*.

En el ámbito local existe las asambleas provinciales del poder popular, las que, según el artículo 103 de la constitución cubana establece :

“son los órganos superiores locales del poder del estado cubano y, en consecuencia, están investidos de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas”.³³

Los integrantes de estas asambleas son electos directamente por el pueblo y ejercen su mandato por un periodo de cinco años.

Como se puede observar en el cuadro comparativo existen cerca de 169 asambleas populares municipales, que tienen a su cargo la administración de los asuntos de los municipios cubanos además de tener las siguientes competencias :

a.-Cumplir y hacer cumplir las leyes y las disposiciones de carácter general, adoptadas por los órganos superiores del estado.

b.-Elegir y revocar al presidente y al vicepresidente de la asamblea;

³³ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 564.

c.-Ejercer la fiscalización y el control de las entidades de subordinación municipal, apoyándose en sus comisiones de trabajo;

d.-Adoptar acuerdos y dictar disposiciones dentro del marco de la constitución y de las leyes vigentes, sobre asuntos de interés municipal y controlar su aplicación;

e.-Proponer la creación y organización de concejos populares;

f.-Constituir y disolver comisiones de trabajo;

g.-Coadyuvar al desarrollo de las actividades y el cumplimiento de los planes de producción y de servicios, de salud, y otras de carácter de asistencia, cultural, deportiva, protección del medio ambiente y recreativas;

h.-Atender todo lo relativo a la aplicación de la política de cuadros que tracen órganos superiores del estado cubano.

i.-Fortalecer la legalidad, el orden interior y la capacidad defensiva del país.

Las asambleas, tanto provinciales como municipales eligen a los denominados comités ejecutivos que tienen a su cargo a su ejecución los acuerdos de las respectivas asambleas.

Los miembros de las asambleas municipales cuentan con un periodo de gestión de dos años y medio, y ese propio término durarán sus respectivos comités ejecutivos de administración, denominados también comisiones permanentes de trabajo, organizados por ramas de producción, por esferas de actividades o de servicios.

Otra labor importante es la de rendición de cuentas por los delegados de las diversas comisiones, ya que, según la ley cubana, establece :

I.-Cada 4 meses se deben reunir estos con sus electores de la circunscripción, en una especie de cabildo abierto;

II.-Exponer lo relativo a los trabajos o actividades realizadas, a más de entregar por escrito el informe contable respectivo.

Los electores pueden formular los cuestionamientos que estimen pertinentes y los delegados tienen la obligación de aclarar todas las preguntas que se les formulen.

De lo anterior se puede considerar que en la actualidad la situación política y económica de la isla caribeña es muy complicada por el bloqueo económico y el aislamiento de la política comercial en el continente americano, Cuba enfrenta una situación delicada, su administración municipal es muy complicada y frágil, principalmente en los municipios rurales que cuentan escasos recursos.

En las principales ciudades de la isla cubana como la Habana, Santiago o Camaguey, están viviendo una situación muy delicada, existe una carencia y desabasto en sectores como la energía eléctrica, agua potable o hidrocarburos, transportes, industrias, situación que el gobierno cubano se ha visto en la necesidad urgente de dictar decretos y ordenanzas y demás reglamentaciones legales con la finalidad de resolver el problema económico interno, motivo que ha ocasionado al gobierno cubano severas y drásticas restricciones.

La situación económica, política y social de la isla cubana, ha propiciado diversas posturas a favor del gobierno actual así como de las severas críticas al sistema dictatorial de Fidel Castro, pero lo que sí es un hecho, es que la situación en Cuba, ha orillado al gobierno cubano a vivir en el exilio, condenando a su pueblo a vivir con limitaciones y encasos en todos los ámbitos de gobierno, y principalmente ha golpeado a la sociedad cubana.

4.1.9. EL MUNICIPIO EN BRASIL

Con la conquista de América, arribaron a este continente, las expediciones militares de los españoles, que llegaron a dominar cerca del 80% del continente americano, pero no solo España tuvo influencia en esta región, los portugueses, conquistaron la parte sur del continente, lo que hoy se conoce como la República de Brasil, con la conquista de esta región, se introdujeron nuevas costumbres, formas de gobierno, cultura, religión, sistema político, y desde luego el municipio portugués que a continuación haré mención.

1. RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO BRASILEÑO.

Con los portugueses dominando esta región implantaron de forma similar del sistema de gobierno en Portugal, el sistema jurídico municipal, considero que con el éxito militar de los invasores, una manera de mantener controladas y gobernadas las zonas ocupadas, fue implantando el sistema de gobierno del país invasor, el sistema municipal lejos de perjudicar, organizó la vida política de esta región.

Con la conquista del territorio brasileño el autor Carlos Quintana Roldán hace referencia de las condiciones existentes en esa región:

“La organización municipal portuguesa fue implantada al Brasil en la época colonial con el mismo tipo de estructura y atribuciones políticas y administrativas”³⁴.

El poderío y resplandor colonial de esta época de oro duró varios siglos, situación que fue cambiando hasta el movimiento de Independencia que culminó con la promulgación de la primera constitución imperial de 1824.

2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE PORTUGAL

1.- CONSTITUCIÓN PORTUGUESA DE 1824.

Con la constitución de 1824, la aportación más importante fue que se instituyeron las cámaras municipales y tenían las siguientes funciones :

A.- Se instituyeron las cámaras municipales para todas las ciudades y villas;

B.- Según lo previsto por los artículos 167 y 168, le correspondía a este órgano, el gobierno económico y municipal, debiendo establecer sus cuerpos de policía y de seguridad pública.

2.- CONSTITUCIÓN DE PORTUGAL DE 1891.

Con la promulgación de la constitución de 1891 se organizó a Brasil como una república federal; y esto trajo como consecuencia los siguientes cambios estructurales:

³⁴ Ibidem., p. 566.

a.- Como república federal se declaró a los estados miembros, como estados soberanos; y

b.- Los municipios fueron declarados como instituciones autónomas, según lo previsto por el artículo 68 de esta citada constitución.

3.- CONSTITUCIÓN DE PORTUGAL DE 1969.

a) Con la constitución de 1969, mantuvieron al régimen federal;

b) Además garantizaron la autonomía de estados y municipios, pero en términos más restringidos que las anteriores constituciones.

4.- CONSTITUCIÓN DE PORTUGAL DE 1988.

La actual constitución de Brasil fue promulgada el día 5 de octubre de 1988 y es la que actualmente rige a esta nación.

En su primer artículo de esta citada constitución establece la forma de gobierno y organización de la república que es la siguiente :

-La república federativa del Brasil, formada por la unión indisoluble de los estados y los municipios y del Distrito Federal, se constituye como un estado democrático de derecho y tiene como fundamentos :

I.- La Soberanía;

II.- La Ciudadanía;

III.- La dignidad de la persona humana;

IV.- Los valores sociales del trabajo de la libre iniciativa;

V.- El pluralismo político.

Por lo anterior, el citado concepto se puede entender que todo poder dimana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos de forma directa en los términos de esta constitución.

3. AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Otro aspecto importante por destacar es el principio de que la organización política y administrativa del Brasil, comprende a la unión, a los estados y a los municipios, todos ellos autónomos, según lo previsto, por el artículo 18 constitucional.

En lo que se refiere al municipio brasileño, en la conformación política de la república brasileña, al quedar ubicado como parte integrante de la federación, siendo el único país latinoamericano que otorgó dicho rango a sus municipalidades.

4. RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL..

En lo que se refiere a la reglamentación de los municipios, en cada estado de la federación establece en su constitución interna reglas generales para su territorio, dejando la posibilidad abierta de que los municipios cuenten con una carta propio.

En lo que se refiere al municipio, su administración y su integración el autor Hely, Lopes Meirelles menciona lo siguiente :

“El gobierno municipal se integra por dos órganos: el Prefeito (Alcalde) y la Câmara de Veradores (Concejo de Regidores); el Municipio cuenta con personalidad jurídica propia, al igual que con un patrimonio destinado a la atención de sus necesidades. El Prefeito o Alcalde es el órgano de la municipalidad, es de tipo unipersonal y tiene facultades tanto políticas como administrativas, particularmente le corresponde formular los proyectos de ordenanzas para ser sometidas a la Câmara de Vereadores”.³⁵

Del concepto anterior se puede destacar entre lo más importantes, los siguientes elementos:

5. EL GOBIERNO MUNICIPAL.

El gobierno municipal esta integrado por dos órganos administrativos que rigen la actividad del municipio.

1.- El “prefeito” (alcalde);

³⁵ Lopes Meirelles, Hely, “ DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO”., Brasil., p.p. 27-28.

2.- Cámara de “*vereadores*” (concejo de regidores).

El municipio cuenta con personalidad jurídica propia, al igual que con un patrimonio destinado a la atención de sus necesidades.

***EL ALCALDE.**

El prefecto o alcalde es el órgano ejecutivo de la municipalidad, es de tipo unipersonal y tiene facultades tanto políticas como administrativas, particularmente le corresponde formular los proyectos de ordenanzas municipales para ser sometidas a la cámara de “*vereadores*”.

***CAMARA DE VEREADORES.**

La cámara de “*vereadores*” es el órgano legislativo de la municipalidad, además de contar con facultades de control y fiscalización sobre la administración general del municipio.

6. INTEGRACIÓN DE LAS CAMARAS.

La integración de la cámara de “*vereadores*”, según lo previsto por la fracción IV del artículo 29 constitucional, establece la siguiente formula para su integración :

- Que en los municipios de aproximadamente un millón de habitantes se integrará con un mínimo de 9 y un máximo de 21 representantes;
- En los de más de 1 millón de habitantes, y menos de cinco millones con un mínimo de 33 y un máximo de 41 “*vereadores*”; y
- En los municipios de más de cinco millones de habitantes con un mínimo de 42 y un máximo de 55 “*vereadores*”.

7. ELECCIÓN DE ALCALDE Y VEREADOR

La elección de el alcalde como los “*vereadores*” o consejo de regidores se eligen :

- * Son electos a través de votación directa y duran en su encargo cuatro años;

* Una característica especial de esta elección, es de que una misma fecha se elige a las autoridades de todos los municipios del país.

* En Brasil existen en la actualidad cerca de 3991 municipios integrados en 26 estados;

* Existe un Distrito Federal en Brasilia.

8. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

Los órganos de administración de los municipios en el Brasil, cuentan con una clara independencia entre ellos, prevaleciendo la idea de la división de poderes, con actividades que se complementan de forma coordinada; existe el derecho de veto por parte del prefecto a las disposiciones de la cámara de “*vereadores*”; una vez regresado el derecho, si de nueva cuenta se aprueba, deberá promulgarlo el ejecutivo municipal y cumplirlo.

En la organización de los municipios existe la facultad que tienen los órganos locales para fijar leyes impositivas para recaudar los atributos a cargo de la ciudadanía municipal. Según lo previsto por el artículo 30 fracc. III.

- HACIENDA MUNICIPAL.

En materia hacendaría, las facultades de los municipios no tienen mayor limitación que los principios de equidad y generalidad para todo ente público en esta materia.

Las leyes fiscales Brasileñas en general reservan para los municipios los impuestos a la propiedad inmobiliaria, así como los derechos por la prestación de servicios públicos y otras contribuciones relativas a anuncios, licencias de obras o productos de organismos para municipales dependientes de la administración local.

- SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL.

En materia de seguridad pública, los municipios del Brasil cuentan con amplias facultades de policía, tendientes a ordenar adecuadamente la vida local, a garantizar la seguridad ciudadana y a prevenir eficazmente el desarrollo de sus comunidades.

Existe también una coordinación intermunicipales zonas urbanas de carácter metropolitano para lo cual se establece un plan rector que sirve de base a las acciones de los municipios que celebran los acuerdos respectivos.

Dicho plan lo aprueba las respectivas cámaras de “*vereadores*” y frecuentemente participan también instancias del estado o de la federación, sobre todo en lugares como “*Riό de Janeiro, y Sao Paulo*”.

Considero que la constitución de 1988, se puede destacar la organización legal derivada de la constitución, pues los municipios se encuentran en una etapa de acelerada transformación, en particular los de carácter urbano, notándose sin embargo, un fuerte retraso en los municipios rurales e indígenas, lejos de las grandes ciudades y en medio de las selvas o en lugares lejanos como los del sur del país.

4.2. EL MUNICIPIO EN LOS PAÍSES ANGLOSAJONES.

El municipio en los países anglosajones se puede considerar como los magníficos representantes a los países de las islas británicas, como son Escocia, Irlanda, e Inglaterra. Y es este país británico el que cuenta con una amplia tradición municipalista no exenta de la influencia romana, aunque con notables diferencias a los países típicamente latinos.

En la época de los romanos, llegaron a las islas Brumosas a las que denominaron como provincia de “*Britania*”.

En los años .55 y 54 A.C. con las expediciones militares del gran Julio Cesar se consolido a estos territorios como provincia romana.

De aquella organización política y social se rescataron vestigios trascendentes que han influido en la organización Inglesa, como fueron la fundación de ciudades importantes como “*londinium*”, (ahora Londres), “*eburacum*”, (York); “*Isca*” (Exter) y “*Deva*” (Chester), entre otras.

Los romanos dominaron estas regiones hasta el año de 407 de nuestra era, pero el poderío romano decayó cuando diversos grupos armados se sublevaron y revelaron como fueron los “*los Celtas*” y “*los Caledonios*”, que lograron vencer y abandonar los territorios conquistados, abandonando las islas británicas.

En el año de 457. de nuestra era con la invasión de los grupos “*Barbaros*”; “*Sajones*”; “*Anglos*” y los “*Jutos*”, quienes lograron desalojar y exiliar a los pobladores “*Celtas*”, hacia la región sureña de la isla británica. Consolidándose una nueva cultura entremezclada con las instituciones “*sajonas*” y de los “*anglos*”, constituyéndose en el mundo anglosajón con dos metrópolis fundamentales que fueron “*york*” y “*cantebury*”, paralelamente con la introducción del cristianismo a estos territorios durante el siglo VII.

La cultura anglosajona se ha caracterizado en materia jurídica por sus articulares mecanismos consuetudinarios de formación de leyes, frente a las antiguas practicas estrictamente formales del derecho latino.

Estos pueblos tuvieron nuevas formas de estructuras legales cada vez más flexibles y mas cercanas a los intereses de sus pobladores como fueron :

- 1.-Jurados iguales;
- 2.-Representación en asambleas, y
- 3.-Formas novedosas de autogobierno conocidas en general

Selfgover.

El territorio británico, se fue expandiendo a otras áreas del mundo, particularmente al norte de América (USA.), en países como Australia, y Asia , y esto trajo como consecuencia que las instituciones jurídicas anglosajonas y su forma de organización administrativa se diseminarán por múltiples regiones. Y es oportuno analizar ampliamente para comprender su sistema jurídico, pero nuestro motivo de estudio y análisis es la institución municipal la cual trataré en este presente apartado.

4.2.1. EL MUNICIPIO EN LA GRAN BRETAÑA.

La institución municipal inglesa es de especial interés, por su compleja formación, sus instituciones municipales han tenido el éxito que se ha desarrollado en varios países.

Estudiar el municipio Ingles es muy complejo, por su formación que es más orientada a la comprensión de los sistemas de origen latino. Pero sin embargo las instituciones municipales inglesas son muy importantes por que sus características e influencia se ha desarrollado en otros países como los son, Estados Unidos, Canadá y Australia.

1. SISTEMA JURÍDICO BRITÁNICO.

El sistema jurídico británico no cuenta, con un único documento constitucional, como en los demás país que cuentan con una amplia tradición constitucionalista, y según el jurista Manuel García Pelayo consideró como instrumentos constitucionales de este país a los siguientes documentos:

“la Carta Magna de 1215; La “*Pelition of Rights*” de 1628; el “*bill of rights*” de 1689, el Acta de Establecimiento de 1701, las Actas de Union de Escocia e Irlanda de 1707 y 1800; a los diferentes “*Representations of the People acts*” y al estatuto de “*Westminster*” del año de 1931”³⁶.

Con estos citados documentos la forma y la manera de gobernar a la isla británica es muy interesante cuenta con una tradición constitucionalista desde el siglo XII, donde sus ordenamientos y sus antecedentes rigen al sistema de gobierno Ingles.

2. RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO INGLES.

Sobre los antecedentes del municipio ingles, se encuentra sus orígenes desde el siglo XII, para comprender su historia es conveniente remontarse hasta el periodo de la monarquía Inglesa, la cual abordaré brevemente.

1.- En el siglo XII, en el periodo de Enrique I, es en este periodo cuando concede a la población una serie de derechos que se consagraron en la carta magna, en donde establecía una singular división de poderes, garantizando a la población el derecho de ser juzgados por sus iguales en un tribunal comunal, dándoles también el derecho a proponer gobernantes entre los cuales el rey seleccionaba a aquellos que fueron idóneos para la administración de los asuntos comunes.

En pleno auge de la monarquía inglesa se crearon dos grupos de funcionarios públicos y son :

A.-Encargados de asuntos de justicia.

³⁶ Garcia Pelayo, Manuel. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, p. 285.

B.- Los funcionarios encargados de la recaudación de justicia.

Estos jueces ambulantes y cobradores de impuestos eran el enlace entre las autoridades locales de las comunidades y la corona.

Con el transcurso del tiempo se incrementó la importancia y la participación de los representantes municipales en el parlamento, en la medida en que las poblaciones obtenían cartas con prerrogativas para sus habitantes.

En el año de 1295, el rey Eduardo I, reformó el gran concejo del reino de tal manera que el parlamento se reformó como un verdadero parlamento representativo, en toda su totalidad, al cual convocó para ser integrado por los siguientes miembros:

I.- Dos arzobispos;

II.- A todos los obispos;

III.- A los grandes abades;

IV.- Siete condes, y

V.- 41 barones.

Con estos integrantes, enriquecieron el parlamento inglés, de tal manera que los arzobispos y los obispos a su vez tenían derecho de hacerse acompañar de sus arciprestes y sus diáconos, así como un procurador por el clero de cada catedral y otro por el clero de cada diócesis. A cada “*Sheriff*” se le encargó la elección de dos caballeros de cada condado, dos ciudadanos de cada ciudad y dos de cada villa.

De esta forma se reafirmaba una muy plural participación de los habitantes de los municipios en las instituciones parlamentarias., con la participación de diferentes personajes de la vida política de la sociedad Inglesa hicieron que se fuera transfiriendo paulatinamente el poder económico y la representación política a la nueva clase en ascenso, que era la clase burguesa, quien influiría en las decisiones políticas del municipio.

2.- En el siglo XVII, en este periodo histórico, la burguesía dominaba prácticamente la economía Inglesa, así como los principales cargos

políticos del parlamento teniendo un efectivo control de las decisiones políticas y sociales de la vida política en Inglaterra.

3.- En el siglo XVIII, en este periodo histórico, en lo que se refiere a las funciones locales de carácter público, estuvieron a cargo de la aristocracia proveniente de la burguesía, todo este esplendor y privilegios cambiarían con los cambios surgidos por la revolución industrial.

Con el surgimiento de la revolución industrial los cambios políticos y sociales ocurrirían en forma radical, dando como resultado una transformación estructural en las formas de vida de las ciudades y en el medio rural, trayendo como consecuencia el surgimiento de una actividad política muy amplia en todo el territorio británico.

4.- En el siglo XIX, con todos los cambios políticos y sociales era evidente que surgieron cambios en el sistema municipal, en este periodo histórico se encuentra que el régimen municipal representativo inglés estaba concentrado en el “*Burgo*”.

EL BURGO. (*BURGH*).

El régimen municipal estaba concentrado en el burgo (*burgh*), que sustituyó a los viejos condados que desaparecían por la decadencia de la antigua nobleza, pero es hasta el año de 1835 con la ley municipal con la cual se organizan los municipios.

MUNICIPAL CORPORATIONS ACT.

Con la promulgación de esta citada ley, trato de subsanar las diferencias de la organización de los gobiernos locales.

Se inicia la organización moderna de los municipios ingleses, y este sistema puede comprenderse de la siguiente forma:

a.- Los barrios o cuarteles elegían a un concejo;

b.- El concejo nombraba a un mayor o alcalde y un “*Clerk*” o secretario, así como un oficial mayor de la ciudad, denominado “*Townclerk*”;

c.- Se designaban otras comisiones especiales para cubrir los demás servicios municipales.

También se puede destacar la participación de la mujer, pues esta ley autorizaba a las mujeres para que pudieran ser integrantes de los consejos municipales.

5.- En el siglo XX en lo que se refiere a la organización municipal, se dictaron medidas para el progreso urbanístico. Y entre los más importantes se puede destacar los siguientes :

*En 1909 el parlamento inglés legisló la ley de planificación urbana;

*En 1929, mediante la ley de organización local se reorganizó a las comunidades locales estableciendo un nuevo modelo de condados (*county boroughs*);

*Así como los distritos urbanos y rurales como subdivisiones de los condados y las parroquias (*parish*) para el medio rural.

*Esta propia ley tuvo una amplia tendencia centralizadora privando a las autoridades locales de múltiples funciones.

*En 1945, con la ley “*Boundary*” comisión que tuvo a su cargo el estudio de la reordenación de los límites jurisdiccionales de las localidades Inglesas, se realizó justo con el inicio de la segunda guerra mundial.

*En 1958, el parlamento inglés promulgó el acta de gobierno local “*local Government act*”. destinado a regular los aspectos fiscales de las localidades de la Gran Bretaña.

*En 1972, se constituyó una comisión parlamentaria que elaboró un nuevo estatuto local, trayendo como consecuencia modificaciones en la organización de las entidades locales de la Gran Bretaña.

*En 1985, bajo el gobierno de la primera ministra Margaret Thatcher surgieron reformas.

La característica fundamental del gobierno de las localidades Inglesas ha sido históricamente el *selfgovernment*, es decir el gobierno propio,

así como el principio del *home rule* que significa la prevalencia de las disposiciones locales en los asuntos propios de la comunidad.

ORGANIZACIÓN DE LAS LOCALIDADES INGLESAS.

Con la promulgación de la ley de 1972, la organización de las localidades inglesas se dividieron en tres niveles y son las siguientes:

Dos considerados mayores:

Primero.- los condados y

Segundo- los distritos;

Y uno menor : Tercero.- los consejos parroquiales

Pero para poder comprender la organización y estructura política y territorial del sistema municipal Ingles es preciso analizar la opinión de los autores ingleses John R. Greenwood R. y David J. Wilson lo siguiente :

“Se suprimieron los 83 Burgos-condados en Inglaterra y Gales. Se disminuyeron de 58 consejos condales a 47 con población de 100,000 a 1.5 millones de habitantes dentro de los condados, 1250 Burgos municipales, consejos distritales urbanos y rurales fueron reemplazados por 333 consejos distritales con una población que va de los 18,670 a los 422,000 habitantes”.³⁷

Con lo anterior se puede comprender que surgieron cambios en la organización política y territorial de Inglaterra y se destacar entre lo más importante lo siguiente :

- 1) Se suprimieron 83 burgos o condados;
- 2) Se disminuyeron 58 consejos condales a 47 con una población de 100,000 a 1.5 millones de habitantes dentro de los condados;
- 3) 1250 burgos municipales, consejos distritales urbanos y rurales se remplazaron por 333 consejos distritales con una población de 18,670 a los 422,000 habitantes.

³⁷ Greenwood R. John., Wilson J. David., PUBLIC ADMINISTRATION IN BRITANIA. p. 112.

En la zona metropolitana de Inglaterra se legisló para que existieran condados metropolitanos a las poblaciones de:

*Tayne y Wer;

*West midlands;

*Merseyside;

*Manchester;

*YorkShire Oeste, y

*Yorkshire Sur.

Fuerón creados estos condados metropolitanos, y se han integrado de 36 distritos metropolitanos con población de 172,000 a 1.1 millones de habitantes, considero entonces que estos ayuntamientos ofrecen mayores servicios a su población.

Las áreas metropolitanos de la Gran Bretaña contienen 33 condados, divididos cada uno en 296 distritos, estos mismos asimilaron a los anteriores condados administrativos y áreas rurales.

CONSEJOS PARROQUIALES.

En lo que se refiere a los consejos parroquiales en este país se contabilizan cerca de 11,000 parroquias, de las cuales 8,000 tienen consejeros electos.

En lo que corresponde a las parroquias pequeñas, menos de 200 electores funcionaban como consejeros abiertos en donde todos los electores acuden a este.

ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA GRAN BRETAÑA. CONCEJO MUNICIPAL. (*MUNICIPAL COUNCIL*)

Entre los órganos de gobierno esta compuesto por un concejo municipal integrados por representantes electos por la ciudadanía de la

circunscripción respectiva y cuya duración del encargo es de tres años existiendo la posibilidad de reelección.

El número de miembros que integran estos concejos puede ser variable dependiendo del número de habitantes de las circunscripciones de que se trate y van desde 40 hasta 100 concejales (*aldermen*).

EL ALCALDE (*MAYOR*)

En lo que se refiere al alcalde o “*mayor*” cuenta con facultades restringidas en la Gran Bretaña como funcionario municipal, siendo sus funciones más de carácter ceremonial y de representación frente a terceros.

Este funcionario preside el concejo y es designado por dicho organismo. Existen también diversos auxiliares de la administración prevaleciendo aun en muchos de estos municipios el “*clerk*” como principal auxiliar del alcalde.

Los entes locales de la estructura organizacional de la Gran Bretaña guardan una relación directa con el poder central enmarcada por el “*selfgovernment*”, pero como la Gran Bretaña es un estado unitario corresponde al gobierno nacional la fijación de los objetivos del país en su conjunto por lo que le corresponde resolver a tres grandes organismos la solución de los asuntos locales y son :

- a.- “*La Association of Country Councils*”;
- b.- “*La Association of Metropolitan Authorities*”, y
- c.- “*La Association of District Councils*”.

También se puede considerar que para dar cumplimiento a las funciones de la planificación del desarrollo urbano se cuenta con la oficina del “*Local Government Planning and Land Act*”, y la oficina para los asuntos correspondientes en materia hacendaria de las localidades, le corresponde a el “*Consultative Council on Local Government Finance*”.

En la Gran Bretaña existe una verdadera coordinación entre las autoridades localidades y las autoridades centrales del gobierno parlamentario,

lo que ha traído como consecuencia que la actividad municipal, cuente con amplias libertades y con un nivel de vida verdaderamente elevado.

ZONA METROPOLITANA DE LONDRES.

La ciudad de Londres y su zona metropolitana cuenta con un régimen especial por la importancia que representa en la vida política de esta nación.

En 1888, se promulgó la “*Local Government Act of London*” y es hasta 1899 cuando se reformó esta misma ley.

Esta región de la ciudad cuenta con un estatuto especial; al “*London Council*” lo define la ley como un organismo representativo de carácter territorial que tiene a su cargo la ejecución y coordinación de los servicios públicos que por su naturaleza demandan una autoridad unitaria en todo ámbito territorial londinense.

En 1963, surgieron reformas sustanciales en el estatuto de gobierno metropolitano de Londres surgiendo dos tipos de autoridades y son las siguientes :

- 1.- El greater london council, y
- 2.- Los concejos de los 32 burgos londinenses.

En lo que corresponde a la coordinación y la distribución de competencias de estos niveles de gobierno metropolitano se establecen de manera coordinada entre ellos, por lo cual los “*Burgos*” no pueden actuar sin el respectivo acuerdo del gran concejo de Londres.

Existen otras dependencias en la zona metropolitana, como dependientes del gran concejo y estas son:

- 1.-La “*Inner London Education Authority*”, que se encarga de los asuntos relacionados con la educación;
- 2.-El “*London Transport Executive*”, que se encarga de coordinar los problemas de transporte en toda el area metropolitana.
- 3.-Y el “*London Fire and Civil Defense Authority*” encargada de los asuntos de prevención de incendios y protección civil.

Con lo anterior estos organismos dependientes del gran consejo a su vez tienen que ver con las dependencias o ministerios nacionales de las áreas de los servicios respectivos a efecto de coordinar las políticas metropolitanas con las políticas de toda la Gran Bretaña.

4.2.2. EL MUNICIPIO EN LOS ESTADOS UNIDOS.

La formación territorial de este país norteamericano, se tienen antecedentes de la presencia de los conquistadores españoles, franceses y por último ingleses, estos últimos ocuparon y se establecieron en estas regiones colonizando y apoderándose de estas regiones, reduciendo y exterminando a los propietarios de las tribus de Indios naturales, suprimiéndolos y concentrándolos en reservaciones.

Con el dominio territorial de los colonizadores ingleses en América del norte, poblaron millones de hectáreas de este territorio quedando bajo dominio y jurisdicción de Inglaterra, esto trae como consecuencia el surgimiento de 13 colonias, las cuales logran un gran desarrollo y prosperidad, pero con el transcurso del tiempo, se complica la relación política entre las colonias y el gobierno inglés y esto genera la autonomía e independencia de estas colonias de la corona británica, dando paso a la independencia y forjamiento de los Estados Unidos de América, surgiendo y desarrollándose una de las naciones más poderosas del mundo en la actualidad.

1. RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN ESTADOS UNIDOS.

En esta región del norte, ha sido ocupada e invadida por distintos países principalmente europeos, en primer término fue colonizado por los conquistadores españoles en los territorios que actualmente son el estado de California, Nevada, Nuevo México, Arizona, Texas y la Florida.

La corona francesa a cargo de sus ejércitos cupo el territorio que actualmente es Luisiana y aparte de la Florida.

En los territorios del noroeste se asentaron las colonias inglesas, desarrollándose en esta región con gran éxito, hasta lograr su independencia.

Con estos acontecimientos, la ocupación y colonización de América del norte, no solo trajo conquista, destrucción y exterminio, Inglaterra incrustó en América su sistema de gobierno, y con esto el sistema municipal, dado que su sistema jurídico encuentra sus bases fundamentales en la tradición anglosajona. cuestión que nos ocupa en este presente apartado.

En el siglo XVII, por medio de la colonización fue iniciada por los ingleses, formándose trece colonias en la vertiente del Atlántico y es hasta el día 4 de julio de 1776 que fue proclamada la independencia de las colonias, y más tarde se proclamaría con el nombre de Estados Unidos de América.

En lo que se refiere al surgimiento y desarrollo de las colonias inglesas en América del norte el autor Austin F. Macdonald define lo siguiente.

“las colonias norteamericanas siguieron en su organización urbana los modelos ingleses e impulsaron por ello la vida municipal, otorgando a las localidades facultades de autogobierno (*“selfgovernment”*). Se establecieron los llamados *“Town”* o pueblos y los *“Town-ship”* o poblaciones mayores, a más de agrupar a estas en los *“Counties”* o Condados”.³⁸

Las colonias inglesas en América del norte tomaron como referencia el sistema político de Inglaterra para regir y gobernar estas regiones, el cual se ve reflejado con la organización urbana típica del sistema inglés.

1.- Así mismo impulsaron la vida municipal, otorgando a las localidades facultades de autogobierno (*selfgovernment*).

2.- Se establecieron los llamados pueblos (*“Town”*) y las poblaciones mayores (*“Town-ship”*), así como agrupar a estas en los condados (*“Counties”*)

2. RÉGIMEN JURÍDICO NORTEAMERICANO.

La constitución de los Estados Unidos, fue promulgada en el año de 1787 y en su vida constitucional ha sido enmendada en 27 ocasiones, siendo las cinco últimas entre 1961 y 1992.

³⁸ Macdonald F. Austin., GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, La experiencia de los Estados Unidos., p.p. 13-27.

En lo que se refiere al municipio, esta presente constitución se refiere solo de forma indirecta a las municipalidades, dejando por ello esta materia a la legislación de cada estado de la federación.

En los Estados Unidos de América actualmente esta integrada de 50 Estados de la Unión y dividen sus propios territorios en condados, excepto en el estado de Luisiana que otorgó a esas circunscripciones la denominación de *parroquias*.

En lo que se refiere al municipio dentro de los Estados Unidos, en sus primeros años de vida independientes se tenía conocimiento de que contaba con las siguientes características y según el autor Carlos Quintana Roldán define lo siguiente:

“La actividad municipal en los Estados Unidos de América en los primeros años de la independencia fueron notablemente florecientes y verdaderamente autónomos, particularmente los de las ciudades de Nueva Inglaterra, a ellos se refiere el tratadista francés del siglo XX Alexis de Toqueville en su obra la Democracia en América, en la que se plasmó sus experiencias al visitar esa región de los estados unidos, afirmando:

“El municipio de nueva Inglaterra (*Township*) representa un término medio entre el cantón y el municipio (*commune*) franceses. Lo constituyen por lo general de dos a tres mil habitantes; no es lo bastante extenso, pues, para que sus habitantes no tengan poco más o menos los mismos intereses, y por otro lado esta suficientemente poblado para tener la seguridad de encontrar siempre en su seno los elementos de una buena administración... en el Municipio como en todo lo demás, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna parte ejerce su poder como en el. En América el pueblo es un amo al que ha habido que complacer hasta el límite de lo posible”.³⁹

la organización local de los Estados Unidos centra su estructura en los condados y en los municipios, existiendo también para efectos de la impartición de la enseñanza los llamados distritos escolares.

Los condados, a su vez, adquieren una doble función y es la siguiente

³⁹ Toqueville, Alexis. “LA DEMOCRACIA EN AMERICA”. Pág. 59-60..

a.- Como condados judiciales,

b.- y como condados administrativos.

3. EL MUNICIPIO NORTEAMERICANO.

El municipio norteamericano tiene la característica de ser de carácter urbano, aunque algunos estados autorizan municipios rurales, pero estos en casi toda su totalidad en sus legislaciones establecen que las poblaciones rurales quedan bajo el control directo del condado, existiendo en ellos las categorías de:

- Villas (*Town-ship*)

- y poblados rurales (*Towns*).

4.- CARTAS MUNICIPALES.

Con la modernidad y desarrollo en los Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX las ciudades norteamericanas tuvieron un fuerte impulso en su desarrollo, motivo por el cual los estados de la unión les fueron otorgando sus propias cartas municipales (*Municipal Charters*),

Una vez otorgada las cartas municipales, les fue facultado a establecer, sus propias reglamentaciones, y estas fueron las siguientes:

*Cobrar impuestos;

*Atender el desarrollo urbano

*Asuntos de justicia menor;

Es preciso mencionar que este sistema, funcionó en el antiguo principio del “*home rule*” o legislación propia.

5. ELECCIONES MUNICIPALES.

En lo que se refiere a las elecciones municipales, se simplificaron, estableciéndose el principio de elección popular directa para romper la tradición del país de elecciones indirectas a través de delegados.

6. ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS.

En lo que se refiere a la facultad de cada estado de la unión, de poder dictar sus respectivas legislaciones internas, con la finalidad de organizar a sus localidades, así como condados, como municipios, por la importancia de cada una de las legislaciones es preciso destacar algunas generalidades en el más amplio contexto del régimen municipal norteamericano.

Según el autor Carlos Quintana Roldán en relación a las formas de organización municipal define lo siguiente:

-El Sistema de Alcalde-Concejo (*Council-Mayor Form*);

La forma más general de organización de los municipios de ese país es actualmente el de alcalde-concejo, que consiste en dividir las funciones de la corporación en dos órganos, uno de carácter reglamentario y otro de orden ejecutivo.

El número de integrantes del concejo es variable dependiendo de la población de la localidad. El alcalde (*mayor*) se elige en forma directa por la población, aunque hay estados que establezcan esta facultad para el propio concejo.

-El Sistema de Comisión (*Comisión Form*);

En lo que se refiere al sistema de comisión es preciso remontarse a principios del siglo XX, en el año de 1900, cuando en el puerto de Galveston en Texas, fue azotado por fenómeno natural a causa de un huracán quedando totalmente destruido, motivo por el cual fue necesario tomar medidas de urgencias para evitar el saqueo y la corrupción que enfrentaban sus pobladores.

El que la comisión de Galveston trajo como consecuencia que en varios Estados de la Unión Americana como fue el estado de Texas, pero según estadísticas en los últimos treinta años ha ido perdiendo fuerza, restableciéndose el sistema de alcalde-concejo.

-El Sistema de *City Manager* o Gerente Urbano;

Este sistema se inicio en la ciudad de Dayton Ohio, en el año de 1908 y consiste que el concejo municipal designó a un experto en la administración y el urbanismo para que se haga cargo de la dirección de la municipalidad.

En este sistema se otorgan amplias facultades ejecutivas al gerente para resolver todas las cuestiones que competan a sus actividades. El gerente responde exclusivamente ante el concejo y no ante el pueblo, toda vez que el cargo no es de elección popular.

Este sistema se hizo especialmente popular entre las pequeñas ciudades de 10,000 habitantes o menos siendo notable que los grandes centros metropolitanos no parecían interesados en adoptarlos como en ciudades como Cincinnati, Dallas, Fort Wort, Kansas City y San Diego. Y en la actualidad el sistema de gerente ha perdido importancia por la exigencia de la población en elegir a sus autoridades.

-El Sistema del Plan Federal (*Federal Analogy*).

El plan de federal inició en la ciudad de Cleveland por el alcalde Tom L. Jonson, motivado por lograr una significación en la compleja estructura de la organización de las localidades norteamericanas.

Lo interesante es que por analogía, con la organización federal se le ha denominado de esa forma, el modelo comprende las siguientes características:

Existe un concejo que se integra por miembros que son elegidos directamente por el pueblo y del que surge un presidente que será quien dirija las actividades del organo colegiado.

Tambien se puede considerar que se establece el sistema de recall o revocación de mandato de los consejeros así como el plebiscito popular y la iniciativa de los ciudadanos para establecer los reglamentos municipales. Pero se puede comentar su parecido al sistema de alcalde-concejo.

-El Sistema de Alcalde Fuerte (*Strong Mayor Form*).

Este sistema ha sido adoptado por las grandes ciudades norteamericanas como Nueva York, Chicago, Los Ángeles, Detroit, y Filadelfia.

La diferencia de este sistema con los antes descritos consiste en que las atribuciones que se dan al alcalde que son notablemente superiores a las decisiones que puede tener el concejo, si bien dicho organo es el encargado de supervisar la actuación del alcalde.

Este modelo obedece a la idea de que los grandes problemas que deben enfrentar estas metrópolis son de inaplazable toma de decisiones y que no puede esperar complicados procedimientos de decisión en los concejos

El alcalde, al igual que al concejo son de elección popular y generalmente son el resultado de muy reñidas elecciones en donde contienden los principales partidos políticos norteamericanos toda vez que la importancia de estos cargos es fundamental para esos centros de población que representan las mas grandes concentraciones de habitantes de aquel país.

7. LAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO.

Las funciones que cumplen los municipios en Estados Unidos comprenden los siguiente:

- *Asuntos de planeación urbana;
- *Obras públicas;
- *Prestación de servicios públicos;
- *Atención de seguridad y policía;
- *Asuntos de educación;
- *Salubridad en general y
- *Administración de Justicia Menor.

Las fuentes principales de las rentas públicas de los municipios son los impuestos sobre los bienes inmuebles y las ventas de estos, así como diversos impuestos indirectos que las legislaturas de los estados autorizan en su favor.

Una característica de la organización de las localidades norteamericanas es su gran dispersión, lo que hace complicado su funcionamiento, existe una unión de municipios denominada liga nacional municipal y según el autor Carlos Quintana Roldán define a esta organización y realiza las siguientes funciones :

“National Municipal League, que se encarga de realizar reuniones para estudiar la problemática municipal del país; además publica diversas obras con datos interesantes de la vida de sus municipios”⁴⁰.

También se puede destacar en materia de impuestos el impresionante sistema de captación y de diversos conceptos a diferentes entes de gobierno como el tratadista Jewel Cass Phillips, señala en su obra sobre régimen y administración municipal de los Estados Unidos lo siguiente:

“no es nada frecuente que los americanos residan en y paguen impuestos a cinco o seis tipos de gobierno: el nacional, el estatal, el del condado, el municipal, el del distrito escolar, sin contar otras posibilidades como los distritos hidráulicos, de riego, etc. Esta situación es indefendible y todos cuantos han estudiado la cuestión coinciden en la necesidad de mayores restricciones de entes locales”⁴¹.

Para conocer lo complejo de la organización política de este país al incluir la división de los entes locales de los Estados Unidos cito un cuadro referencial del citado jurista norteamericano Cass Phillips.

CLASE DE ENTES	NÚMERO DE ENTIDADES.
Gobierno Federal.	1
Estados.	50
Condados.	3,047
Municipios.	17,183.
Villas	17,198.
Distritos Escolares.	50, 446.
Distritos Especiales.	14,405.

8. RÉGIMEN MUNICIPAL EN LOS ESTADOS UNIDOS.

Existen tres formas de régimen municipal en los Estados Unidos y se puede destacar :

⁴⁰ Quintana Roldán Carlos, Op. Cit, p. 579-580.

⁴¹ Cass Phillips, Jewell. RÉGIMEN Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, Tomo I. , p. 127.

A. LA ORGANIZACIÓN IMPERATIVA.

En lo que se refiere a la organización imperativa (*Mandatory*) el autor Enrique Sánchez Bringas define lo siguiente :

“En este sistema las normas constitucionales de la entidad federativa contienen un mandato legislativo para que el congreso del estado dicte las disposiciones autonómicas del municipio”.⁴²

Este procedimiento imperativo opera en los siguientes estados de la unión americana y son lo siguientes:

- a.*-Louisiana;
- b.*-Maryland;
- c.*-Michigan;
- d.*-Minnesota;
- e.*-Texas;
- f.*- West Virginia y
- g.*-Wisconsin.

B.- LA ORGANIZACIÓN PERMISIVA.

En lo que se refiere a la organización permisiva. el citado Autor hace referencia a lo siguiente :

“en este caso, el congreso del estado tiene la facultad discrecional de otorgar o negar la calidad autonómica a los municipios”.⁴³

Esta forma de organización en donde faculta al congreso en forma positiva o negativa de otorgar o negar la calidad autonómica de los municipios, como ejemplo representativo opera en los siguientes municipios :

- Connecticut;
- Georgia;
- Nevada;
- New Jersey;
- New York y

⁴² Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit., p. 596.

⁴³ Íbidem., p. 597.

-Pennsylvania.

C.- LA ORGANIZACIÓN AUTOEJECUTIVA.

En lo que se refiere a la organización autoejecutiva (*self- executive*) el citado Autor hace referencia del siguiente concepto:

“los preceptos de la constitución del estado determinan la organización del municipio, de tal manera que este tiene derecho a disfrutar de su autonomía, extendida como la facultad de elaborar y modificar sus propias y de gestionar los asuntos locales sin intervención del congreso del estado”.⁴⁴.

Con esta organización autoejecutiva, la constitución de los estados determinan la organización del municipio, de tal manera que el municipio goza de autonomía total y plena y por lo tanto esta facultado para elabora sus propias cartas, así como resolver sus asuntos internos sin la intervención de una autoridad superior como lo es el congreso del estado.

Este sistema de organización autoejecutiva opera en los siguientes estados como son los siguientes :

- *Arizona;
- *California;
- *Colorado;
- *Missouri;
- *Nebraska;
- *Ohio;
- *Oklahoma;
- *Oregon;
- *Rhode island;
- *Tennessee,
- *Utah y
- *Washington.

Con lo anterior el sistema municipal en los Estados Unidos es muy importante pero también es muy complejo. Y de lo antes citado es importante destacar entre los principios ya mencionados a los siguientes :

⁴⁴ Ibidem., p. 597.

El sistema de alcalde-concejo; el sistema de comisión, el sistema de gerente urbano; el sistema de plan federal y el sistema del alcalde fuerte.

Y entre las formas de régimen municipal mencionaré tres sistemas y estas fueron :

a) La organización imperativa, en donde el congreso del estado dicta las normas para el municipio;

b) La organización permisiva, en este sistema el mismo congreso niega o concede la calidad autonómica a los municipios; y

c) La organización autoejecutiva, la constitución del estado determina la organización del municipio y a su vez puede disfrutar de su autonomía. Sin la intervención del congreso estatal.

Finalmente los municipios en la unión americana tienen un ámbito competencial de gran importancia para atender las necesidades de sus poblaciones

Las legislaturas estatales siguen autorizando modificaciones a las cartas de los municipios para dotarlos de una más clara autonomía de gestión y para establecer novedosos mecanismos de cooperación municipal sobre todo en áreas metropolitanas en las que frecuentemente están conurbados varios municipios.

El modelo norteamericano por otra parte, ha tenido influencia en otras áreas de américa tratando de buscar una mayor eficiencia en el logro de los fines que tiene que cumplir.

4.3. EL MUNICIPIO EN OTROS PAÍSES,

En otros sistemas municipales resulta interesante detallar de forma esquemática algunos otros régimen, toda vez que la institución municipal tiene características universales que es importante conocer en este citado análisis y estudio jurídico.

4.3.1. EL MUNICIPIO EN ALEMANIA.

La institución municipal en Alemania en su era moderna abarca desde principios del siglo XVIII y para conocer de esta citada institución se tiene que remontar al año de 1810.

RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO ALEMÁN.

1.- En el año de 1810, con las reformas de el barón Karl de Von Stein quien en esta fecha fue designado como primer ministro de Prusia por el rey Federico Guillermo, con la anuencia del Emperador Napoleón.

Bajo el mandato del barón Karl de Von Stein se hicieron las siguientes aportaciones:

- a.- Introdujo la elección de magistrados municipales y
- b.- Estableció los concejos de las localidades Alemanas.

2.- Pero es hasta el año de 1861, en donde se forjó y se cimentó la fortaleza de esta nación al constituirse el imperio alemán.

3.- En el año de 1866, se integró la confederación de norte organizada por el canciller Bismark, creándose el parlamento federal denominado *Reichstag*.

4.- Pero es en pleno siglo XX con las dos guerras mundiales en la que Alemania jugó un papel protagónico, aunque al final de la segunda guerra mundial, esta nación quedaría destruida y dividida por los excesos ocasionados por los excesos de la guerra.

LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

La formación de la potente República Federal de Alemania (*Bundestrepublik Deutschland*) se encuentra regida por la constitución el día 23 de mayo de 1949, que es la vigente hasta la fecha;

Con la unificación de Alemania existe un acuerdo del congreso para que continúe en vigor hasta en tanto se dicte una nueva constitución con motivo de la nueva integración resultante de la fusión con la república democrática de Alemania de el 17 de julio de 1990, que dió origen a lo que se conoce como Alemania unificada.

RÉGIMEN JURÍDICO ALEMAN.

La constitución Alemana establece como divisiones internas del país a los estados (*lander*) miembros de la federación;

A.- En la actualidad son 16 estados miembros de la federación, aunque es importante incluir los territorios de la antigua Alemania oriental, por estar con un estatuto provisional, para su distribución definitiva en *landers* y municipalidades.

B.- También existen circunscripciones o distritos (*Kreis*) que son 393 urbanos y 425 rurales;

C.- Y municipios (*Gemeinde*) cuyo elevado número es de 18366.

Con la anterior clasificación se puede comprender que en Alemania la organización territorial está integrada de la siguiente manera:

-Existen divisiones internas que son estados (*landers*);

-Existen circunscripciones o distritos (*Kreis*);

-Y finalmente municipios (*Gemeinde*) y son cerca de 18,366.

Según lo previsto por el artículo 28 apartado 2, de la ley fundamental Alemana establece que:

“debe garantizarse a los Municipios el derecho de reglamentar, bajo su responsabilidad y dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Los agrupamientos de Municipios tienen igualmente el derecho de autoadministrarse en los límites de su esfera de atribuciones legales y en conformidad con las disposiciones de la ley”.⁴⁵.

AUTONOMÍA MUNICIPAL

En lo que se refiere a la autonomía municipal, tiene una característica especial de autogobierno enmarcado en ordenamientos superiores o mejor conocidos como (*selbstverwaltung*), por lo que varía parcialmente en

⁴⁵ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 581.

cada estado de la federación, respetando lo que establece la carta magna del país.

Por ello no existe uniformidad completa en los órganos representativos municipales, sin embargo, la generalidad de las reglamentaciones de sus estados establecen :

-Dos órganos colegiados de gobierno.

-Uno de carácter unipersonal.

ÓRGANOS COLEGIADOS DE GOBIERNO.

*se establecen dos órganos colegiados de gobierno, y son los dos órganos colegiados son el concejo municipal (*gemeinderat*) y este es electo popularmente, que a su vez designa a una comisión ejecutiva (*magistrat o Burgerausschuss*),

ÓRGANO UNIPERSONAL DE GOBIERNO (BURGOMAESTRE).

*Como organo de carácter unipersonal. o burgomaestre o mejor conocido en Alemán (*Burgermeister*), quien es designado por el concejo municipal, teniendo a su cargo múltiples facultades de carácter ceremonial y de representación del municipio.

EL CONCEJO MUNICIPAL.

El concejo municipal, es el principal órgano de la administración teniendo a su cargo todas las decisiones de importancia para la comunidad local, dicho concejo se elige por medio del sufragio universal

El concejo municipal dura en su encargo un periodo de cuatro años, el número de sus integrantes es variable según el número de pobladores de las municipalidades.

CIRCUNSCRIPCIONES CON PERSONALIDAD JURÍDICA.

La legislatura Alemana prevé la integración de agrupaciones municipales que se organizan como circunscripciones con personalidad

jurídica propia de derecho público interno y son las que operan en las zonas metropolitanas de gran crecimiento industrial y urbano.

Los municipios que no pertenecen a circunscripciones rurales se denominán ciudades libres (*Kreisfreie-steadt*).

CIUDADES LIBRES.

Además de las ciudades libres existen en Alemania las denominadas ciudades estado reconocidas por el artículo 106 fracción VI de la constitución y que tienen un estatuto especial con características de estado y de municipio; actualmente tienen esta categoría tres ciudades y son :

- Berlín;
- Hamburgo y
- Bremen.

En lo que se refiere a las ciudades estado esta Berlín que tiene una cámara de diputados local con 200 representantes.

La cámara designa al *burgomaestre* de Berlín y a su suplente, así como a los representantes de la comisión ejecutiva que son un máximo de 16,

CIUDAD DE BERLIN.

En específico Berlín se divide en 20 distritos que tienen a su vez una asamblea distrital (*Bezirksant*) integrada por el prefecto distrital y un máximo de 8 consejeros distritales.

Con lo anterior la ciudad de Berlín esta compuesta de la siguiente manera :

- *Se divide en 20 distritos;
- *Cuentan con una asamblea distrital, integrada por el prefecto distrital;
- *Cada asamblea esta integrada de 8 consejeros distritales.

Con la reintegración del territorio de Berlín oriental están actualmente en discusión nuevas reglas de distribución de facultades y de límites territoriales de los distritos, así como de la cámara de representantes de la ciudad.

4.3.2. EL MUNICIPIO EN SUECIA.

El reino de Suecia (*Konungariket Sverige*) es una monarquía constitucional, con una larga tradición municipalista y una impresionante historia constitucional en el continente europeo.

En Suecia cuenta con una importante tradición constitucionalista, sus documentos históricos en materia constitucional son aproximadamente del siglo XIV, en donde se plasmaron las principales disposiciones legales sobre derechos fundamentales.

Para comprender más sobre la historia del municipio y de las principales instituciones en Suecia se puede mencionar una breve reseña histórica de Suecia.

RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN SUECIA.

Desde el siglo XIV se expidió una carta real que contenía algunas previsiones sobre derechos fundamentales, bases de gobierno y demás normas generales de tipo constitucional.

En 1809, se legisló un novedoso y moderno sistema de régimen parlamentario en Suecia.

Así como el *ombudsman* o defensor de los derechos civiles de la población, cuya trascendencia se ha manifestado en múltiples países para la defensa de los derechos humanos.

RÉGIMEN JURÍDICO SUECO.

En Suecia el sistema jurídico cuenta con diversos documentos constitucionales pero entre el más importante que cuenta este país, son tres ordenamientos y son:

a)El instrumento constitucional de gobierno;

b)El estatuto de libertad de prensa;

c)El estatuto de la sucesión real.

En lo que se refiere al instrumento constitucional de gobierno es el documento básico de orden constitucional y en el se encuentran contenidos los siguientes ordenamientos :

En este documento de gobierno se contienen los principales derechos de los Suecos;

a.-Las bases de la estructura del gobierno del país;

b.- Y disposiciones importantes de carácter de interés local

En lo que se refiere al documento básico de gobierno según lo previsto por el artículo 1º, de enero de 1975, establece:

“Art. 1º.- todo el poder público en Suecia dimana del pueblo. La democracia Sueca se encuentra fundada en la libertad de opinión, en el sufragio universal e igual, y se ejercerá a través de la representación parlamentaria y a través de los gobiernos autónomos locales. El poder público deberá apegarse a los principios que señalan las leyes”.⁴⁶.

Según lo previsto por el ordenamiento supremo de Suecia se puede destacar entre lo más importante:

*Que los entes locales de gobierno gozarán de la prerrogativa de la autonomía para cumplir con sus finalidades.

*La división interna de Suecia se estructura actualmente de:

-En 23 Condados (*lands*) y

-284 Municipalidades (*Kommun*).

⁴⁶ Ibidem., p. 583

Tanto los concejos de los condados como los respectivos de los municipios son de elección popular, como desde luego lo es, la elección de los miembros del parlamento (*Riksdag*).

Existen varios ordenamiento generales que rigen la vida de los entes locales suecos, y principalmente el estatuto local de gobierno de 1977 y el estatuto de lineas de las localidades de 1955.

*Durante varios siglos y hasta el año de 1952, Suecia contó con un sistema estático de aproximadamente 2,500 municipios.

*Pero en 1952, se concentraron estos en solo 816 de ellos;

*Sin embargo por una nueva reforma de 1974 el número de municipalidades fue disminuido a 278, Y

*Aumentándolo con la reforma de 1987 a la cantidad actual de 284 municipios.

CONCEJO MUNICIPAL

1.-El municipio en Suecia tiene personalidad jurídica propia, al igual que el condado.

2.-La integración de los concejos municipales (*Kommun fullmaklige*) es variable según el número de habitantes de las poblaciones de que se trate.

3.-Regularmente varia el número de los integrantes de los consejos de condado (*landsting*)

En el concejo municipal existe un comité ejecutivo (*Kommunstyrelsen*) encontrando su correspondiente comité ejecutivo del condado (*forvaltningsutskottet*).

De acuerdo a la ley de gobierno local existe libertad de cada municipio y condado para decidir por ellos mismos el número de los integrantes de sus concejos, sin embargo el número mínimo de estos deberá ser 31 y, por ejemplo la ciudad de Estocolmo cuenta con 149 integrantes.

Se elige a los miembros del concejo municipal para cumplir una gestión de seis años. El comité ejecutivo se integra por cinco personas siendo uno de ellos el presidente de dicho comité, quien es a su vez el principal funcionario de la municipalidad.

Según la legislación sueca que deberán llevarse a cabo de diez a doce reuniones al año, por el pleno concejo para tratar los asuntos de la localidad.

Se establecen comisiones de trabajo que son el apoyo de las labores del municipio como son:

*Comisión del medio ambiente y salubridad;

*Comisión de seguridad pública;

*Comisión de emergencias;

*Comisión de educación;

*Comisión de vialidad y transporte y

*Comisión de obras públicas,

Los municipios están facultados de forma más o menos amplia para establecer contribuciones a fin de cubrir sus presupuestos, las áreas en que se operan los programas municipales son muy parecidos a los que atienden en general los municipios de otros países, esto es, obras públicas, seguridad y vialidad, mercados, panteones, alumbrado público, ornatos y abasto de agua.

Se puede destacar la facultad de los municipios en cuanto a la impartición de educación preescolar, que por diversos ordenamientos del parlamento esta en manos municipales, en coordinación con la Iglesia, con tendencia de "*orden luterano*".

Existe comités parroquiales que coordinada definen los programas, los edificios, los maestros y demás aspectos necesarios para brindar la educación primaria en los municipios, aunque en 1982, con la reforma se ha limitado a la Iglesia para lograr la libertad de credos que es garantía constitucional

Las decisiones de las autoridades municipales pueden ser revocadas por los tribunales administrativos e inclusive por la suprema corte administrativa de Suecia.

Los ciudadanos interponen quejas ante el “*Ombudsman*”, en contra de las decisiones de autoridades locales, por violación de derechos humanos, y esta facultada para hacer recomendaciones a nivel municipal según reformas de 1957, con lo que su actividad protectora ha alcanzado una cobertura más completa en este país.

El desarrollo de Suecia es de los más avanzados en el mundo, sus entes locales de gobierno obran con total autonomía así como han desarrollado una democracia muy plural por la participación de las fuerzas políticas nacionales en las elecciones municipales y de los condados.

CAPÍTULO QUINTO.

CONSTITUCIONAL

MARCO

DEL MUNICIPIO EN EL

DISTRITO FEDERAL.

5.1. CONCEPTOS DEL DISTRITO FEDERAL

Los Distritos Federales como estructura política y administrativa, son establecidos en los estados, que se rigen a través del régimen federal y por supuesto nuestro país no es la excepción.

El Distrito Federal en México no tuvo los problemas de ubicación de los Estados Unidos, puesto que desde el inicio del país independiente, los poderes se asentaron en la ciudad de México, que ya tenía una gran tradición como sede de gobierno, del comercio principal, de la cultura y de otras manifestaciones sociales.

Para comprender que es el Distrito Federal es preciso definir al mismo desde un aspecto etimológico y se puede citar al autor Rafael de Pina Vara lo siguiente:

“El vocablo *Distrito* tiene su raíz etimológica en el latín *distritus*, o sea, recogido, a lo que se le da el significado de ser la extensión territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales”.¹

Al hacer referencia del Distrito Federal se refiere a una demarcación territorial perteneciente a una forma de estado que es la federal, pero el término ha quedado reservado para aquella superficie de la federación donde residen los poderes federales, es decir el espacio en que operan oficialmente los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; un espacio indispensable que sirva para ubicar en forma permanente los recursos materiales y humanos del gobierno federal.

También es preciso incluir en nuestro análisis de este gran institución capitalina el concepto del autor Francisco Javier Osornio Corres que define lo siguiente :

“El Distrito Federal es aquel territorio que, dentro de un sistema federal sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional”².

El Distrito Federal en México es la porción territorial más importante del país: es la más poblada del país, en él habitan aproximadamente una séptima parte de la población total, es la más industrializada; es el centro financiero del país; asiento de los poderes federales y por tanto el corazón político de todo el *anahuac*, el primordial núcleo cultural donde se encuentra la universidad nacional, la más grande del país y de la que dependen los principales institutos de investigación; en él se encuentran los grandes museos, teatros, sinfónicas, cuerpos de ballet, y centros de esparcimiento.

¹ De Pina Vara, Rafael., DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa, S.A. México., D.F. 1965., p. 114.

² Osornio Corres, Francisco Javier. ASPECTOS JURÍDICOS DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO, Boletín mexicano de Derecho Comparado, UNAM., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nueva serie, Año XXI, Número 62, mayo-Agosto de 1988, p. 775.

El Distrito Federal, que en la actualidad es la capital de la república mexicana y la sede de los poderes de la unión y el centro de toda actividad económica, política, social, cultural, tuvo su origen con lo previsto en el acta constitutiva de la federación y en la constitución de 1824, cuyo artículo 50, en su fracción XXVIII consignaba como facultad del congreso general la de elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.

Entre las ciudades que se plantearon para el asiento de los poderes federales fueron la ciudad de México o el estado de Querétaro, la comisión dictaminadora respectiva se inclinó por la ciudad de México.

5.1.1. LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL.

En lo que corresponde a la situación territorial la ciudad de México el doctor Miguel Acosta Romero refiere que se encuentra situada en la superficie de la república mexicana en la siguiente región geográfica :

“la ciudad de México se ubica en la parte sur de la llamada Altiplanicie Mexicana, en una cuenca cerrada y su extensión territorial es de 1479 kilómetros cuadrados, de los cuales 1000 corresponden a la superficie urbana, sus colindancias son fundamentales con el Estado de México, con el que tiene linderos al Norte, al Este y al Oeste y con el estado de Morelos al sur”.³

En la actualidad esta ciudad se encuentra poblada aproximadamente por más de 20 millones de habitantes, desarrollándose en esta región la principal actividad política económica y social de la república mexicana.

En lo que corresponde a la historia de esta gran metrópoli, la ciudad de México históricamente se puede separar dos periodos en la historia de la gran capital y son :

a.- El primero desde su fundación y hasta el 20 de noviembre de 1824;

³ Ibidem., p. 665.

b.- El segundo periodo del 20 de noviembre de 1824, hasta nuestros días.

5.1.2. RESEÑA HISTÓRICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

1.- La ciudad de México esta asentada en un valle rodeado de montañas y según algunos historiadores, la cuenca pudo haberse poblado por primera vez, posiblemente hace 22 000 años;

2.- También hay quienes afirman que los primeros pobladores sedentarios se asentaron hacia el año 300 a. C.

3.- Se tiene conocimiento que entre los años 1700 y 1100 se fundaron los poblados de : Tlatilco, Zacatenco y el Arbolillo y en el año 100 los de Copilco, Atotoc, Xalostoc, Coatepec, Tlapacoya, Ticoman, Atlica, Chiconautla, y Cuanalan.

En lo que se refiere a la fundación de la gran Tenochtitlan el autor Miguel Acosta Romero hace referencia a lo siguiente :

“La fundación de Tenochtitlan sigue la leyenda azteca de la peregrinación desde el sitio llamado Huehuetlapalan, hasta el Valle de México, para fundar, de acuerdo con esa tradición, la ciudad donde se encontrarón, un águila posada en un nopal, devorando una serpiente en un islote”.⁴

Este hecho lo ubican los historiadores aproximadamente en el año de 1325, pero no coinciden en la fecha exacta, ni en el sitio en donde se realizó el hallazgo. los aztecas dominaron a las tribus asentadas en el lago y fueron poco a poco estableciendo su hegemonía y su gobierno, que duró de 1325 hasta la consumación de la conquista por los españoles en 1521.

La ciudad de México fué regida, por la administración virreynal española y estuvieron vigentes en ella, las leyes españolas desde 1521 hasta la consumación de la independencia, el día 27 de septiembre de 1821; en esta etapa surgieron las ordenanzas municipales emitidas por Carlos V y la cédula también expedida por el mismo monarca, el 15 de octubre de 1522, denominado “*Cedulario municipal*”, tomo I, foja 1^a”.

⁴ Ibidem., p. 666.

Durante la independencia de México, en esta etapa, el concepto de Distrito Federal, para el gobierno de la ciudad de México, estrictamente se inicia con la promulgación de el acta constitutiva de la federación con fecha del 31 de enero de 1824, y la constitución federal del 4 de octubre del mismo 1824, según lo previsto por el artículo 50, fracción XXVIII, otorgó facultades al congreso de la unión para elegir el lugar donde tuvieran su residencia los supremos poderes de la federación.

En los acalorados debates e intensas discusiones del constituyente hubieron distintas opiniones a favor y en contra, en donde la principal discusión eran de que la ciudad de México fuera el asiento de los poderes federales, y se puede conocer parte de la idea central del diputado Servando Teresa de Mier, lo siguiente:

“la verdad sobre este punto es que México esta en el centro de la población de Anahuac; y ese centro político, y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, si no en la cabeza, y por que no he de hacer yo merito también de la situación de México, que no tiene Querétaro; no hay ciudad más conquistable que esta, ni más defendible que aquella. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortes, y por eso se sostuvieron en ella los virreyes”.⁵

Finalmente se promulgó un decreto del 20 de noviembre de 1824, se designó a la ciudad de México, como residencia de los poderes, según su artículo 1º, se le denominó Distrito Federal, y la superficie original comprendía un circulo de dos leguas (8800 metros) de radio, con centro en la plaza mayor (ahora plaza de la constitución). Este territorio le fue segregado al estado mexicano, lo que dió origen a una disputa con dicha entidad federativa.

La ley del 18 de abril de 1826 dispuso, que los pueblos cuya mayor parte de su población quedase fuera del circulo que enmarcaba al Distrito Federal (Coyoacán, Xochimilco, Mexilcaltzingo y Tlalpán), seguirán perteneciendo al Estado de México.

⁵ Ibidem, p..666

La historia del establecimiento del Distrito Federal, dentro de la circunscripción territorial de la ciudad de México es muy diferente de la historia de cómo se determinó el distrito de Columbia en los Estados Unidos y que fué creada el 18 de noviembre de 1824.

Para el doctor Ignacio Burgoa en relación con la elección de la sede de los poderes de la unión menciona la de Fray Servando Teresa de Mier y en su contenido principal establece:

“con argumentos de carácter geográfico, histórico y político abogó por que la residencia de dichos poderes fuese la ciudad de México, idea que acogió el congreso, el cual, mediante decreto de 18 de noviembre de 1824, dispuso que los poderes de la federación, deberían radicar en esta ciudad y que su distrito fuese “el comprendido en un circulo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y un radio de dos leguas”.⁶

El Distrito Federal ha sido tradicionalmente el centro político económico y cultural del país. Antes de la conquista española, la gran Tenochtitlán fue la capital del imperio azteca, durante la colonia, la ciudad de México sustituyó a Tenochtitlán, la que fue construida sobre las ruinas de la primera. Al independizarse México, se reconoció como algo natural que la ciudad de México fuera la capital del país.

Para el autor Jorge Carpizo, define al distrito federal de la siguiente manera :

“El distrito federal en México es en varios aspectos la porción territorial más importante del país; es la más poblada, en el habita aproximadamente una séptima parte de la población total, es la más industrializada; es el centro financiero del país; asiento de los poderes federales y por tanto el corazón político de todo el anahuac, el primordial núcleo cultural donde se encuentra la universidad nacional, la mas grande del país y de la que dependen los principales institutos de investigación; en el se encuentran los grandes museos, teatros, sinfónicas, cuerpos de ballet, etcétera.”⁷

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”., Ed. Porrúa. México. D.F. 1999., p. 946.

⁷ Carpizo, Jorge. Op. Cit., p. 136.

Desde la primera constitución liberal de México en el año de 1824, era el establecer un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.

En consecuencia la idea del legislador era que la ciudad de México era el asiento lógico de los poderes federales, por razones históricas, culturales, sociales políticas y económicas.

Pero como la ciudad de México estaba dentro del territorio del estado de México surgieron entre los dos gobiernos una serie de problemas de índole competencial que en algunos casos provocaron controversias entre las dos entidades federativas.

En un régimen federal existen dos ámbitos competenciales de imperio, el que concierne a la federación y el que pertenece a las entidades federativas y la delimitación entre ambos reposa entre lo previsto en el artículo 124 constitucional cuya aplicación evita su reciproca interferencia, entrando la regla básica para dirimir los conflictos que entre ellos se susciten o pueden suscitarse. El imperio de las entidades federativas se ejerce, por conducto de los órganos que desempeñan las tres funciones estatales, sobre su respectivo territorio, y el que atañe a la federación sobre todo el territorio nacional en las materias legislativas, administrativa y jurisdiccional que expresamente establece la constitución.

Es evidente que los órganos federales en quienes dichas tres funciones se depositan no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación, esta no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto.

Por consiguiente dentro de un estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales o a los poderes federales como suelen comúnmente denominarse a las autoridades en que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la federación y esta circunscripción es el Distrito Federal, que equivale al distrito de Columbia en los Estados Unidos, de ahí que el Distrito Federal sea una entidad federativa más dentro de la federación, aunque con modalidades jurídico-políticas que lo distinguen de los estados propiamente dichos.

Es inconcuso que sobre el territorio del Distrito Federal se ejerce el imperio a través de diversos actos de autoridad concernientes a las tres funciones que se han mencionado, el desempeño de ellas suele no encomendarse a órganos distintos de los federales, puesto que se provocaría la interferencia entre los locales del Distrito Federal y los de la federación, por lo tanto son estos los que, independientemente de su imperio nacional, ejercen las funciones estatales dentro de la referida entidad en relación con materias distintas de las que se comprendan en su orbita competencial federal.

Las anteriores consideraciones justifican, sin lugar a duda, la creación del Distrito Federal, cuyas autoridades legislativas y administrativas, son orgánicamente idénticas a las federales, aunque desempeñan material y territorialmente actos diferentes como órganos de la federación y como órganos de dicha entidad. únicamente el poder dentro del Distrito Federal se confiaba a órganos distintos de los tribunales de la federación como son los jueces de primera instancia y el Tribunal Superior de Justicia.

5.1.3. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Durante mucho tiempo la personalidad jurídica del Distrito Federal fué objeto de polémica, incluso para varios juristas y precisamente el doctor Miguel Acosta Romero sostuvo lo siguiente :

Desde 1973, que al ser una entidad federativa el Distrito Federal tenía personalidad jurídica, no obstante ello durante muchos años se presentaron opiniones encontradas.

De lo anterior es oportuno hacer mención de la ley orgánica del distrito Federal de 1978, (derogada) que contenía un grave error legislativo al decir que el departamento del Distrito Federal tenía personalidad y capacidad jurídica.

1.- El texto del artículo 2º, del estatuto del Distrito Federal es claro y contundente y creo que esta muy bien redactado, lo transcribió a continuación.

“Artículo 2º.- la ciudad de México es el distrito federal, sede de los poderes de la unión y capital de los estados unidos mexicanos. El distrito federal es una entidad federativa con

personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarias para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. La característica del patrimonio de la ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la asamblea legislativa”.

Con la naturaleza jurídica del Distrito Federal surgieron diversos comentarios como, si el tema en cuestión tiene personalidad jurídica.

De lo anterior, el autor Miguel Acosta Romero acerca del Distrito Federal concluye con el siguiente análisis :

“El Distrito Federal es una entidad federativa, porque así lo dispone la Constitución y, de acuerdo con esto, forma parte del género próximo de entidades federativas, pero tiene una diferencia específica (que en mi opinión, es la que ha dado origen a las reformas de la Constitución y al sistema actual), consistiendo esta, que el Distrito Federal tiene su sede o asiento los poderes federales y que lógicamente conviven con autoridades locales, que como ya lo hemos expresado, durante mucho tiempo, fueron los ayuntamientos hasta 1928”⁸.

Considero que el Distrito Federal no está dividido políticamente y administrativamente en municipios y otras más es que no tiene constitución local propia, ni se le aplican los artículos 116 a 118 de la constitución. La función administrativa antes de las bases constitucionales de organización del Distrito Federal anteriores a la reforma de 1993, establecía en un sentido estricto, que se deposita en el mismo presidente de la república según lo previsto por el artículo 73, fracción VI, base primera de la constitución mexicana que estableció lo siguiente:

“Art.73.- El Congreso tiene facultad :

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometándose a las bases siguientes :

⁸ Acosta Romero, Miguel. “TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO” . 14ª. Edición Editorial Porrúa. México. D.F. 1999., p. 675.

1ª.El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.⁹....

El Ejercicio de gobierno, según lo previsto por el artículo 73 constitucional, posterior a la reforma de 1993, lo despliega el presidente por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva, cuyo conjunto forma la entidad gubernativa denominada “departamento del Distrito Federal”.

El autor Miguel Acosta Romero en lo que se refiere al departamento del Distrito Federal comenta lo siguiente:

“La Administración Pública del Distrito Federal, como ya lo indicamos se realizaba por medio de un Departamento de Estado centralizado, bajo la dependencia directa del Presidente de la República hasta octubre de 1993”¹⁰.

En lo que se refiere a los antecedentes del departamento del Distrito Federal se puede considerar lo siguiente:

- 1.- En enero de 1929 se creó bajo el nombre de departamento central del Distrito Federal.
- 2.- Con esta denominación continuó hasta el 3 de enero de 1945, en que se cambió por gobierno del Distrito Federal.
- 3.- En 1974 recobró su denominación de departamento del Distrito Federal.

En lo que se refiere a lo establecido por la ley orgánica del departamento del Distrito Federal, el Presidente de la República tenía a su cargo la administración pública, o poder ejecutivo del Distrito Federal y lo ejerció por conducto del jefe del departamento del Distrito Federal, (en la actualidad es el jefe del Distrito Federal hasta el 4 de diciembre de 1997).

Antes de la reforma de 1993, el Distrito Federal tenía las siguientes características:

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa., México. D.F. 1983. p.p. 51-53.

¹⁰ Acosta Romero. Miguel., Op. Cit., p. 673.

A.- El departamento del distrito federal, era la organización burocrática que por prescripción constitucional desempeñaba el gobierno administrativo de este y que originariamente el titular es el presidente de la república.

B.- Con lo anterior quedaron fuera de competencia del departamento y de todos y cada uno de los órganos que lo integren, las funciones Legislativas y jurisdiccionales que dentro del Distrito Federal se despliegan respectivamente por el congreso de la unión y los tribunales.

C.-Algo muy importante es que en la designación de los organos de gobierno administrativo del Distrito Federal no interviene la voluntad popular, es decir la ciudadanía, a pesar que esta es la más numerosa del país desde el punto de vista electoral, no tiene poder de decisión, ya que los titulares de los órganos de autoridad que forman el departamento respectivo reconocen como fuente de su investidura era a cargo del presidente de la república de manera directa e indirecta.

D.- Es evidente que en el Distrito Federal no existía o se practicaba el ejercicio democrático, y que consiste en la participación directa del pueblo en la elección de las personas que encarnen los órganos primarios de gobierno. Es decir no existía la practica del voto ciudadano.

E.- El Presidente de la República era el gobernador “nato” del Distrito Federal por mandato constitucional y que este alto funcionario es designable en elección popular directa, pero también es verdad que en este acto no solo intervienen los ciudadanos del Distrito Federal si no los del país entero, es decir el gobernador del Distrito Federal es elegible en proporción minoritaria por el pueblo de esta entidad y mayoritariamente por los ciudadanos que no pertenecen a ella, circunstancia que corrobora “*la capitis deminutio*” política de que adolece dicho distrito frente a los estados en el sistema democrático de México.

5.2. ORÍGEN DEL DISTRITO DE COLUMBIA (MARYLAND Y VIRGINIA).

Como inmediato se puede mencionar como ilustre ejemplo el distrito de Columbia, lo siguiente :

La asamblea constituyente reunida en Filadelfia, que había sido hostilizada por un grupo de descontentos sin que la autoridad ejecutiva de Pensilvania hiciera nada para auxiliarla, tuvo que emigrar a otros lugares en solicitud de producción de las autoridades locales.

Para el autor Felipe Tena Ramírez en lo que se refiere al Distrito Federal define lo siguiente :

“No es extraño que, en vista de ese precedente, los Constituyentes hubieran pensado en la necesidad de que el Gobierno Nacional residiera en un lugar exento e la Jurisdicción de cualquier Estado de la Unión, para lo cual dotarón al Congreso Federal de la facultad de “ejercer exclusivamente el poder legislativo sobre un distrito, no mayor de diez millas cuadradas, que por cesión de Estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del Gobierno de los Estados unidos ”, según el Artículo I, Sección VIII, inciso 17, de la Constitución de aquel país”.¹¹

Los estados de Maryland y Virginia cedieron el territorio que, con el nombre de distrito de Columbia, se destinó para residencia de los poderes federales.

Sobre tal territorio solo tienen jurisdicción los dichos poderes, sin sumisión a reglas constitucionales de ninguna clase, que no se cuidó de establecer el constituyente.

Los habitantes del distrito carecen de gobierno propio (pues están gobernados por tres comisionados que designa el presidente de la república), de representación en el gobierno de la unión, y de derechos políticos.

Las federaciones que se formaron a semejanza de la norteamericana, así como la mexicana y la Argentina, advirtieron la ventaja de conceder a los poderes federales un territorio propio, que garantice su independencia frente a cualquiera de los estados, por más que nuestra realización constitucional presenta en este punto diferencias notables con la norteamericana.

¹¹ Tena Ramírez, Felipe. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”., Editorial Porrúa, 1997, Trigésima primera edición, México D.F., p. 305.

También que una de ellas consiste en que entre nosotros los poderes federales no tienen que esperar la cesión voluntaria que de parte de su territorio quieran hacerles algunos de los estados.

Según la constitución de 1824, el congreso de la unión podía elegir y variar el lugar y residencia de los poderes federales (artículo 50, fracción XXVIII y XXIX).

También en la constitución de 1857 estableció que para dicha residencia al estado del Valle de México, cuya creación quedaba subordinada a la traslación de los poderes federales a otro lugar, la cual dependía del congreso (según lo establecido en los artículos 46 y 72, fracción V). Pero igual instituyó la constitución vigente, con la diferencia que se apunta al estudiar el Distrito Federal desde el punto de vista geográfico constitucional (según los artículos 44 y 73, fracción V).

Este aspecto geográfico engendra otra de las divergencias sustanciales entre la constitución norteamericana y la nuestra, la constitución de aquel país tuvo en cuenta la necesidad de destinar un sitio exclusivo para la residencia de los poderes federales: conforme a los propósitos que se buscaba, la superficie afectaba la indispensable para albergar las oficinas y a los funcionarios.

El mismo principio se observó entre nosotros cuando en 1824 el constituyente señaló un círculo con radio de dos leguas, como área suficiente para la residencia material de los poderes de la unión.

Pero el propósito inicial se postergó cuando el constituyente de 1856 acogió el Distrito Federal una superficie excesivamente mayor de la que hubiera bastado para sede de los poderes federales.

Los decretos de 98, que mencionó en el capítulo geográfico, ratificaron esta última posición, la cual se pretendió ampliar desmesuradamente cuando el artículo 44 del proyecto de constitución del primer Jefe se propuso que al territorio del Distrito Federal se agrega.

“El de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco; de Otumba, de Zumpango; de Cuahutlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado

de México sobre los ejes Geográficos de las tres crestas de las Serranías del Monte Alto y el Monte Bajo”.¹²

Aunque no fue aprobada por el constituyente ni tampoco cuando en octubre de 1918 la volvió a presentar don Venustiano Carranza por vía de reforma constitucional ante el congreso ordinario, la proposición a que se refiere es indicio claro de la tendencia que ha prevalecido desde 1857 para hacer del Distrito Federal una entidad que sobre pesa en mucho a la de ser simple asiento reservado a los poderes de la unión.

Actualmente es eso y mucho más el Distrito Federal. Por ser la sede de aquellos poderes, ha sido siempre el centro de la vida política del país.

5.3. EL DISTRITO FEDERAL Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

El Distrito Federal surgió en la estructura jurídico-político de México en 1824. la constitución federal del 4 de octubre, en su artículo 50 fracción XXVIII, otorgó al congreso facultades para elegir el lugar que sirviera de residencia a los poderes de la federación, cosa que hizo el 18 de noviembre de 1824, señalando a la ciudad de México como sede del Distrito Federal, que comprendía un círculo de dos leguas (aproximadamente 8,800 metros de radio), teniendo como centro la plaza mayor de la ciudad.

Para el doctor Ignacio Burgoa Orihuela comenta lo siguiente en relación al Distrito Federal:

“Por vía de referencia histórica debe recordarse que la creación del Distrito Federal tuvo su origen en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824, cuyo Artículo 50, en su fracción XXVIII consignaba como facultad del Congreso General la de “elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder Legislativo de un Estado”. se planteó la cuestión de si el asiento de los Poderes Federales debía ser la Ciudad de Querétaro ó la de México. La Comisión dictaminadora respectiva se inclinó por la primera solución, pero Fray Servando Teresa de Mier, con argumentos de carácter Geográficos, Histórico y Político obogó porque la residencia de

¹² Ibidem., p. 307.

dichos poderes fuese la Ciudad de México, idea que se acogió por el Congreso, el cual, mediante Decreto del 18 de noviembre de 1824, dispuso que los Poderes de la Federación deberían radicar en esta ciudad y que su Distrito fuese “el comprendido en un círculo cuyo Centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas” (Art.2), habiéndose concedido al Distrito Federal el Derecho de acreditar diputados a la Cámara respectiva del mencionado Congreso por decreto de 11 de abril de 1826.”¹³

Al establecerse el régimen federal en los dos documentos constitucionales citados, la ciudad de México quedó comprendida dentro del territorio del Estado de México, cuyos diputados se opusieron tenazmente en la tribuna y en la prensa a que el Distrito Federal se formará a costa de dicha entidad.

Sin embargo, la oposición para que la capital de la república fuese la sede de los poderes federales y, por ende, el núcleo de dicho distrito, cedió ante la mayoría parlamentaria, habiendo el congreso expedido el decreto a que he hecho alusión, el cual está concebido en los siguientes términos:

“El soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar :

1º. El lugar que servirá de Residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28 del artículo 30 de la Constitución, será la Ciudad de México.

2º. Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo Centro sea la Plaza Mayor de esta Ciudad y su Radio de dos leguas.

3º. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente.

4º. El Gobierno Político y Económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la Jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

5º. Interinamente se arreglan permanentemente el Gobierno Político y Económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de Junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

6º. En lugar de Jefe Político a quien por dicha ley estaba encargado de inmediato ejercicio de la autoridad política y

¹³ Burgoa Orihuela, Ignacio. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”., Editorial Porrúa, 1994, 9ª Edición, México D.F., p. 930.

económica, nombrará el Gobierno General un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

7°. En las Elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito y para su Gobierno Municipal se observarán las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el Presente.

8°. El Congreso del Estado de México y su Gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su Residencia y verificar su traslación.

9°. Mientras se resuelva la alteración que deba hacerse en el continente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

10°. Tampoco se hará en lo respectivo a los Tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás Derechos Políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por la ley”.

La ciudad de México, indudablemente, fue el centro de muchos de los acontecimientos de la Revolución, de la independencia y una vez conseguida esta, nuevamente sería la sede principal del gobierno del naciente Estado.

Para el autor Carlos Quintana Roldán sobre el Distrito Federal menciona lo siguiente :

“Definida como sede de los Poderes Federales y denominada Distrito Federal, desde 1824 hasta la fecha, ha sido, por su naturaleza, el principal escenario político y económico de la república”.¹⁴

El federalismo y el Distrito Federal tienen el mismo tiempo de vida, e incluso desaparecieron en la época de Antonio López de Santa Anna, que se suprimió el régimen federal y el Distrito Federal, en esta etapa histórica que a continuación haré mención; y es hasta el 18 de noviembre de 1824 cuando se legue a la ciudad de México como sede del Distrito Federal, que comprendía un círculo de dos leguas (aproximadamente 8,800 metros de radio) teniendo como centro la plaza mayor.

5.4. EL DISTRITO FEDERAL Y LAS SIETE LEYES

¹⁴ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 109.

**CONSTITUCIONALES DE 1836 Y BASES
ORGÁNICAS
DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.**

EXTINCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

El régimen centralista a través de las llamadas leyes constitucionales de 1836, incorporó el Distrito Federal al departamento de México, a partir de febrero de 1837. extinguido el Distrito Federal.

5.4.1.- EL DEPARTAMENTO DE MÉXICO.

Acerca del departamento de México el autor Moisés Ochoa Campos define sobre el departamento de México lo siguiente :

“El Departamento de México conservó como su capital a la misma Ciudad y dividió el territorio en Distritos. Tal estado de cosa son las Bases Orgánicas de 1843, a excepción de los Distritos, que fueron divididos en partidos y estos en municipalidades”.¹⁵

En las bases orgánicas de la república mexicana en lo correspondiente al Distrito Federal establecía lo siguiente:

“su Artículo 4º. se ocupó del régimen municipal, estableciendo que “el territorio de la república se dividirá en departamentos y estos en distritos, partidos y municipalidades.”

Los departamentos quedaron a cargo de gobernadores nombrados por el presidente de la república y además, funcionaron asambleas departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que durante 4 años en sus cargos.

¹⁵ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit., p. 241.

En el artículo 134, fracción X y XII de las bases orgánicas, estableció las facultades de las asambleas departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal. así como los departamentos eran regidos por gobernadores nombrados por el presidente, los distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sea los prefectos.

Los partidos, por los subprefectos y las municipalidades, por sus respectivos ayuntamientos.

Debido a los acontecimientos políticos y militares, en las sucesivas etapas de enfrentamiento entre federalistas y centralistas, el Distrito Federal aparecía o desaparecía de acuerdo al triunfo de aquellos, las llamadas leyes o bases constitucionales de 1836 lo integraron al departamento de México, manteniéndose, sin embargo, la división municipal.

5.4.2.- RESTABLECIMIENTO DEL FEDERALISMO.

El restablecimiento del federalismo reinstauró a su vez, con carácter transitorio, la vigencia de la constitución de 1824, por decreto de 22 de agosto de 1846, expedido por el general Mariano Salas, jefe del ejército libertador republicano.

Emanado del plan de la ciudadela, el 4 de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rige por la carta constitucional del 24, en tanto convocó al sexto constituyente, instaló en diciembre del propio año de 1846 que votó el acta constitutiva y de reformas de 21 de mayo de 1847, que contenía la ratificación en su vigencia, del acta constitutiva del 31 de enero de 1824 y de la constitución de 1824 de octubre del propio año.

Los Estados sustituyeron a los departamentos, el Distrito Federal y los ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la Institución de las prefecturas.

En lo que se refiere al territorio metropolitano el autor Moisés Ochoa Campos establece lo siguiente :

“En cuanto al Territorio Metropolitano, el artículo 6°. Del acta de reformas de 1847 disponía que mientras tuviese categoría de Distrito Federal, disfrutaría de voto en la elección de Presidente

de la República y del Derecho de nombrar sus representantes ante el Senado.”¹⁶

Restaurada la federación en el año de 1846, de nueva cuenta estuvo vigente en la constitución de 1824 y, por ende, resurgió el Distrito Federal, persistiendo también los municipios.

En el año de 1853 al llegar a la presidencia de la república el general Santa Anna, a la ciudad de México se le dió un especial estatuto por virtud del cual fué gobernada por un ayuntamiento compuesto:

- 1.- De un presidente;
- 2.- Doce regidores y
- 3.- Un síndico.

Para el 16 de febrero de 1854, el general Antonio López de Santa Anna quien fijó los límites territoriales del Distrito Federal mediante un decreto con fecha antes mencionada.

5.5. EL DISTRITO FEDERAL Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

En la constitución del 5 de febrero de 1857, a su vez, dejó subsistente a la ciudad de México como Distrito Federal. Según lo previsto por el decreto del 16 de diciembre 1899, el Distrito Federal se dividió para su régimen interior en la municipalidad de México y en las prefecturas siguientes:

“la de Guadalupe Hidalgo, integrada por los municipios de Guadalupe Hidalgo e Iztacalco; la prefectura de Atzacapotzalco, integrada por los municipios de Atzacapotzalco y Tacubaya; la prefectura de Tacubaya, integrada por los municipios de Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa; la prefectura de Coyoacán, con los municipios de Coyoacán y San Ángel, la prefectura de Tlalpán, con los municipios de Tlalpán e Iztapalapa y la

¹⁶ Ibidem., p. 245.

Prefectura de Xochimilco, con los municipios de Xochimilco, Huastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Actopán y Ostotepec”.

5.5.1.- EL DISTRITO FEDERAL EN LA ÉPOCA DE LA REFORMA

En lo que se refiere al Distrito Federal la constitución promulgada en el año de 1857 hizo referencia clara en lo previsto en su artículo 46 en donde establecía lo siguiente:

“...artículo 46.- el Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la creación solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen á otro lugar”.¹⁷

El artículo 72, fracción V, otorgó al congreso la facultad de definir el cambio de la capital federal y el artículo 72, fracción VI reguló su organización, en los siguientes términos :

“...Artículo 72.- el congreso tiene facultad :

VI. para el arreglo interior del distrito federal y territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.¹⁸

En lo que se refiere a la forma en que esta constitución normalizó la situación de la metrópoli, y es oportuno tomar en cuenta la opinión del autor Fernando Fuentes Galindo lo siguiente :

“El Constituyente de 1857 no encontró, como el de 1824, virgen, el campo legislativo sobre el distrito. Al contrario, tuvo que enfrentarse el problema, ... de la confusión de este y la Ciudad de México. Por diversas circunstancias, los legisladores del 57 llegaron a tener la experiencia de que no era conveniente ni para el Distrito ni para la ciudad de México, el formar una sola entidad política, en virtud de las violaciones que se cometían contra los habitantes de esta y por las desviaciones que se tenían que cometer al organizar el Distrito dentro de sus límites. Esa fue

¹⁷ Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit., p. 346.

¹⁸ Ibidem., p.350.

la preocupación constante del Constituyente en su labor en que capítulo, muy ardua por otro lado, pues ocupó la atención de los Diputados en unas ocho o nueve sesiones, algunas de las cuales tormentosas y de escasos resultados”.¹⁹

El primer problema que se suscitó fue el de resolver estas dos cuestiones, hechas notar en un estudio sobre la materia por el Licenciado Herrera y Lasso que afirma lo siguiente:

1.- La residencia de los poderes federales debe fijarse de un modo definitivo o transitorio.

2.- A cual de los poderes debe otorgarse esta facultad.

Para el autor Moisés Ochoa Campos comenta de la dificultad de la elección de la sede de los poderes federales lo siguiente:

“El Distrito Federal estuvo a punto de trasladarse a Querétaro, como pudo haber acontecido en 1824 de no haber presentado su iniciativa Fray Servando a favor de la Ciudad de México. Finalmente, después de una nueva proposición que escogía la ciudad de Aguascalientes, se optó por la Ciudad de México; se dispuso que cuando los supremos Poderes Federales se trasladarán a otro lugar, con el territorio del Distrito debía formarse una nueva entidad denominada Estado del Valle de México (Artículo 46).”²⁰

Con base en esta norma y por la ley orgánica del 27 de marzo de 1903, se dividió al Distrito Federal en trece municipios bajo la autoridad de un prefecto político por el presidente de la república.

Las facultades para arreglar el gobierno interior del distrito, se reservaron al congreso de la unión y se extendió a los ciudadanos la facultad de elegir popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, a las cuales se les asignarían rentas para cubrir las necesidades locales.

También sobre las bases dadas por la constitución de 1857, que se expidieron numerosas disposiciones concernientes al Distrito Federal.

¹⁹ Fuentes Galindo, Fernando. “ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL”., México, 1948. p. 118

²⁰ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit., p. 280

5.5.2.DÉCRETO SOBRE INTEGRACIÓN DE ELECCIONES DE 1861

El 4 de mayo de 1861 En lo que se respecta a la integración del poder municipal, con fecha se expidió un decreto sobre elecciones, que disponía que el ayuntamiento de la capital estuviera compuesto por veinte regidores y dos procuradores de la ciudad, presidido por el primer regidor y en su defecto, por el que siguiera en orden de numeración. Las demás poblaciones del distrito, cuyo caso fuera no menor de cuatro mil habitantes, debían contar también con sus respectivos ayuntamientos, integrados por siete regidores y un procurador.

Igualmente eran de elección, el gobernador del distrito, los magistrados del tribunal, y los jueces de lo criminal y de lo civil.

El territorio del Distrito Federal, por decreto de 6 de mayo de 1861, que dividido en las siguientes secciones:

- 1.- Municipalidad de México;
- 2.- Partido de Guadalupe Hidalgo;
- 3.- Partido de Xochimilco;
- 4.- Partido de Tlalpán;
- 5.- Partido de Tacubaya.

En cada uno de estos partidos, había prefectos. El gobernador del distrito, con amplísimas atribuciones, demarcaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada partido, les formaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y en la municipalidad de México desempeñaba las funciones de autoridad local.

Usando precisamente de las facultades otorgadas al efecto por el decreto del 6 de mayo de 1861, en su artículo 4º, el gobernador del Distrito Federal, Anastasio Parodi, con fecha de marzo de 1862, señaló la siguiente división municipal a cada uno de los partidos del propio Distrito Federal.

a) Municipalidad de México;

b) Partido de Guadalupe Hidalgo; Guadalupe Hidalgo., cabecera y Atzacapotzalco;

c) Partido de Xochimilco : Xochimilco, cabecera y Tulyehualco Tlahuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacan.

d)Partido de Tlalpán : San Ángel, cabecera y Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco.

e)Partido de Tacubaya : Tacubaya, cabecera y Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.

De acuerdo a la Ley de organización políticas y municipal del Distrito Federal, del 26 de Marzo de 1903, desaparecieron las prefecturas y su territorio se dividió en trece municipalidades, que fuerón:

1.-México; Guadalupe Hidalgo; Atzacapotzalco; Tacuba; Tacubaya; Mixcoac; Cuajimalpa; San Ángel; Coyoacán; Tlalpan; Xochimilco; Milpa Alta, e Iztapalapa.

De acuerdo a ley de organización política y municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de 1903, desaparecieron las prefecturas y su territorio se dividió en trece municipalidades, que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpán, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

Con estas reformas quedó dividida en trece municipalidades, el territorio del Distrito Federal, importantes hechos revolucionarios se sucedieron en los municipios de la ciudad durante la cruenta década de 1810-1820. una vez triunfante la revolución, el primer jefe mediante proyecto de reformas a la constitución de 1857 propuso, en diciembre de 1916, anexar al Distrito Federal los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y una parte de Tlalnepantla. Ante la abierta inconformidad del Estado de México el proyecto no prosperó.

5.6. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS

UNIDOS MEXICANOS DE 1917 Y EL DISTRITO FEDERAL.

La constitución de 1917, otorgó al congreso de la unión, según el artículo 73, fracción VI, la facultad de “*legislar en todo lo relativo al Distrito Federal*” y fijó las bases de su organización política, dividiendo originalmente su territorio en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular directa.

También se dispuso que el gobierno del Distrito Federal estuviese, como los de los territorios, a cargo de un gobernador, nombrado y removido libremente por el presidente de la república y dependiendo directamente del propio ejecutivo.

Esta disposición, atentaría para más de la décima parte de la ciudadanía mexicana, contenía los mismos vicios que por tanto tiempo ensombrecieran el ejercicio cívico bajo las prefecturas políticas.

Con esta nueva constitución se desprendieron diversas consecuencias para el gobierno que estaba vigente en la ciudad de México y para darnos cuenta de la situación existente en este periodo historico el autor Moisés ochoa Campos define lo siguiente:

“En realidad el funcionamiento de Gobierno, nombrado por el Poder Central, seguía significando la conclusión del Derecho fundamental de libre elección popular y para el caso, era lo mismo que se designe con el nombre de Prefecto o de Gobernador.

Lo más grave de todo, es que la disposición afectaba a la Entidad territorial más poblada, cuyos habitantes quedaron por entonces, con facultades para elegir sus Ayuntamientos, pero no para hacer lo mismo con el mandato del Distrito”.²¹

En estos años revolucionarios don Venustiano Carranza, en tanto el congreso de la unión cumplía con el mencionado artículo 73 de la nueva constitución, hizo uso de las Facultades de que estaba investido y cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 1º. Transitorio, expidió una Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales.

²¹ Ochoa Campos, Moisés., Op. Cit., p. 347.

Que comprendía capítulos tan importantes, como los relativos al gobierno, a su sistema fiscal, a la beneficencia, a la institución pública primaria, a la seguridad pública, a los caminos y obras por ejecutarse, a la administración de los municipios y a la que debía impartir la justicia común.

5.6.1.- GOBERNADOR DEL DISTRITO FEDERAL.

El gobernador contaba entre sus atribuciones, las de promulgar y hacer cumplir las leyes, cuidar de la seguridad pública, atender los servicios, vigilar el manejo y administración de la hacienda pública, ejercitar las obras de interés colectivo, formar los padrones, censos y estadísticas, nombrar y remover a los funcionarios y empleados, usar del mando supremo de la policía de la ciudad, cuidar que los menores de 15 años recibieran la instrucción primaria y que esta fuese impartida conforme a la ley y expedir todos los reglamentos necesarios para los servicios públicos del Distrito Federal, pero ello, con la previa aprobación del presidente de la república.

En relación a la ley de organización, el Licenciado Manuel Moreno comenta lo siguiente :

“en términos latos, dejo a cargo de los Ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y otros en cuanto a su aspecto puramente local, pero imponía al Gobierno del Distrito Federal, la obligación de supervisar e inspeccionar la prestación de dichos servicios para cerciorarse de que su administración, además de ser satisfactoria, era conforme a las prescripciones de las Leyes y Reglamentos vigentes en la materia. Cuando tales servicios, por su alcance y extensión abarcan dos o más Municipalidades o tuvieran un carácter de importancia General para el Distrito, su atención quedaba a cargo del Gobierno de esta entidad.”²²

El hecho es que, los ayuntamientos, sufrían la tutela de una autoridad no elegida por la propia comunidad y con ello, se mutilaba el principio de libertad municipal, que no radicó solamente en la libre elección de las autoridades, sino además, en un régimen general que legítimamente

²² Santoyo, Ramón V. Y Moreno, Manuel M. “CODIFICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES CUYA APLICACIÓN CORRESPONDE AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL”. Tomo I México., 1943.

gobierno por tener la misma fuente de soberanía popular y que no invada la esfera específica del municipio.

5.6.2. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

La mencionada ley de organización del distrito y territorios federales, de fecha 13 de abril de 1917, asentaba que el municipio libre era base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. En esto, se ponía a tono con, el artículo 115 de la constitución de 5 de febrero de 1917.

Los ayuntamientos designados por elección popular directa, y se renovaban por mitad cada año y disfrutaban de facultades en cuanto a los asuntos de su competencia y en lo relativo a su hacienda. Combatir la embriagues, perseguir los juegos prohibidos y vigilar el cumplimiento de las leyes del trabajo, especialmente en lo que concernía a salario mínimo y a las indemnizaciones por accidentes.

La ley de organización dejó subsistente, en forma provisional, la división municipal anterior y conservó vigentes los reglamentos que no fueran incompatibles con la constitución.

El ayuntamiento de la ciudad de México se formó de veinticinco concejales y los de las demás municipalidades del Distrito Federal, de quince cada uno de ellos.

Para conocer como eran las primeras autoridades políticas locales se puede mencionar las memorias del ayuntamiento de la ciudad de México :

“La primera autoridad política local era el Presidente Municipal en cada Municipio y le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias y demás disposiciones, así como legislar exhortos, expedir certificados de vecindad, imponer multas y arrestos y conservar el orden y la tranquilidad públicos”.²³

También complementaron el organigrama de la administración, los delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad que

²³ Memorias del Ayuntamiento Constitucional de México, 1927, México, 1928.

no fueran residencia del ayuntamiento, al que auxiliaban en el ejercicio de sus labores.

Para comprender la situación política que prevaleció en la ciudad de México, es preciso hacer mención de la opinión del autor Moisés Ochoa Campos lo siguiente :

“Por once años prevaleció esta situación, hasta el 28 de agosto de 1928, a iniciativa del Presidente Álvaro Obregón, se reformó el artículo 73 de la Carta Constitucional en su fracción VI. Tal reforma dio nuevas bases a la organización política y administrativa del Distrito Federal, suprimiendo el Municipio y encargando del gobierno de la Entidad al Presidente de la República, quien lo ejercería “por conducto del Organismo que determine la ley respectiva”²⁴

De lo anterior se puede comentar que por once años prevaleció esta situación, hasta que el 28 de agosto de 1928, a iniciativa del presidente Álvaro Obregón, se reformó el artículo 73 de la carta constitucional en su fracción VI.

ADMINISTRACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Dentro de la organización administrativa centralizada queda comprendido el departamento del Distrito Federal. Este departamento tiene características especiales que lo distinguen de las demás dependencias de la administración pública federal.

En efecto el Departamento tiene un territorio que determina el ámbito de su jurisdicción. En el Constituyente de 1824 señaló para la residencia de los poderes federales la ciudad de México en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad y su radio de dos leguas.

El propósito de señalar un lugar exclusivo para el Distrito Federal fue evitar los conflictos que surgen por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de autoridades federales y autoridades de los estados. Los límites del territorio exclusivo fueron sensiblemente ensanchados

²⁴ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit., p. 349.

por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898 y el artículo 44 de la constitución de 1917 y estableció que :

“El Distrito Federal 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”.

Para el autor Gabino Fraga en lo conducente a la administración del departamento del Distrito Federal define lo siguiente:

“El Distrito Federal ha sido administrado en diversas formas sucesivas. La que existió hasta el año de 1928 consistió, según la Constitución de 1917, en encargar la atención de los intereses locales a un gobernador dependiente directo del Presidente de la República y a una organización municipal de elección popular.

Sin embargo, la coexistencia de la autoridad federal del gobierno local y de la organización municipal, fue causa de frecuentes dificultades y de la misma manera como se procedió cuando esas dificultades eran con los Poderes de los Estados, se reformó la Constitución suprimiendo el Gobierno del Distrito y el régimen municipal y se estableció el sistema que implantaron sucesivamente las leyes de 31 de diciembre de 1928, de 31 de diciembre de 1941, de 29 de diciembre de 1970 con sus adiciones y reformas, de 29 de diciembre de 1972, por la del 29 de diciembre de 1978 y por la actualmente en vigor publicada el 26 de julio de 1994”.²⁵

Además el régimen jurídico del Distrito Federal se encontró consignado en la propia constitución y en ella se estatuyó que el gobierno del distrito está a cargo del presidente de la república, quien lo ejerció por conducto del órgano que determine la ley; que la Asamblea de Representantes fue la facultada para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; que el poder judicial se integró por los tribunales del orden común, distintos de los tribunales federales y en él existirán tribunales de lo contencioso, administrativo y de conciliación y arbitraje.

5.6.3. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL DE 1928.

²⁵ Fraga, Gabino. “DERECHO ADMINISTRATIVO”., Editorial Porrúa, Mexico, D.F., 2002 42ª. Edición p. 192.

El 18 de abril de 1928 de 1928, el presidente Álvaro Obregón envió una iniciativa de reformas, que no fue aprobada y es el 12 de mayo de 1928 el presidente modificó su iniciativa anterior y remitió una nueva iniciativa al Congreso el cual aceptó la siguiente reforma, con la aprobación de las legislaturas y para conocer más sobre la reforma el autor Andrés Serra Rojas describe lo siguiente:

“Art. 73. el Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales sometiéndose a las bases siguientes:

1ª. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2º. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3º. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley”.

²⁶

Tal reforma dió nuevas bases a la organización política y administrativa del Distrito Federal, suprimiendo el municipio y encargado del gobierno de la entidad al Presidente de la República, quien lo ejercía “*por conducto del órgano que determine la ley respectiva*”.

El autor Carlos Quintana Roldán comenta al respecto de las bases de organización política y administrativa del distrito federal de 1928 lo siguiente:

“Así continuo el Distrito Federal hasta el 28 de agosto de 1928 en que se reformó el Artículo 73 de la Ley suprema, en su fracción VI, para aprobar las nuevas Bases de la organización política y administrativa para el Distrito Federal, Suprimiendo los Municipios y dejando en manos del Presidente de la República directamente el Gobierno de toda la entidad, quien lo ejercía, “ por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”.”²⁷

²⁶ Serra Rojas, Andrés. “DERECHO ADMINISTRATIVO”, Editorial Porrúa, 1er. Curso. Vigésima Edición. México D.F., 1999. p. 628.

²⁷ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit. p. 111.

Dicha ley respectiva fue la orgánica que expidió el congreso de la unión en 31 de diciembre de 1928, reconoció como jefe nato de la administración pública local del Distrito Federal, al propio presidente de la república y creó el órgano estipulado en la base 1ª, fracción VI, del artículo 73 constitucional, con el nombre de departamento del Distrito Federal, a través del cual se ejercían las funciones gubernativas.

Debía auxiliar a este órgano, el consejo consultivo, “cuerpo representativo de diversos sectores activos de la población, cuya intervención en la marcha de los asuntos encomendados al departamento, quedó limitativamente circunscrita a los casos específicos en la ley, revistiendo características fundamentales de asesoramiento, pues sus funciones capitalmente, eran de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

Para el Autor Manuel Moreno en relación a las facultades decisorias y ejecutivas cometa lo siguiente :

“las facultades decisorias y ejecutivas estaban encomendadas al Jefe del Departamento, bajo cuya autoridad fueron puestos los Servicios Públicos del Distrito, y quien ejercía todas las atribuciones encomendadas al Departamento. Este funcionario era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Como subordinados del mismo, la ley señala a los Delegados, quienes tenían a su cargo la Administración de los Servicios Públicos en las Delegaciones y las Subdelegaciones respectivamente en que se dividía el Distrito Federal. Para el despacho de los asuntos administrativos, el Jefe del Departamento disponía del personal burocrático que señalaba el presupuesto de egresos de cada año, estando constituido el personal superior, por el Jefe, el Secretario General, el Oficial mayor, el Tesorero y los Jefes de las diversas dependencias y servicios”.²⁸

El departamento del Distrito Federal quedó encargado del desempeño de todas las funciones que en ordenes anteriores encomendaban al extinto gobierno del distrito y a los ayuntamientos y presidentes municipales de los desaparecidos municipios. Siendo de esta manera como quedó extinguido el régimen municipal en el Distrito Federal.

5.6.4. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1940.

²⁸ Ramón V. Santoyo y Manuel M. Moreno. Op. Cit., p. 350.

La ley orgánica de 28 de diciembre de 1928 estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1941, que el congreso de la unión expidió la que ley que rigió el funcionamiento del departamento del Distrito Federal, la propia ley orgánica de 1928 estableció las bases administrativas y de servicios públicos, que han venido caracterizando al departamento desde la supresión de los cuerpos edilicios.

En el lapso comprendido entre la expedición de las dos leyes orgánicas, o sea, entre 1928 y 1941, se dieron a la publicación, en el diario oficial de la federación del 14 de diciembre de 1940, las reformas constitucionales al artículo 73 fracción VI que dispuso:

1°. El gobierno del Distrito Federal estuvo a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerció por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.”

2°. “El gobierno de los territorios estuvo a cargo de gobernadores, que dependían directamente del Presidente de la República, quien los nombraba y removía libremente. Los territorios se dividieron en municipalidades, que tuvieron la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada municipalidad de los territorios estuvo a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa”.

En cuanto a límites, el Distrito Federal conservó con el estado de México, los que fijará el decreto publicado en el diario oficial de la federación del 23 de diciembre de 1898. Establecía un artículo único, expresado que “el congreso de los estados unidos mexicanos, en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 72 fracción IV y 110 de la constitución, aprueba los convenios de límites celebrados entre el Distrito Federal y el Estado de México.

Después de fijar las bases, estableció que habrían de someterse a la aprobación de los respectivos gobiernos, para que, si tienen a bien aprobarlas, se sirvan incluirlas en el memorando que deba presentarse al congreso de la unión.

5.6.5. LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1941.

Esta ley orgánica del departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 constitucional, expedida por el presidente Manuel Ávila Camacho, estableció lo siguiente:

“Artículo 1º expresa que tiene por objeto establecer las normas a que se sujetará la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, así como la Reglamentación de las disposiciones contenidas en la Base Primera, fracción VI, del artículo 73 Constitucional”.²⁹

Desde luego señaló lo que no había de implicar una novedad, o sea que la función legislativa en el Distrito Federal, estaría a cargo del congreso de la unión; que el presidente de la república tendrá a su cargo el gobierno de la entidad y lo ejercerá por conducto de un funcionario que se denominara jefe del departamento del distrito, con sujeción a las disposiciones de la presente ley y que dicho funcionario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y auxiliado en el desempeño en su cargo, por un consejo consultivo, por los delegados y subdelegados y por los demás órganos a que se refiere la propia ley.

Para el autor Moisés Ochoa Campos comenta en relación al Distrito Federal lo siguiente :

“La Ley orgánica de 1941 tiene especial importancia por ser, como ya apuntamos, la que actualmente rige en el territorio que es asiento de los poderes supremos de la nación. Por ello y por reglamentar el régimen local que se atañe a la décima parte de la población del país, amerita una reseña de su contenido y a Continuación un análisis de las conveniencias e inconveniencias que presenta”.³⁰

En relación al contenido de esta ley orgánica, en su capítulo segundo, se ocupa de la división territorial, insistiendo en que sus límites son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el congreso de la unión, que ratificaron los convenios de que ya se se há ocupado y fueron celebrados con los Estados de Morelos y México, respectivamente.

²⁹ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Mexico D.F. 1941.

³⁰ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit., p.p. 352- 353.

En cuanto a los límites con las entidades limítrofes, pues en lo que respecta a la división interna, el artículo 8 dividió al Distrito Federal:

a) En la ciudad de México, y

b) En las delegaciones de Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpán, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac. En total eran doce delegaciones.

En lo que se refiere a lo previsto por el artículo 22 estableció lo siguiente:

“La Ciudad de México será la Capital del Distrito Federal y las Cabeceras de las Delegaciones serán las Poblaciones del respectivo nombre”.³¹

En el capítulo tercero, se referían a las funciones del departamento del Distrito Federal, en materia de servicios públicos, de acción política y gubernativa, de hacienda, de acción cívica y demás, las ha de llevar a cabo las expropiaciones por causa de utilidad en los términos de la ley y en general :

“Las de proveer en la esfera administrativa, al mejor desempeño de las funciones consignadas en este capítulo y de las que llegaren a encomendársele, así como el mejoramiento de la comunidad y del medio urbanos, par lo cual, el departamento del Distrito Federal tendrá la facultad permanente de expedir los Reglamentos, Circulares o acuerdos que tiendan a la más eficaz realización de estos fines”.³²

En el capítulo cuarto que hacía referencia a los funcionarios, de sus requisitos y atribuciones.

En el capítulo quinto, sobre la organización del departamento, enumeró sus dependencias generales, o sean las direcciones de gobernación, de trabajo y previsión social; de obras públicas, de aguas y saneamiento, de tesorería, de egresos, de servicios legales, de acción social, de servicios

³¹ Ley Organica del Distrito Federal de 1941, Mexico D.F.

³² Ibidem.

administrativos, se servicios generales, de catastro, de tránsito y la jefatura de policía.

En el capítulo quinto comprendía los servicios públicos, expresando en el artículo 58, que al hacerse la declaración por el jefe del departamento del Distrito Federal, de que el ejercicio de una actividad se consideró como servicio público, se determinará por el mismo funcionario si dicho ejercicio quedó confiado a la administración o si deberá concesionarse.

En los artículos, del 58 al 63 inclusive, fijó bases generales sobre esta materia, estableciendo entre otras cosas, según el artículo 62, que “*los reglamentos de servicios públicos, contendrán disposiciones encaminadas a asegurar que el número de permisos que se condenán a los particulares, sea suficiente y no rebase las necesidades de la población del distrito federal*”.

Para finalizar con la ley Orgánica de 1941 el autor Andres Serra Rojas define esta ley de la siguiente manera:

“Posteriormente la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941 introdujo nuevas reformas en la división territorial y administración del gobierno del Distrito, se le denomina *Departamento Central*.

La ley citada tiene por objeto establecer las normas a que se sujetan la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, así como la reglamentación de las disposiciones contenidas en la fracción VI del artículo 73 constitucional”.³³

La ley anterior fue sustituida por la Ley del 31 de diciembre de 1941, con algunas reformas. La ley citada sufrió importantes reformas publicadas en el Diario Oficial del 10 de agosto de 1945 y en el diario oficial de la federación del 31 de diciembre de 1946.

5.6.6. LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1978.

³³ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 628.

Según lo previsto por la ley orgánica del departamento del Distrito Federal del 27 de diciembre de 1978, entre lo más sobresaliente se puede destacar el artículo 14 que establecía lo siguiente:

“Artículo 14.- Las 16 delegaciones del distrito federal, que son las de, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuahutemoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco”.³⁴

1.- este citado artículo contempló 16 delegaciones políticas que integraron el Distrito Federal a partir de 1978, pasando de 14 delegaciones a 16 delegaciones siendo estas 16, las que actualmente forman el Distrito Federal en la actualidad.

DELEGACIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

2.- El artículo 15 de esa ley orgánica estableció que “*las delegaciones del departamento del distrito federal, son órganos desconcentrados, estarán a cargo de un delegado, el cual será nombrado y removido por el jefe del departamento, previo acuerdo con el presidente de la república*”. El delegado deberá tener residencia en el Distrito Federal no menor de 2 años inmediatamente anteriores a la fecha de su nombramiento”.

Los delegados ejercieron las atribuciones que corresponden al departamento del distrito federal, en sus respectivas jurisdicciones”, además se garantizó la autonomía de su ejercicio en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada.

Para el autor Gabino Fraga define a la delegación de la siguiente manera:

“Las Delegaciones anteriores son órganos desconcentrados y están a cargo de un Delegado, el cuál sera nombrado y removido por el jefe de Departamento previo acuerdo del Presidente de la República y y ejercerá las atribuciones que corresponden al Departamento, en sus respectivas jurisdicciones,

³⁴ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, Mexico. D.F.

salvo aquellas que sean propias de los órganos de administración centralizada”.³⁵

La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizaba la autonomía de su ejercicio por los Delegados en coordinación con los demás órganos del departamento para el mejor gobierno de la entidad.

La estructura orgánica del departamento son los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana que son los comités de manzana, las asociaciones de residentes, juntas de vecinos, y el concejo consultivo del Distrito Federal..

Las atribuciones que corresponden al departamento en asuntos en materia de gobierno fuerón:

- *En materia de gobierno;
- *En materia jurídica y administrativa;
- *En materia hacendaria;
- *En materia de obras y servicios públicos entre otros.

Una aportación importante en la ley orgánica del departamento del Distrito Federal es la importante innovación al consignar el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes o reglamentos mediante el *referéndum* que habría de ejercitarse en los terminos de la ley y sus reglamentos.

3.- El capítulo quinto estableció a su vez, los órganos de la colaboración vecinal y ciudadana. Al efecto, y es precisamente el artículo 44 que establece lo siguiente:

“Art 44.- Señala que los Comités de manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, son Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadanía que presentaran su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones señaladas en esta ley y en los reglamentos respectivos”.³⁶

En el artículo 44 hizo referencia a la participación ciudadana del Distrito Federal desde los comités de manzana, hasta el consejo consultivo,

³⁵ Fraga, Gabino. Op. Cit., p. 193.

³⁶ Ley Orgánica del Deptamento del Distrito Federal de 1978. México: D.F.

siendo estos organos de colaboracion vecinal y ciudadana, pero desafortunadamente no influirían en las desiciones fundamentales de la ciudad.

4.- El artículo 45 señala que, “*en cada una de las delegaciones del departamento del distrito federal, se integrarán los comités de manzana, las asociaciones de residentes y una junta de vecinos y para el distrito federal, un consejo consultivo*”.

En cada manzana habrá un comité de ciudadanos que designarán al jefe de manzana. En cada colonia, pueblo, barrio u unidad habitacional, habrá una asociación de residentes en cada delegación, habrá una junta de vecinos, y en el Distrito Federal, funcionó un consejo consultivo, integrado por los presidentes de las juntas de vecinos.

Para el autor Moisés Ochoa Campos menciona lo siguiente acerca del “*referéndum*”, y las “*iniciativas populares*” :

“Además de estas novedades, la nueva Ley Orgánica establece dos conquistas democráticas, que son la del Referéndum y la de la Iniciativa Popular”. el artículo 53 instituye el Referéndum de los Ciudadanos para la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales relativos al Distrito Federal. El propio artículo establece la iniciativa popular como Método de participación directa de los Ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.”.³⁷

Entre lo rescatable de este artículo 53 de ley orgánica del departamento del Distrito Federal son la figuras de referéndum e iniciativa popular, la primera es para modificar disposiciones legales y la segunda sobre metodo de participación de los ciudadanos para proponer modificaciones a los ordenamientos del Distrito Federal, pero en realidad le corresponde al presidente de la república.

5.- El artículo 54 señaló que el procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales, corresponde iniciarlo al presidente de la república y a los diputados y senadores al congreso de la unión.

³⁷ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p. 374.

6.- Y a su vez, el artículo 55, estableció que la iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos, corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal, siempre que sea apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos.

Sobre el contenido de la ley orgánica del departamento del Distrito Federal de 1978, el autor Miguel Acosta Romero destaca lo siguiente:

“El 31 de diciembre de 1928 se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal que fue abrogada por la ley del 31 de diciembre de 1941, ya que a su vez fue abrogada por la que se denomina Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la Base 1ª, fracción VI, del artículo 73, de la Constitución, Diario oficial de 29 de diciembre de 1970, con reformas de 31 de diciembre de 1971, 30 de diciembre de 1972 y 26 de diciembre de 1976, y a su vez esta última fue abrogada por otra de igual nombre publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978).”³⁸

Técnicamente esta citada ley debió denominarse ley orgánica del Distrito Federal y no del departamento, por que de su contenido se desprende que se refiere a los tres poderes que integran el gobierno de dicha entidad y a todas las ramas de la administración pública.

Sobre el tema de municipio y el Distrito Federal el autor Carlos Quintana Roldán comenta lo siguiente:

“Al abordar el tema del distrito federal y el municipio, no podemos dejar de lado la polémica actual y permanente, que a diario se plantea en tono a la probable restitución de los municipios de esta entidad. Esta polémica podemos ubicarla dentro de un contexto mayor, que implicaría el reclamo de una amplia participación ciudadana para los millones de habitantes que la poblamos.”³⁹

Considero importantes opiniones de Juristas notables como Tena Ramírez, Ignacio Burgoa o Miguel Acosta Romero, en sus obras académicas hicieron notar la urgente necesidad de que en el Distrito Federal se dieran oportunidades democráticas más claras para sus habitantes.

³⁸ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 660.

³⁹ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit. p. 112.

5.7. EL DISTRITO FEDERAL Y LAS REFORMAS DE 1993

Y

1996.

El 10 de agosto de 1987 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las nuevas reformas constitucionales relativas a la organización del gobierno del Distrito Federal.

*El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 1994.

*1ª. Reforma del Estatuto de Gobierno publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1995.

*La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

*El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de septiembre de 1995.

*El Acuerdo por el que se describen orgánicamente las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y se delegó facultades en las unidades administrativa ue se menciona.

*El Código Financiero del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1995, y la Ley de Procedimientos Administrativo del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre de 1995.

*Ley de Transporte del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1995.

Para el autor Miguel Acosta Romero en relación a la situación política del Distrito Federal antes de la reforma hace referencia:

“Los ciudadanos de esa entidad sufrimos un largo congelamiento político durante más de 60 años, el cual todavía no podemos liberarlos en 1995”.⁴⁰

Al no tener constitución local en el Distrito Federal fue aplicable la fracción VI del artículo 73 en su texto vigente hasta octubre de 1993, que en su redacción tenía muchas fallas de técnica legislativa y que fue reformada con mucha frecuencia en ese lapso, que data de las bases para que el congreso federal legislará sobre el gobierno del Distrito Federal de 1928 a 1993

Antes de la reforma de 1996 era importante la democratización de el Distrito Federal y era importante, además de necesario el cambio político administrativo y económico, sobre el tema en cuestión el autor Miguel Acosta comenta lo siguiente :

“Sobre el Distrito Federal la participación política de los ciudadanos del distrito federal se encuentra limitada al no tener facultades para intervenir en la elección de sus autoridades político-administrativas”.⁴¹

Sin desconocer la enorme problemática que una ciudad como México presenta para su gobierno, que pueden existir diversas alternativas, en cuanto a la parte administrativa del gobierno del Distrito Federal, que pudieran ser las siguientes:

1.- Convertirla en un municipio, con un consejo municipal amplio de elección directa;

2.- Que cada delegación exista un consejo delegacional, electo por la ciudadanía, que tenga facultad de decisión y voto sobre los acuerdos de los delegados;

3.- Que exista un consejo de planeación permanente, con participación ciudadana, que determine las prioridades a corto, mediano y largo plazo en obras y servicios públicos, para garantizar que estos se lleven a cabo y no queden sujetos a criterios sexenales;

4.- La otra alternativa sería la posibilidad de que la ciudadanía eligiera directamente al gobernador del Distrito Federal.

⁴⁰ Acosta Romero Miguel . “TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO”., Editorial Porrúa, Mexico. D.F., 14ª. Edición , 1999. p. 662.

⁴¹ Ibidem, p.p. 287-288.

5.7.1. ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

Considero importante como un avance importante en la democratización del Distrito Federal, la creación de la asamblea de representantes integrada por 66 representantes electos por votación popular directa, 40 según el principio de mayoría relativa y 26 según el principio de representación proporcional. Los representantes así electos tenían un encargo de tres años.

La asamblea de representantes adquirió ahora facultades plenamente legislativas en una multiplicidad de materias, pudiendo expedir su propia ley orgánica; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

“a partir del 10 de agosto de 1987 que se reformó la fracción VI del artículo 73 para establecer por primera vez un órgano de representación ciudadana de elección popular directa, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se ha dado un movimiento que si bien es gradualista, creo que es irreversible a favor de reconocer los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal. La asamblea que nació como un órgano proteico pues sus facultades eran fundamentalmente reglamentarias y de gestión ciudadana, se ha transformado a partir de 1993 en un verdadero cuerpo legislativo”.⁴²

La evolución hacia la democratización del Distrito Federal terminó con la derogación de la fracción VI del artículo 73 de la constitución, según el decreto publicado en el diario oficial de la federación el 22 de agosto de 1996. y las facultades legislativas del congreso de la unión, sobre las leyes que se aplicarán en el Distrito Federal, pasaron a la redacción actual del artículo 122.

5.7.2. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL DISTRITO FEDERAL

*Revisar la cuenta pública del Distrito Federal;

*Expedir la ley orgánica de los tribunales de lo contencioso administrativo;

⁴² Ibidem., p. 662

*Presentar iniciativas de ley ante el congreso de la unión en materias que atañan al Distrito Federal;

*Legislar en asuntos locales relativos a administración pública;

*Justicia cívica, faltas de policía;

*Participación ciudadana;

*Protección de derechos humanos;

*Asuntos civiles;

*Penales;

*Defensoria de oficio, notariado;

*Protección civil;

*Prevención y readaptación social;

*Planeación de desarrollo;

*Desarrollo urbano y uso del suelo;

*Establecimientos de reservas territoriales;

*Preservación del medio ambiente y protección ecológica;

*Protección de animales;

*Construcciones y edificaciones;

*Vías públicas;

*Trasporte urbano y tránsito;

*Estacionamientos;

*Servicio público de limpia;

*Fomento ecológico y protección al empleo;

*Establecimientos mercantiles;

*Espectáculos públicos;

*Desarrollo agropecuario;

*Vivienda;

*Salud y asistencia social;

*Turismo y servicios de alojamiento;

*Prevención social;

*Fomento cultural cívico y deportivo;

*Mercados, rastros y abasto;

*Cementerios y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º, de la constitución.

Además de estas facultades, intervino en la aprobación de la designación de magistrados del tribunal superior de justicia y del tribunal de lo

contencioso administrativo, cuyo nombramiento quedó a cargo del jefe del Distrito Federal; interviniendo también en la aprobación de la designación de procurador general de justicia del Distrito Federal, y del presidente de la comisión de derechos humanos de la entidad, que hacía el presidente de la república.

La función Jurisdiccional en el Distrito Federal, continuó a cargo del tribunal superior de justicia, que se integró por el número de magistrados que señale la ley correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley establezca.

En lo que se refiere a la “coordinación metropolitana”, toda vez que la fracción IX, del artículo 122 constitucional estableció que para la eficaz coordinación de las distintas Jurisdiccionales locales y municipales entre si y de estas con la federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal de acuerdo con el artículo 115 fracción IV de la constitución podrán suscribirse convenios para la creación de comisiones metropolitanas.

5.8. RÉGIMEN JURÍDICO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ANTES DE LA REFORMA.

La capital de la república o Distrito Federal es la sede de los ministros y departamentos administrativos y centro de la vida económica nacional en general asiento de los poderes federales.

1.- En lo que se refiere a los artículos que hacen referencia al Distrito Federal se puede citar al artículo 27 fracción VII de la constitución general de la república que establecía :

“Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”⁴³.

Con lo antes descrito en el artículo 27, se puede comentar que según lo establecido subordinó, al régimen de la centralización administrativa,

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p. 26.

el gobierno del Distrito Federal constituye una entidad distinta de la Federación.

También se puede hacer referencia a lo descrito por la ejecutoria de la suprema corte de justicia de la nación, en donde hace referencia a lo siguiente :

“el distrito federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la federación constituyendo una entidad distinta de la federación”.⁴⁴

En esta ejecutoria de la corte, establece que el Distrito Federal, en cuanto a su régimen interior se regirá en forma similar a las entidades federativas constituyendo una entidad distinta de la federación.

2.- Continuando con los artículos de la constitución que hacen referencia al Distrito Federal se puede destacar al artículo 43 establece :

“El artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y el *Distrito Federal* ”.⁴⁵

El citado artículo 43, establece que todos los estados miembros que integran la federación y hasta la parte final de este citado artículo, menciona al Distrito Federal, dándole categoría de estado miembro.

3.- Continuando con los artículos que hacen referencia al citado Distrito Federal se puede mencionar al artículo 44 de la constitución que establece:

“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

⁴⁴ Semanario Judicial de la Federación ,Tomo 101., p. 3675, V Época. México.

⁴⁵ Ibidem, p.43.

el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.⁴⁶

Con lo establecido en este presente artículo 44 de la constitución se puede destacar lo siguiente:

a.- La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes federales;

b.- El Distrito Federal es la capital de los Estados Unidos Mexicanos;

c.- En el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se regirá en el estado del Valle de México.

4.- El artículo 73, en su fracción VI, de nuestra constitución federal, hacía referencia a la facultad del congreso para legislar en todo lo referente al Distrito Federal y establecía hasta el 25 de octubre de 1993:

“Art. 73.- el congreso tiene facultad:

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes”.⁴⁷

Según lo previsto por la constitución en su artículo 73, el congreso tiene la facultad para expedir el Estatuto de gobierno del Distrito Federal, con la limitación que le corresponden a la asamblea de representantes, siendo el congreso el único para legislar en esta región.

5.- Continuando con el análisis del artículo 122 de la misma Constitución del 25 de octubre de 1993, establecía :

“El Gobierno del Distrito Federal está 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”.⁴⁸

⁴⁶ Ibidem. p.43.

⁴⁷ Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit. p. 543.

⁴⁸ Ibidem, p. 685.

6.- Otro precepto constitucional que a continuación analizaré es el artículo 89 de la presente constitución que establecía :

“Artículo 89. las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; ”⁴⁹

Con lo antes establecido por el artículo 89 de la constitución en su fracción primera, se incluía lo establecido en materia administrativa lo establecido por el artículo 92 lo siguiente:

7.- Continuando con los artículos constitucionales, se puede analizar el artículo 92 que establece :

“Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.⁵⁰

Según lo previsto por el artículo 122 párrafo cuarto, según la reforma del 25 de octubre de 1993, ordena y establece:

“el jefe del distrito federal refrendara los decretos promulgatorios del presidente de la república respecto de las leyes o decretos que expida la asamblea de representantes.

8.- el artículo 93 establece *“los Secretarios de Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos”*.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.,p. 69.

⁵⁰ Ibidem, p. 71.

1.- la lectura del texto constitucional es saber si la ley, es correcto llamar departamento del Distrito Federal o gobierno del Distrito Federal.

Del texto del artículo en cuestión se desprendía que la ley esta dentro de la constitución, al señalar como organo u órganos al departamento del Distrito Federal

Se hacía referencia al departamento del Distrito Federal como el órgano de gobierno de esta entidad federativa, y como consecuencia la ley se aparta del texto constitucional y de la tradición política del Distrito Federal.

El artículo 92 de la constitución claramente hacia la distinción entre el gobierno del Distrito Federal y los departamentos de estado.

El Distrito Federal no bebe ni puede equipararse a un departamento de estado.

Con lo anterior el autor Andrés Serra Rojas, comenta al respecto de todas estas controversias lo siguiente :

“La inquietud doctrinal que mantienen algunos juristas, para establecer el municipio de esta entidad y su plena autonomía al estilo de los demás, es debido a estas anomalías legislativas, que han acabado por desvirtuar el gobierno del Distrito Federal”⁵¹.

Finalmente estos problemas han sido eliminados con las reformas a los artículos 73 fracción VI y 120 con fecha del 25 de octubre de 1993, que hace referencia al gobierno del Distrito Federal.

5.8.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993.

Con la reforma del 25 de octubre de 1993, se publicó en el diario oficial de la federación, el decreto por el que se reformaron varios preceptos constitucionales relacionados con la organización, estructura y competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal, esta reforma junto con las del 31 de diciembre de 1994.

⁵¹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., p. 633.

El 22 de agosto de 1996 y las disposiciones que siguen vigentes del texto original de la constitución, conforman el soporte legal que da sustento al distrito federal mexicano.

La naturaleza jurídica de cualquier figura política o social se desprende precisamente del contenido de los preceptos legales en donde son definidas, reconocidas, diferenciadas, delimitadas o simplemente, enunciadas las diversas instituciones del derecho mexicano.

Según lo previsto por la constitución general de la república y el Estatuto de gobierno del Distrito Federal, la naturaleza jurídica del Distrito Federal queda expresamente de la siguiente manera:

“Artículo 44. 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 el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.⁵²

Sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal se puede destacar los siguientes incisos y son:

A.- El Distrito Federal o ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio;

B.- Es la sede de los poderes de la unión y por lo tanto capital de los Estados Unidos Mexicanos;

C.- Cuyo gobierno queda a cargo de los poderes de la unión, y de los de carácter local (asamblea legislativa, jefe de gobierno del Distrito Federal y el tribunal superior de justicia),

D.- Cuenta también con una distribución de competencias en materia legislativa y judicial delimitada en la propia constitución general de la república.

Considero también lo previsto por el artículo 122 de la presente constitución general de la república y establece :

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p. 43.

“Art.122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivos, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo”.⁵³

Con lo anterior se puede afirmar que como entidad federativa, el Distrito Federal goza, al igual que los estados de la federación, de representación en el senado y de órganos locales de gobierno,

Y sus habitantes disfrutan de los mismos derechos y obligaciones establecidos en la propia constitución general para todos los individuos que se encuentren en el territorio nacional, además los ciudadanos del Distrito Federal gozan de la preferencia, en igualdad de circunstancias para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes.

Pero lo que se puede destacar es lo previsto por el artículo 44 de la constitución al establecer que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos... de esta manera se amplía en la explicitud y claridad de la ley, puesto que en cualquier sistema federal, el Distrito Federal es la capital por ser sede de los poderes de la unión.

En lo que se refiere a la reformas de 1993 el autor Joel Carranco Zúñiga hace referencia de los siguiente :

“a partir de la reforma de 1993, se elevó a rango constitucional la denominación de ciudad de México para identificar al distrito federal. Anteriormente a pesar de una fuerte tendencia por llamar ciudad de México al distrito federal, no había un sustento jurídico que lo justificara, incluso las propias autoridades empleaban erróneamente ese término como era notorio en las señales de bienvenida o despedida en los límites de la ciudad, jurídicamente la ciudad de México no existía hasta el 25 de noviembre de 1993”.⁵⁴

⁵³ Ibidem., p. 145.

⁵⁴ Carranco Zúñiga. Joel. “REGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL”. Editorial Porrúa. México. D.F. 2000. 1ª. Edición. p. 9.

Con la reforma de 1993 también existieron otros cambios en la constitución como el artículo 31 fracción IV de la constitución que establece lo siguiente:

“Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

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”⁵⁵

En lo que se refiere a la fracción IV establece la obligación tributaria de los mexicanos en los diferentes ámbitos de competencia que sugieren las instancias de gobierno, así pues, adicionó la palabra “*Distrito Federal*” cambiando de denominación.

También se puede comentar que en este artículo los habitantes del Distrito Federal también están obligados en el pago de las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público.

Esta modificación responde a un ajuste de técnica legislativa más de forma que de fondo toda vez que los capitalinos han contribuido en forma regular con sus impuestos, haciendo extensivo el anterior precepto a esta entidad federativa.

Considero que la expresión “*entidad federativa*” bien puede sustituir al de “*Distrito Federal o del estado*” contenido en el artículo de referencia, en aras de preceptos más concretos.

5.8.2. RÉGIMEN JURÍDICO ANTES DE LA REFORMA DE 1993.

La estructura del Distrito Federal prevaleciente, hasta antes de la reforma de 1987 y de 1993 se puede destacar entre lo más importante lo siguiente :

I.-El Distrito Federal es parte integrante de la federación;

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. p.34-35.

2.-El gobierno del Distrito Federal quedó a cargo del Presidente de la República, ejercido por conducto del jefe del departamento del Distrito Federal, funcionario a quien nombra y remueve libremente;

3.-El congreso de la unión legisla en todo lo relativo al Distrito Federal;

4.-De 1917 al año de 1928, subsistieron los municipios en la capital de la república mexicana, posteriormente desaparecen y surge el departamento del Distrito federal, dividido en delegaciones, que actualmente suman 16 delegaciones;

5.-Los magistrados del tribunal superior de justicia del Distrito Federal eran nombrados inicialmente por el congreso de la unión, y a partir de 1928, es a cargo del presidente de la república con la aprobación de la cámara de diputados, y desde el año de 1987, la aprobación la realiza la asamblea de representantes;

6.-El procurador general de justicia del Distrito Federal es nombrado y removido libremente por el presidente de la república;

7.- Como organo de representación ciudadana se crea el concejo consultivo de la ciudad de México, sin que su presencia representara un medio efectivo de expresión ciudadana;

8.- De acuerdo con la ley orgánica del departamento del Distrito Federal, dentro de la estructura de este, existen diversos órganos:

a.-Pertencientes a la administración pública centralizada;

b.-Órganos desconcentrados;

c.-Órganos descentralizados;

d.-Empresas de participación estatal.

Con la reforma de 1987, se incorporó al artículo 73, fracción VI, de la constitución general de la república, la figura de la asamblea de representantes del Distrito Federal, que tenía como propósito la renovación político electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, con las facultades a que hemos referido.

5.8.3. EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El motivo para iniciar y reestructurar la organización del gobierno del Distrito Federal, es debido al resultado de las constantes demandas colectivas, el gobierno de la república impulsó una serie de reformas a la carta magna de México.

1.- Todo inicia el día 5 de julio de 1993, y es el titular del ejecutivo federal quien envía al congreso de la unión una iniciativa de decreto para reformar varios artículos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta iniciativa se dirigió expresamente a la cámara de diputados, como cámara de origen, donde es recibida y turnada mediante copias respectivas a las comisiones de gobernación y puntos constitucionales y del Distrito Federal, para poder ser analizada.

2.- Una vez revisada por las comisiones antes descritas, fue turnada al pleno de la cámara de diputados, como cámara de origen donde se verifica un apasionado debate, transcurrida esta discusión, es aprobada en la misma, mediante votación nominal de sus miembros.

3.- Una vez reunido el requisito anterior, el proyecto fue remitido a la cámara de senadores como cámara revisora, donde ya no hubo modificaciones ni adiciones algunas y es aprobada totalmente, por lo que se deduce que todas las modificaciones llevadas a cabo se efectuaron en la cámara de diputados.

4.- Una vez realizado todo lo anterior y aprobada la iniciativa en ambas cámaras, por el voto de más de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la misma es puesta a consideración de las legislaturas de los estados, para ser aprobada por la mayoría de estas, según lo previsto por el artículo 135 constitucional.

5.- Realizada esta tarea y como consecuencia de ello, aprobado el proyecto, se envió al ejecutivo federal, quien lo promulgó el día 20 de octubre de 1993 y ordenó su publicación en el diario oficial de la federación, que tuvo lugar el día 25 del mes de octubre del mismo año, a fin de que el contenido tuviese fuerza obligatoria para todos los habitantes de la república mexicana.

Con lo anterior se puede destacar que se aprueba la presente iniciativa de decreto de reformas de los artículos constitucionales siguientes :

- Artículo 31, fracción IV;
- Artículo 44;
- Artículo 73, Fracciones VI y VIII y XXIX-H;
- Artículo 74, Fracción IV, en sus Párrafos Primero, Segundo y Séptimo;
- Artículo 79, Fracción II;
- Artículo 89, Fracción II;
- Artículo 104, Fracción I-B;
- Artículo 105;
- y Artículo 107, Fracción VIII, inciso a);
- La Denominación del Título Quinto y
- El Artículo 122.

Se adicionaron 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 derogó la fracción XVII del artículo 89 de la constitución política de los estados unidos mexicanos.

5.8.4 DEBATES EN EL CONGRESO DE LA UNION.

Entre las modificación y entre diversos criterios y acalorados debates con los partidos políticos en el congreso de la unión puede destacar los siguientes aspectos :

a.- Se amplió la base de elegibilidad para incluir a diputados y senadores en el nombramiento del jefe del departamento del Distrito Federal;

b.- Se redució el periodo de los representantes a la asamblea a 3 años, en lugar de las 6 que proponía la iniciativa;

c.- Se estableció solicitud de licencia al cargo de elección popular por parte del jefe del Distrito Federal;

d.- Se adecuaron los periodos de sesiones de la asamblea de representantes, a efecto de que estos continúen coincidiendo con los del congreso de la unión;

e.-Se modificó la fecha límite para la presentación del paquete financiero presupuestal del Distrito Federal;

f.- Se suprimió del artículo 89 constitucional, la facultad del ejecutivo de nombrar al procurador general de justicia del Distrito Federal, en virtud de que esta ya la enmarca dentro del artículo 122.

DISCUSIÓN EN LO PARTICULAR.

En lo particular se discutió en los siguientes rubros:

*El Distrito Federal es la ciudad de México (artículo 44);

*Las facultades del congreso de la unión respecto al Distrito Federal (artículo 73);

*Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105);

*Organización y estructura del gobierno del Distrito Federal (artículo 122);

Las reformas constitucionales fueron promulgadas por el ejecutivo federal el 20 de octubre de 1993 y publicadas en el diario oficial de la federación el día lunes 25 del mismo año.

Según lo previsto por el artículo 1º. transitorio, entraron en vigor en 30 días después de su publicación, sin embargo, algo que resulto importante es lo relativo a la iniciación de vigencia de las mencionadas reformas, iniciación que se encuentra señalada en los respectivos artículos transitorios y que manifiestan que su entrada en vigor será de la siguiente manera:

La asamblea de representantes electa para el periodo de noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuó ejerciendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de la constitución antes de la reforma.

Pero a partir de la III asamblea de representantes tuvo las facultades que le otorgó el citado decreto, y fue la que se integró para el periodo que comenzó el 15 de noviembre de 1994 y que concluyó el 16 de septiembre de 1997, es decir, que la entrada en vigor de este organo legislativo se verificó casi un año después de aprobadas las reformas, tiempo suficiente para hacer todos los movimientos necesarios para que dicho organo funcionara plenamente.

Sin embargo el mayor problema resulta al analizar el primer nombramiento del jefe del Distrito Federal, que se verificaría hasta el mes de diciembre de 1997.

Considero que la asamblea de representantes que entró en ejercicio en 1994 y culminaría funciones en 1997, no contaría con la mayoría de asambleístas por parte del partido en el poder, y con motivo de ello pudiera darse el caso de que el jefe del Distrito Federal surgiera de algún partido político elegido por el voto popular.

Con lo anterior fue muy cuestionable que su designación comenzara hasta el año de 1997, afirmando algunos partidos políticos que era así por el hecho de que el partido en el poder en ese entonces no contaba con la voluntad de la mayoría de los habitantes en el Distrito Federal y por consiguiente se dió ese tiempo de entrada en vigor para que el partido del gobierno dispusiera de tiempo suficiente para tomar las medidas necesarias y de esta manera, ya que en 1997 tener bajo control a la asamblea de representantes y como resultado de ello al jefe del Distrito Federal.

Con lo anterior nunca estuvo vigente la norma concerniente a la elección del primer jefe del Distrito Federal prevista para diciembre de 1997, debiendo a que en 1996 cambiaron las reglas sustancialmente para hacer realidad el anhelo de reivindicar los derechos políticos de los capitalinos.

5.9. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1996.

La evolución hacia la democratización del Distrito Federal terminó con la derogación de la fracción VI del artículo 73 de la constitución, según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

Las facultades legislativas del congreso de la unión sobre algunas leyes que se aplicarán en el Distrito Federal, pasaron a la redacción del artículo 122 constitucional.

Con las anteriores reformas de 1996 se puede comprender que se avanzó con la derogación y reformas de los siguientes:

- 1.- Se derogó el texto fracción VI del artículo 73 constitucional.
- 2.- La redacción del nuevo artículo 122 constitucional.
- 3.- Cambio de nombre el *Título Quinto de la Constitución* que ahora se denomina “*De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*” y
- 4.- las las Bases Constitucionales del Distrito Federal.

Con las reformas de 1996 el autor Miguel Acosta Romero considera lo siguiente:

“El proceso de reforma política y administrativa del Distrito Federal ha sido gradual pero efectiva, tan es así que el artículo 122 constitucional ha sido reformado varias veces a partir de 1992, en 1993 Diario Oficial de la Federación del 20 de octubre de 1993, en 1994 en el Diario Oficial de la Federación de 1º. De julio de 1994 26 de julio de 1994 y la última en 1996 Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 1996”.⁵⁶

Con las reformas de 1996, se estableció en el artículo 122 de la constitución general del país que son autoridades locales del Distrito Federal las siguientes autoridades:

- 1.- La Asamblea Legislativa;
- 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 3.- El Tribunal Superior de Justicia.

En lo que se refiere al jefe de gobierno del Distrito Federal será elegido mediante el voto popular, directo de los ciudadanos, teniendo un

⁵⁶ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 665.

periodo de gestión de seis años, salvo el que se elija en 1997, que de acuerdo a un artículo transitorio solamente durará tres años.

Según lo establecido en la base tercera, fracción II, que los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa; aunque cabe aclarar que en este primer ejercicio del jefe de gobierno electo, los titulares de estas demarcaciones serán elegidos en forma indirecta, entrando en vigor plenamente la norma de elección hasta el 1º, de enero del año 2000.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Con base en el texto del artículo 122, se promulgó el Estatuto de gobierno para regir la vida políticamente del Distrito Federal, y se puede mencionar lo siguiente:

Se reformó la fracción VI, del artículo 73 de la constitución federal, la cual incluyó en la reforma una nueva redacción, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, y para conocer esta modificación el autor Sergio Márquez Rábago describe lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad.

.....
VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes”.⁵⁷
.....

*El congreso de la unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el 22 de agosto de 1996.

*Quedó establecido en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1º. De agosto de 1994.

*Las Reformas quedaron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 13 de junio, 12 de diciembre de 1995 y 4 de diciembre de 1997.

⁵⁷ Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit., p. 543.

Y a falta de constitución local es el documento básico del gobierno local de la entidad federativa Distrito Federal, es el Estatuto de Gobierno.

Para el surgimiento del Estatuto de Gobierno es importante hacer mención que se derogó la fracción VI, del mismo artículo 73 constitucional, entrando en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996 y el autor Sergio Márquez Rábago describe lo siguiente:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

.....
VI. (Derogada)”.⁵⁸

.....

El proceso democratizador continúa en enero de 1995, tanto la cámara de diputados como la asamblea de representantes del Distrito Federal a la cual por cierto ya le denominán asamblea legislativa del Distrito Federal, se acordó celebrar una serie de consultas y debates públicos para avanzar en la reforma de la estructura local de gobierno de esta entidad y en la posibilidad de que los ciudadanos elijan en forma directa y por voto universal y secreto a la primera autoridad política de la entidad que ahora se llama jefe de gobierno local del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal quedó integrado de la siguiente manera:

El Estatuto de Gobierno esta integrado de seis títulos y transitorios y entre sus principales disposiciones son:

*Título I. De las Disposiciones Generales.

*Título II. De los Derechos y Obligaciones de Carácter Público.

Este Título Segundo esta integrado de dos capítulos y son:

Capítulo I.- de los Derechos y Obligaciones de los Habitantes

Capítulo II.- de los Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos.

*Título III. De la Atribución de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal.

⁵⁸ Ibidem, p.p. 544-545

Este Título Tercero esta integrado de tres capítulos el cual se integra de:

- Capítulo Primero.- Del Congreso de la Unión
- Capítulo Segundo.- De la Suprema Corte de Justicia de la Unión.
- Capítulo Tercero.- Del Presidente de la República.

*Título IV. Bases de la Organización y Facultades de los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal.

Este título esta integrado de tres capítulos,
El capítulo I.- se refiere a la Asamblea de Representantes y a su vez esta integrado de tres secciones y son:
Sección I.-Facultades de la Asamblea.
Sección II.-Iniciativa y Formación de Leyes.
Sección III.- De la Comisión de Gobierno.
El capítulo II.- se refiere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y se integra de tres secciones y son:
Sección I.- Nombramiento y Remoción
Sección II.- Facultades y Obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
Sección III.- Coordinación Metropolitana.
El Capítulo III.- que se refiere al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

*Título V. De las Bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de Atribuciones entre sus Órganos.

Este título quinto se integra de tres capítulos y son:
Capítulo I.- Organización de la Administración Pública.
Capítulo II.- De las Delegaciones.
Capítulo III.- Bases para la Distribución de Atribuciones entre Órganos Centrales y Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

*Título VI. De los Consejos Ciudadanos.
El título Sexto esta integrado de dos capítulos, y son
Capítulo I.- de la Integración e Instalación.
Capítulo II.- de las funciones de los Consejos Ciudadanos.
*Transitorios.

En su contenido central se puede distinguir cuatro incisos centrales del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y son los siguientes:

1.- La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los Órganos de Gobierno de esta Entidad Federativa, que de conformidad con la Constitución Federal: son la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

2.- Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal.

3.-Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.

4.-Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, y 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.

Sobre la integración y contenido del Estatuto de Gobierno el autor Miguel Acosta Romero define lo siguiente:

“El régimen jurídico del Distrito Federal entonces está constituido por las bases constitucionales contenidas en el artículo 122, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el conjunto de leyes de toda índole aplicables en esa entidad y que se han promulgado por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa a partir de las reformas de 1993”.⁵⁹

A partir de 1993, el régimen jurídico en el Distrito Federal hubo reformas en el Distrito Federal, y estas reformas fueron en el artículo 122 de la constitución federal y sus cinco bases así como el Estatuto de Gobierno y demás leyes promulgadas por el congreso de la unión y la asamblea legislativa aplicables en el Distrito Federal.

En lo que se refiere al contenido del Estatuto de Gobierno en relación al territorio del Distrito Federal el artículo 3º, establece lo siguiente:

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 669.

“Artículo 3º.- El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión así como los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ley que regule la administración pública del Distrito Federal contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal”.⁶⁰

Las obligaciones y los derechos de los ciudadanos de la mencionada entidad federativa están reconocidos por los artículo 4º 5º y 6º, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y establece:

“Artículo 4º.- Son originarios del Distrito Federal las personas nacidas en su territorio.

Artículo 5º.- Son habitantes del Distrito Federal las personas que residen en su territorio. Son vecinos del Distrito Federal, los habitantes que residan en él por más de seis meses. La calidad de vecino se pierde por dejar de residir en el Distrito Federal por más de seis meses, excepto con motivo del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio.

Artículo 6º.- Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 Constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios de la misma.”⁶¹

En lo que se refiere a los derecho y obligaciones de los ciudadanos del Estauto de Gobierno se puede citar en el capítulo II “*De los Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos*”, los artículos 20 al 22 lo siguiente :

“Artículo 20.- los ciudadanos del Distrito Federal tiene derecho a:

⁶⁰ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Comentado., 1ª. Edición 1996. Deparatamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Mexico. D.F. p..5.

⁶¹ Ibidem, p.p. 7-9.

I.- Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes, para los cargos de representación popular;

II.- La preferencia, en igualdad de circunstancias, para ocupar cargos , empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes, y

III.- los demás que establezcan este Estatuto y las leyes.

Artículo 21.- Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos.

Artículo 22.- La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre asuntos públicos de la ciudad en general”.⁶²

El Gobierno del Distrito Federal está reconocido en el artículo 122 reformado varias veces, la última según el Decreto publicado el 22 de agosto de 1996 que estableció las bases para que el gobierno local de esa entidad federativa, incisos a), b), c), bases I. De la Asamblea Legislativa, II. Del Jefe de Gobierno del Distrito Federal , III. De la Administración Pública , IV Del Tribunal Superior de Justicia y V. Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Según lo previsto por el artículo 7°. Del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece:

“Artículo 7°. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

La distribución de aplicaciones entre los poderes federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada, además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.

⁶² Ibidem., p.p. 31-33.

Artículo 8°. Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y
- III.- El Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 9°. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Se compondrá de una sala superior y por salas ordinarias, conforme lo establezca su ley orgánica...

Artículo 10°. El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República...”

Artículo 11.- El gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:

I.- Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las delegaciones que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas, y

III.- La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del apartado G) del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.⁶³

Sin duda, un tema que estará insistentemente en el debate actual, habrá de ser el relativo a restaurar la vida municipal del Distrito Federal; este tema que por ahora está cargado de fuertes tendencias ideológicas y partidistas. Pero lo más importante es la transformación que puede arrojar para la gran ciudad capital.

“El Distrito Federal debía tener un gobierno local y que también debía someterse a elección a los delegados políticos-administrativos y es satisfecho que lo ha sostenido durante más de 25 años ya sea una realidad y que los delegados se elijan a

⁶³ Ibidem., p.p. 9-21

partir del año 2000 al igual que lo fue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el día 6 de julio de 1997".⁶⁴

Para finalizar se puede concluir diciendo que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio con capacidad para adquirir y poseer bienes para la prestación de los servicios públicos, la característica del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Se puede resaltar que de ninguna forma se consideraban como homólogos Ciudad de México y Distrito Federal, ya que este último es el que tiene el reconocimiento y existencia constitucional, situación que difiere en sustancia de lo que hoy establecen el artículo 44 y el artículo 2º, del Estatuto de Gobierno. y es hasta el 25 de octubre, con la reformas constitucionales y después con la expedición del Estuto de Gobierno del 26 de julio de 1994, cuando se asimilan en personalidad Ciudad de México y Distrito Federal.

Con lo anterior se puede resaltar los siguientes aspectos de la Ciudad de México y son:

- 1.- Se consideró como el asiento de los poderes federales;
- 2.- Se le atribuyó, al igual que al Distrito Federal, la calidad de capital de la República Mexicana;
- 3.- Fehacientemente se hizo el reconocimiento constitucional de que adquieren el carácter de entidad federativa.

En consecuencia, coinciden el ejercicio de facultades tanto de naturaleza federal como propiamente locales, se desechó así su calidad de simple *departamento administrativo*, lo que llevó a adjudicar a la novel entidad la característica de autonomía, calidad que hasta el momento resultó incompatible con dos de los órganos de gobierno, a saber: respeto del titular del Ejecutivo local, particularmente a lo que hace a su forma de elección, y respecto del carácter y facultades de la Asamblea de Representantes .

⁶⁴ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 668.

Debe hacerse hincapié en el curioso fenómeno que se ha presentado respecto de la normativa constitucional y los ordenamientos infraconstitucionales expedidos con motivo de la reforma de 1993 al Distrito Federal, y lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que, mientras aquélla en el multicitado artículo 44 constitucional determinó la nueva naturaleza del Distrito Federal, la Ley Orgánica Federal en los artículos 5º, 26, 31 y 44 siguen manteniendo su calidad de departamento administrativo, situación que se sobresee con el artículo 5º transitorio del propio decreto de reformas constitucionales de 25 de octubre de 1993, que determinó que hasta se mantendrá tal situación.

4.- Se le atribuyó personalidad y capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y

5.- Finalmente se determinó en la última frase que las características del patrimonio de la ciudad así como su régimen jurídico estarán determinados por la Asamblea de Representantes, mediante ley que tal órgano expida al efecto.

6.- El jefe de gobierno del Distrito Federal puede ser denominado gobernador del Distrito Federal.

7.-Las reformas de 1996, ya le dieron el nombre de jefe de gobierno del Distrito Federal.

8.-Según el artículo 1º de la Ley Orgánica del Distrito Federal, de 1970, enumeraba los diferentes nombres que recibe el Jefe de Departamento del Distrito Federal y son:

- Gobernador;
- Primera autoridad administrativa;
- Presidente municipal o regente del distrito federal.
- Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal. (Actualmente),.

9.-El hecho de que el Distrito Federal sea una entidad federativa, implica que el gobierno local este integrado por los tres poderes.

10.-Las reformas a la constitución y a las leyes modificaron la estructura político-administrativa de la entidad, de tal manera, que ahora comparten esa responsabilidad los poderes federales y los órganos locales de gobierno del Distrito Federal

11.-El artículo 7º del Estatuto de Gobierno, declaró que el gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los poderes de la unión, pero los ejercen por si ÿ a traves de los órganos de gobierno del Distrito Federal. De tal manera, que a partir del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994, hay una distribución de atribuciones entre los poderes federales y los órganos de administración del Distrito Federal.

12.-La evolución hacia la democratización del Distrito Federal terminó con la derogación de la fracción VI del artículo 73 de la constitución, por el decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, así como la redacción del nuevo artículo 122 constitución y sus cinco bases que actualmente rigen el Distrito Federal.

CAPÍTULO SEXTO.

LAS PROPUESTA DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

6.1.FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE EL DISTRITO FEDERAL.

Las facultades del congreso según la constitución de 1824, establecía que el congreso de la unión podía elegir y variar el lugar de residencia de los poderes federales, según lo previsto en el artículo 50, fracción XVIII y XXIX.

En la constitución de 1857 estableció que para dicha residencia al Estado del Valle, cuya creación quedó subordinada a la traslación de los poderes federales a otro lugar, la cual dependía del congreso, según lo previsto por los artículos 46 y 72, fracción V.

Se instituyó en la constitución de 1917 vigente entre nuestros días, con la diferencia que se estableció al estudiar al Distrito Federal desde el punto de vista geográfico constitucional, en sus artículos 44 y 73 constitucional, fracción V.

Sobre las facultades del congreso de la unión el autor Felipe Tena Ramírez define lo siguiente :

“...Este aspecto geográfico engendra otra de las diversas sustancias entre la Institución Norteamericana y la nuestra. Pero la Constitución de aquel país tuvo en cuenta la necesidad de destinar un sitio exclusivo para la Residencia de los Poderes Federales: conforme al propósito que se buscaba, la superficie afectada fue la indispensable para albergar las oficinas y a los funcionarios. El mismo principio se observó entre nosotros cuando en 1824 el Constituyente señaló un Círculo con un Radio de dos Leguas, como área suficiente para la residencia material de los Poderes de la Unión...”¹

Pero con el propósito inicial se postergó cuando el constituyente de el año de 1856 acogió para el Distrito Federal una superficie excesivamente mayor de la que hubiera bastado para sede de los poderes federales, los decretos del 1898, ratificaron esta última posición, la cual se pretendió ampliar desmesuradamente cuando en el artículo 44 del proyecto de constitución del primer jefe se propuso que al territorio del Distrito Federal se agregó “el de los distritos de Chalco de Amecameca, de Texcoco; de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que quedó en el valle de México, fijando el lindero con el Estado de México sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del monte alto y el monte bajo.

Aunque no fué aprobada por el constituyente ni tampoco cuando en octubre de 1918 la volvió a presentar don Venustiano Carranza por vía de reforma constitucional ante el congreso ordinario, la proposición a que se puede referir es indicio de la tendencia que ha prevalecido desde 1857 para

¹ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., p.p. 306-307.

hacer del Distrito Federal una entidad que sobrepasa en mucho, a la de ser simple asiento reservado a los poderes de la unión.

De lo anterior el autor Felipe Tena Ramírez sigue comentando en relación al Distrito Federal lo siguiente :

“actualmente es eso y mucho más el distrito federal. Por ser la sede de aquellos poderes, ha sido siempre el centro de la vida política del país. Más por su superficie, por la densidad de su población, por su riqueza artística y arquitectónica, por su vida económica y cultural, es la entidad federativa incomparablemente superior a todas las demás. Y esta entidad tan desproporcionada ha sido donada a los poderes federales, acrecentando con dadiva tan importante su ya reconocida y grande hegemonía”.²

Si pues el Distrito Federal excede entre nosotros a su misión de este, si por su importancia sobrepasa a cualquiera estado-miembro, parece justificado que, a diferencia de la Constitución Norteamericana, la nuestra se preocupó por organizarlo constitucionalmente.

Según lo previsto en el artículo 122 constitucional inciso A, fracción I, establece las siguiente atribuciones:

“A. Corresponde al Congreso de la Unión.

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;”³

Corresponde al congreso de la unión, legislar en las materias relativas al Distrito Federal que no sean facultad expresa de la asamblea legislativa.

Con lo establecido en el artículo 122 de la constitución se puede comprender lo siguiente:

² Ibidem., p. 307.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. p. 107.

a) Se Expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal documento que contiene las normas básicas de acuerdo con las cuales se organizó la existencia interna de la capital federativa.

El estatuto equivale a los ordenamientos que se conoce como constitucionales políticas de los estados, en consecuencia, la asamblea legislativa difiere de los congresos estatales, en la circunstancia de que estos tienen la facultad constituyente, es decir, pueden reformar sus constituciones e, inclusive, expedir otras, en tanto que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal solamente puede ser expedido y modificado por el congreso de la unión.

b) Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal. Esta es otra atribución que implica una diferencia más entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los congresos de los estados, ya que aquella no puede legislar sobre su deuda pública, en tanto que estos si tienen esa atribución.

c) de acuerdo con lo ordenado por el artículo 122, inciso b. fracción III, examinar y, de ser el caso, aprobar o desechar el proyecto relativo a los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos de él Distrito Federal.

d) También corresponde al congreso de la unión expedir las leyes que regulen el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión en el Distrito Federal.

6.2. ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL.

En lo que se refiere a la organización constitucional de esta ciudad, es preciso comentar que es oportuno recordar que este lugar, la característica de un estado miembro de la federación es la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no esta reservado a los poderes federales, que no esta prohibido por la constitución a los estados que no se les impone positivamente por la misma. Esa autodeterminación se parece a la soberanía en lo que tiene de decisión tomada por si mismo, pero se diferencia sustancialmente en que es una facultad limitada.

En relación a la facultad de autodeterminarse de los estados el autor Felipe Tena Ramírez comenta lo siguiente :

“esa autodeterminación se parece a la soberanía en lo que tiene de decisión tomada por si mismo, pero se diferencia sustancialmente en que es una facultad limitada. La facultad de autodeterminarse se traduce en la de darse una constitución, donde se crean los poderes del Estado y se les dota de competencias”.⁴

Restringida por el pacto federal, pero capaz no obstante, de expresarse en una constitución local, la autodeterminación de los estados se llama autonomía.

En lo que respecta al Distrito Federal carece de autonomía, por que no puede darse por si mismo una constitución, y en ello se distingue fundamentalmente de las demás entidades federativas, llamadas estados.

Dicha facultad de darse por si mismo una constitución no existe en el Distrito Federal, por las razones que se van a exponer. Los poderes legislativo, ejecutivo y Judicial del distrito han sido creados, no por voluntad de los ciudadanos del distrito, sino por decisión de la constitución federal, expresada en la fracción VI del artículo 73; así pues, una constitución del distrito no podía tener por objeto crear los poderes del mismo, como lo hacen las constituciones de los estados respecto a los poderes de estos.

En lo que se refiere a la creación de una constitución el Autor Tena Ramírez comenta lo siguiente :

“Además de la creación de los Poderes, una Constitución tiene por objeto organizarlos mediante la atribución de sus competencias. En la fracción VI del artículo 73 hay algunas reglas de organización de los Poderes del Distrito, las cuales han sido impuestas al Distrito por el constituyente de Querétaro; por lo tanto no podrán ser materia de una Constitución de Distrito. Las Normas que completan dicha organización deben ser dictadas por el Congreso de la Unión, en funciones de Legislatura del Distrito, según lo veremos más adelante. Tampoco en este caso se manifiesta la autonomía del distrito, por que los representantes que integran el Congreso de la Unión no

⁴ Ibidem., p. 308.

son designados por los ciudadanos del Distrito Federal, sino por toda la Nación”.⁵

Además de la organización de los poderes lo es impuesta, el Distrito Federal no designa a los titulares de dichos poderes; el poder legislativo del distrito reside en el congreso de la unión y el ejecutivo en el presidente de la república, autoridades elegidas por todo el pueblo mexicano; el poder judicial reside en el tribunal superior, formado por magistrados que nombra el presidente con aprobación de la cámara de diputados

El gobierno del Distrito Federal no se gobierna por si mismo, lo que significa que carece de autonomía. Es por ello por lo que no esta en aptitud de darse una constitución como la de los estados, cuyos ciudadanos, a través de sus legisladores constituyentes elegidos por ellos, ejercitan la autodeterminación al expedir la constitución del estado.

La ausencia de autonomía del distrito, que se manifiesta por el hecho de que dicha entidad no puede darse a si misma su constitución ni elegir a sus autoridades, es lo que engendró la diferencia sustancial del distrito en relación con los estados de la federación.

En el Distrito Federal esta sujeto a normaciones constitucionales, nada más que no emanaron de él, por carecer de autonomía, sin que le son impuestas. Dichas normaciones se encuentran en la fracción VI del artículo 73 y se complementan por otras disposiciones constituyentes del congreso de la unión,

LEGISLATURA DEL DISTRITO FEDERAL

En su artículo 50, fracción XXVIII, la constitución de 1824, concedía la congreso de la unión la facultad de ejercer en el Distrito Federal las atribuciones del poder legislativo de un estado, en virtud de dicha facultad, que no llegó a reiterar en términos tan precisos ninguna otra constitución, la organización legislativa del Distrito Federal fué idéntica a la de un estado.

En la constitución de 1857, omitió toda comparación o identificación del distrito con los estados en cuanto a su organización interna y simplemente autorizó al congreso “*para el arreglo interior del Distrito*

⁵ Ibidem., p. 308.

Federal y territorio, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, asignándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”. (art. 72 fracción VI). Mediante la reforma de 1901, dicha facultad se convirtió en esta otra: “para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios.

La fracción VI del artículo 73, según otorgó el congreso la facultad de legislar para el distrito y territorios federales sobre las bases que se examinan después.

“Efectivamente en las Constituciones que acabamos de mencionar, la Constitución de 1824 es la únicamente la que instituye uno de los tres poderes del distrito, el legislativo, con las atribuciones del poder legislativo de un Estado. ilimitado en sus facultades, dentro de la única obligación de tratar al distrito como a un Estado, ese legislativo era, al crearlo la Constitución, una Legislatura Constituyente del Distrito, capaz de instituir y organizar los demás Poderes Locales y de darse a si mismo sus facultades, exactamente igual que la legislatura Constituyente de un Estado”.⁶

El congreso hiciera de la autonomía de que lo invistió la constitución, podía resultar cierta autodeterminación del distrito con su ley constitutiva propia es decir la que expidiera el congreso para organizar a las autoridades locales, con su legislación ordinaria local, la emanada del congreso, en ejercicio de sus facultades como órgano constituido y con sus autoridades exclusivas, las creadas por el congreso, excepto el poder legislativo, que por mandamiento de la constitución federal tenía que ser el propio congreso de la unión.

En lo que corresponde a la constitución de 1857 limitó la antes soberanía facultad de organizar al distrito, que conforme a la constitución de 1824 tenía el congreso, imponiéndole las normas que quedaron expuestas, de las que resultaba la existencia de las autoridades políticas, municipales y judiciales propias del distrito, puesto que sus habitantes las elegían popularmente, y también el patrimonio propio, todo ello no por voluntad del congreso, como en la constitución de 1824, sino por mandato de la constitución.

⁶ Ibidem., p. 309.

Pero ese régimen, el más liberal de todos, fue sustituido por el radicalmente opuesto, mediante la reforma de 1901, que facultó al congreso simplemente para legislar en todo lo concerniente al distrito, sin imponerle la obligación de tratado como estado. (sistema de la constitución de 1824), ni de otorgarle autoridades y patrimonio propio (como el sistema de la constitución de 1857). La ley emanada de la facultad conferida en 1901, podía organizar al distrito como quisiera, con tal de respetar las garantías individuales y demás mandamientos constitucionales comunes a todas las autoridades del país.

En la constitución de 1917, que después fué modificada en el año de 1928 con la supresión del municipio libre, estableció y organizó en la constitución, a diferencia de todos los sistemas precedentes, los tres poderes del distrito, de los cuales dos se identificán por sus titulares con los respectivos poderes federales y solamente el judicial tiene titular distinto al del poder judicial federal. El poder legislativo del Distrito Federal en la constitución vigente es, pues el congreso de la unión, pero su función constituyente no es la de crear poderes locales, que ya existen en la constitución federal, en lo que difiere de las constituciones precedentes; su función constituyente se reduce, a dotar de facultades a los tres poderes que creó la constitución.

El congreso de la unión ha expedido diversas leyes orgánicas del Distrito Federal, que aunque desde el punto de vista formal no se distinguen de la legislación ordinaria emanada del congreso, son por su objeto normaciones auténticamente constituyentes, porque dotaron de facultades y organizarón a dos de los poderes, que, creados por la constitución, carecen, no obstante, de facultades enumeradas en la misma.

El congreso debería en rigor señalarse sus propias facultades de legislaturas del distrito, mediante otra ley constituyente, como lo ha hecho con los poderes ejecutivo y judicial del distrito. La ausencia de la ley mencionada no es sin embargo, de llamar la atención, si se tiene en cuenta que las constituciones de los estados, obra de las legislaturas ordinarias en funciones de constituyentes. Tampoco suelen enumerar las facultades del poder legislativo sino solamente las de los otros poderes, pues sencillamente dicen que a la legislatura corresponde legislar en todo lo que no esta reservado a los poderes de la unión.

El congreso de la unión, como legislatura del distrito, no tiene facultades absolutas, al igual que las legislaturas de los estados, goza de la

atribución general de legislar en materia local, lo cual significa que el congreso no puede ejercitar ninguna de las facultades federales, limitándola al distrito, pues entonces invadiría su propia esfera federal. Así por ejemplo, no puede expedir el código de comercio para el Distrito Federal, pero si puede expedir el código penal del Distrito Federal, porque esa facultad no esta conferida a la federación. Obligó, pues, a la legislatura del distrito la disposición del artículo 124, que al reservar a los estados todo lo no otorgado a la federación distribuye entre aquellos y esta, las competencias constitucionales.

Cuando el congreso de la unión actúa como legislatura del distrito, se equipara en sus atribuciones a las legislatura de los estados, pues como ellas tiene, aunque disminuida, la función constituyente y como ellas poseé completa la función legislativa ordinaria.

6.3. DESAPARICIÓN DE LOS TERRITORIOS FEDERALES.

Existen partes del territorio nacional que no tienen los recursos suficientes para sostener todos sus gastos públicos y cuya población es pequeña. estas partes se denominán territorios federales, las que son estados en potencia, ya que adquirirán esta categoría a través de una declaración del congreso de la unión, una vez satisfechos los requisitos indicados en la fracción II del artículo 73; una población mínima de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

En lo que corresponde a los territorios federales el doctor Jorge Carpizo comenta lo siguiente :

“Desde el punto de vista jurídico la diferencia esencial entre los Estados miembros y los Territorios Federales estriba en que estos últimos no son autónomos; es decir, no pueden darse una Constitución para su régimen interior, si no que es la propia ley general la que en el artículo 73 fracción VI contiene, lo que impropriamente se puede denominar, la Constitución de los Territorios Federales”.⁷

Los territorios federales no son autónomos, lo que significa que no tienen la facultad de autogobierno en lo referente a su organización interior.

⁷ Carpizo, Jorge. Op. Cit., p. 133.

La constitución señala que la división de los territorios es la municipalidad, y la que tendrá la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos. Cada municipio tendrá un ayuntamiento de elección popular directa.

Los territorios tienen dos diferencias respecto al Distrito Federal :

a) La primera, en este último no existen municipios.

La original constitución de 1917 admitió el municipio tanto en el Distrito Federal como en los territorios, pero en 1928 se reformó la ley fundamental y se suprimió tanto en el distrito como en los territorios el régimen municipal por “consideraciones de orden político que exigen que los altos funcionarios de la nación y los representantes de naciones extranjeras no estén, ni aun indirectamente, bajo la jurisdicción de autoridades que no sean federales”.

Para el autor Felipe Tena Ramírez, opina que las razones anteriores no eran válidas para los territorios federales, lo siguiente :

“Por que ni los altos funcionarios de la Federación ni los representantes de las naciones extranjeras residen en ellos; si no al contrario, si hay razones por las cuales es conveniente y benéfico la existencia de Municipios en los territorios, ya que son estados en potencia y deban aprender a autogobernarse, y los ciudadanos a ejercer sus derechos para el nombramiento de los funcionarios”.⁸

Para el 14 de diciembre de 1940 se volvió a reformar la constitución para admitir otra vez la existencia del municipio libre, pero únicamente en los territorios federales.

b) La segunda diferencia de los territorios federales respecto al Distrito Federal estriba en que los primeros no tienen representantes en el senado de la república y el Distrito Federal, si la razón para que los territorios federales no tengan la mencionada representación radica en que de acuerdo con la teoría tradicional únicamente los estados deben estar representados en el senado.

⁸ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 293.

La desmembración de las entidades federativas con el objeto de crear territorios federales responde a un objeto político: a los estados miembros poderosos y que tradicionalmente han guardado cierta independencia frente al centro se trata de doblegarlos, dividiéndolos, arrebatándoles parte de su territorio.

De lo anterior solo resta asentar que en el orden lógico de las cosas los territorios federales tienden a desaparecer, lo que responden al desarrollo económico y político del país.

6.4. CREACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y CREACIÓN DE UN CONGRESO LOCAL.

Según lo previsto en el artículo 43 de la constitución. “las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal”.

Según lo previsto por artículo 44 Constitucional establece :

“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 el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”.⁹

De el artículo anterior se puede considerar que en la capital del país es la sede de los poderes federales, de existir la posibilidad de trasladarlos a otro lugar o estado, la capital podrá erigirse en el estado 32 de la federación, y puede existir la posibilidad de la creación del estado 32 de la federación y se propone lo siguiente:

a)La posibilidad de que una superficie 100 millas, (como lo sucedido en Estados Unidos en donde los estados de Maryland y Virginia

⁹ Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 43.

cedieron parte de su territorio que, con el nombre de distrito de Columbia se destinó para la residencia de los poderes federales).

Esto implicó que puede darse la posibilidad en la capital de que al mudarse los poderes federales a otro lugar, según el modelo norteamericano, dos estados de la federación cedieron parte de su territorio y crearon el distrito de los poderes federales.

b) En lo que se refiere a la sede de los poderes federales el estado de México y el Distrito Federal debido a su cercanía de estos dos entidades federativas puedan ceder parte del territorio que colindan para la creación del distrito sede, de los poderes federales.

c) Al ceder dos estados de la federación parte de territorio tendría como consecuencia afectar límites de dos estados de la federación y en lo que corresponde a los límites según lo dispuesto por el artículo 73 constitucional fracción IV. establece :

“Para arreglar definitivamente los límites de los Estados. Teniendo diferencias que entre ellos susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.”¹⁰

Con esto el congreso unión esta facultado de solucionar las controversias de límites que surjan entre dos estados, pero en específico tendrían que ceder parte de su territorio.

d) En el caso de que los dos estados no cedieran parte de su territorio y que sólo el gobierno de la ciudad fuera el indicado existe la posibilidad de que sea en la misma ciudad de México y que se establezca un territorio autónomo para la sede final de los poderes de la unión y permita a esta gran ciudad transformándose políticamente en su organización interior, como lo es en el ámbito legislativo, ejecutivo y judicial a nivel local.

De lograr cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación como lo establece la fracción V, del artículo 73. existe la posibilidad de que la ciudad adquiriera si libertad política y este sujeto a la lo

¹⁰ Ibidem, p. 55.

que establezca el congreso de la unión, entonces sería indispensable que la asamblea legislativa se convierta en un verdadero congreso local

6.5. DE LA CREACIÓN DE UN CONGRESO LOCAL.

Con la creación de un congreso local, la gran ciudad de México ha estado regido por la asamblea legislativa que lo interesante sería cambiar de denominación, además de asumir la atribución de seguir legislando para los asuntos concernientes a la ciudad, además la asamblea legislativa los miembros que integran esta institución son elegidos por el voto ciudadano, entonces son elegidos democráticamente, principio que favorecería al cambio de denominación.

Al darse este supuesto existe la posibilidad de la creación de un congreso local debe existir la posibilidad de que una vez creado el congreso local, este mismo pueda crear su propia constitución política de la ciudad, para seguir rigiendo la vida de esta gran ciudad, cuestión misma que se sigue realizando con el estatuto de la ciudad.

Con la creación de la constitución local de la ciudad de México sería un gran adelanto democrático, por que esta ciudad no estaría siendo regulado por el congreso de la unión y tendría la capacidad de autorregirse en materia legislativa. es fundamental que se den los supuestos anteriores para lograr el cambio en la ciudad de México, no basta cambiar de partidos político en el poder, por que aunque un partido político en el poder gobierne en la ciudad, estará siempre limitado en materia legislativa, por que el congreso federal tiene competencia, en su localidad que gobierno, y es fundamental la autonomía de esta ciudad para poder crear sus propias leyes, pero por su congreso local y no federal.

Se trata de madurar el cambio, no con partidos, estos vienen y van, con el paso del tiempo, las instituciones políticas son las que perduran con los años y es lo que hace grande a una nación, por mucha voluntad política para la ciudad no basta, falta el verdadero cambio pero no de partidos sino en las instituciones, para que se pueda dar una verdadera vida democrática

Con los cambios que propongo se puede anexar también en la lista lo que establece el artículo 73, en donde se refiere a las facultades del congreso y establece lo siguiente:

Que se lleve a cabo la fracción III, del mismo artículo que dice lo siguiente :

Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto :

1.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de veinte mil habitantes, por lo menos.

2.- Que se compruebe ante el congreso que tiene los elementos bastantes para promover a su existencia política.

3.- Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la creación del nuevo estado, quedando obligadas a dar informe dentro de seis meses, contados desde el día que se remita la comunicación respectiva.

4.- Que igualmente oiga al ejecutivo de la federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5.- Que sea votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6.- Que la resolución del congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previéndose examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.

7.- Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubiese dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados.

Con esto la propia constitución abrió el camino para la creación de un estado de la federación, en este caso ya está establecido, pero lo distinto en este, es someter a las legislaturas de los estados, para la resolución de esta iniciativa que se presenta, por que de lo anterior la ciudad cuenta con los requisitos necesarios para ser el estado 32 de la federación.

Pero el camino esta dado lo que se requiere es voluntad política, y si de verdad se quiere transformar a la ciudad, esta sería la gran oportunidad en el ámbito legislativo de poder lograrlo para beneficio de los que poblamos y vivimos en esta gran ciudad y es necesario darle una autonomía plena y real para erigirse como un verdadero estado y no sometido a las designaciones de a una autoridad superior.

Considero necesario la creación del estado del Valle de México, como ese gran estado de la república y gran capital, tiene todo en lo que respecta a Infraestructura, política lo único que le falta es la libertad política jurisdiccional, se había dado cambios como la reforma de 1996, pero es necesario culminarla para su total transformación en la vida política democrática y social de esta gran ciudad “*la ciudad de México*”. su contenido, en materia constitucional.

6.6. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL DISTRITO FEDERAL EN RELACIÓN CON LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

En lo que se refiere a las semejanzas y diferencias que pudieran existir entre el distrito federal y los estados se puede destacar las siguientes semejanzas y son :

Los estados según lo previsto por el artículo 43 de la constitución establece que son partes integrantes de la federación a los estados y al distrito federal.

En la composición del congreso de la unión, tanto la cámara de diputados como la cámara de senadores, establecen reglas en las que no muestra diferencias entre todas las entidades federativas, así como las prohibiciones y limitaciones impuestas a los estados, son aplicables a las autoridades del distrito federal según lo establece el artículo 122 constitucional, fracción H

6.6.1. DIFERENCIAS ENTRE LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL.

1) Los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (artículo 40), lo cual hace que estén posibilitados para darse su constitución y leyes internas.

2) Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, según lo previsto por el artículo 115 constitucional.

3) Los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

4) En los estados no existe disposición para excluir en la contienda electoral a los partidos políticos que no cuenten con registro nacional.

5) La garantía federal está expresamente reservada para los estados según lo previsto por el artículo 119, aunque debe entenderse tácita para el distrito federal.

6) El sistema de distribución de competencias entre estados y federación a que se refiere el artículo 124 se aplica en forma inversa para la asamblea legislativa del distrito federal.

7) El poder legislativo y ejecutivo federales no tienen participación en la regulación o designaciones en materia de seguridad pública de los estados;

8) Las legislaturas de los estados participan en el proceso de reformas y adiciones a la constitución, lo que no sucede con la asamblea legislativa, aunque sí lo puede hacer por vía de la iniciativa de decreto ante el congreso de la unión.

9) Existe un procedimiento más riguroso para el endeudamiento del Distrito Federal en comparación con lo que dispone la *constitución* para los estados de la federación. En el caso de que la capital mexicana interviene en el congreso de la unión y el titular del ejecutivo federal, además de jefe de gobierno del Distrito Federal y la asamblea legislativa;

10) El Distrito Federal por no expresar claramente la facultad que expresa al congreso de la unión ni a la asamblea legislativa para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales del

Distrito Federal, esta facultad que corresponde en su ámbito competencial al congreso local de los estados, se reserva para el congreso de la unión respecto del Distrito Federal, a no ser que posteriormente se interprete que legislar en materia penal también comprende esa facultad.

II) Las facultades de indulto que los gobernadores pueden conceder a los reos sentenciados por delitos de competencia del orden común en el Distrito Federal la conserva el presidente de la república en su artículo 89 constitucional fracción XIV.

6.6.2. COMPARACIÓN ENTRE EL DISTRITO FEDERAL Y EL MUNICIPIO.

En lo que corresponde a la comparación de el Distrito Federal con el municipio, se puede comenzar comparar a partir de las demarcaciones político-administrativas en que se divide al Distrito Federal en delegaciones políticas, por que son una aproximación más precisa y aceptable para establecer una relación comparativa entre uno y otro. Analizando la integración estructura y funcionamiento de las delegaciones del gobierno del Distrito Federal y de los municipios se puede destacar las siguientes coincidencias.

a.- Ambos son las base de la división territorial y de la organización político administrativa en su entidad, aunque esta situación quedó regulada expresamente para el caso de los municipios en el artículo 115 constitucional, y resulta ser tacita en el caso de las delegaciones de la capital mexicana, que indudablemente desempeñan ese papel;

b.- Ambos ejercen autoridad sobre los habitantes que se encuentran en las respectivas demarcaciones territoriales;

c.- Tanto las integrantes del ayuntamiento y en los municipios como los titulares de las delegaciones políticas son la manifestación de autoridad más cercana a los habitantes;

d.- Ambos tienen a su cargo las funciones más elementales de servicios públicos;

e.- Los jefes delegacionales como los integrantes del ayuntamiento son electos para un periodo de tres años;

f.- Tanto los miembros del ayuntamiento como los jefes delegacionales son sujetos de remoción por el órgano legislativo de la entidad;

6.6.3. DIVERGENCIAS ENTRE EL MUNICIPIO Y LA DELEGACIÓN

*El municipio es una institución que tiene su origen democrático más puro, en lo que se refiere a la elección de autoridades se refiere, mientras que en las delegaciones solamente se elige al titular de la misma, sin que exista un órgano colegiado plural derivado de la divergencia política de los habitantes, como lo es el ayuntamiento.

*El ayuntamiento, autoridad del municipio, es un órgano colegiado, mientras que la delegación no lo es, aunque cuenta con una estructura de organización y colaboración.

*Las funciones de gobierno y administración son más amplias para las autoridades municipales que para los delegados;

*El municipio tiene la facultad para administrar libremente su hacienda y obtener otros ingresos derivados de la prestación de servicios, participaciones federales y percepción de contribuciones por concepto de la propiedad inmobiliaria, en tanto que las delegaciones se encuentran en una situación de dependencia frente al titular del gobierno del Distrito Federal.

*Las delegaciones del Distrito Federal son distintas en su estructura territorial con los municipios que conforman los estados de la federación, ya que estos últimos es frecuente ver que entre un municipio y otro existe superficie de territorio sin población que requiera de la prestación de servicios públicos, la distancia que los separa generalmente son terrenos de cultivo o extensos baldíos, mientras que la separación territorial entre las delegaciones se fija en numerables casos por calles.

6.7. MUNICIPALIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.

6.7.1. DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Según lo previsto por nuestra constitución en su artículo 49 constitucional, establece lo siguiente:

“No podrán reunirse en dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.¹¹

Sobre el principio de la división de poderes en nuestro país el autor Carlos Sempe Minvielle establece lo siguiente :

“Los orígenes del principio de la división de poderes se remontán a la antigüedad, ya Aristóteles hacia referencia a él, dicho principio fue preconizado por el derecho constitucional clásico y por la revolución francesa. El artículo 16 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano dispuso : “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esta asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución”.¹²

Según el pensador francés Montesquieu, separó los poderes en: legislativo, ejecutivo y judicial. Ese fue el principio adoptado por la constitución americana de 1787 y la francesa de 1791, las cuales establecieron una separación rígida entre los poderes”.

La tesis clásica del principio de separación de poderes se encuentra “considerablemente suavizado en todos los países, esta separación no es de ninguna manera decisiva para la libertad: los regímenes más liberales no le rinden de hecho un homenaje particular”.

Considero que la separación de poderes, si se entiende de manera rígida es anacrónica y paralizante, la separación de poderes descansa sobre una discusión de funciones, que es de alguna manera ideal.

6.7.2. EL PODER LEGISLATIVO.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 45.

¹² Sempe Minvielle, Carlos. “TÉCNICA LEGISLATIVA Y DESREGULACIÓN”. 3ª. Edición, Editorial Porrúa. México. D.F. 2000., p. 219.

Según lo previsto por nuestra Carta Magna, en su artículo 50 constitucional, el Poder Legislativo se deposita en:

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.¹³

Sobre el tema es importante la opinión de el jurista y Maestro Emerito Ignacio Burgoa Orihuela en relación al Poder Legislativo :

“Si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, esta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de ley, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina doctrina, debe analizarse conforme a un cierto criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad.”¹⁴

La ley es un acto de imperio de estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.

6.7.3. CÁMARA DE DIPUTADOS.

El Poder Legislativo en nuestro país, estará integrado por la cámara de diputados y la cámara de senadores. nuestra constitución en su artículo 51 establece sobre la cámara de diputados lo siguiente:

“la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se eligira un suplente”.¹⁵

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p. 45.

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p. 609.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 46.

En lo que se refiere a la cámara de senadores el artículo 52 de nuestra carta magna, establece lo siguiente :

“la Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.¹⁶

Para ser diputado se requiere los siguientes requisitos según lo previsto por el artículo 55 de la constitución lo siguiente :

I.- Ser ciudadano mexicano;

II.- Tener 21 años cumplidos el día de la elección;

III.- Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

IV.- No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección.

V.- No ser secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección,

VI.- No ser ministro de algún culto religioso, y

VII.-No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Sobre la cámara de diputados la autora Susana Talía Pedroza de la Llave refiere lo siguiente:

“la cámara de Diputados se integra con quinientos Diputados de los cuales trescientos son uninominales, elegidos mediante el sistema de mayoría relativa y doscientos plurinominales, electos por representación proporcional. En cuanto a los diputados de mayoría

¹⁶ Ibidem., p. 46.

relativa, el territorio de la república se divide en trescientos distritos electorales, el candidato de cada partido político, una vez terminada su campaña y hecha la elección, si obtiene el mayor número de votos en su distrito, le corresponderá la curul en la Cámara de Diputados. los Diputados de representación proporcional se distribuyen entre cinco circunscripciones electorales plurinominales que determina el Código Federal de instituciones y procedimientos electorales de 1990 (COFIPE), cuyo principal requisito para que los partidos políticos tuvieran derecho a que se les asignara determinado escaño, era obtener cuando menos el 1.5 % de la votación total; sin embargo, con la reciente reforma en materia electoral, publicada el 22 de agosto y el 22 de noviembre de 1996, es necesario obtener cuando menos el 2% de la votación total (artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales, y artículo 2 de la LOCG).”¹⁷

Los candidatos a diputados, por ese principio, no hacen una campaña propia, sino que simplemente cada partido político incluye a determinadas personas en una lista que es publicada en los periódicos de circulación nacional y, dependiendo del número de cúrales asignadas por mayoría relativa y a la votación total que obtenga el partido, obteniendo la curul

Al respecto, a pesar de que los diputados en general son representantes de la nación, se ha considerado que los plurinominales representan a su vez a los partidos políticos.

6.7.4. CÁMARA DE SENADORES.

En lo que se refiere a la cámara de senadores, en el artículo 56 de la Constitución establece lo siguiente:

“la Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

¹⁷ Pedroza de la Llave, Susana. “EL CONGRESO DE LA UNIÓN INTEGRACIÓN Y REGULACIÓN”. UNAM. México. D.F., 1997., p. 86.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de Representación Proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos”.¹⁸

De este presente artículo se puede destacar entre lo más importante, que la cámara de senadores esta integrada de 128 senadores, el cual dos de estos será elegidos por el principio de votación de mayoría relativa, el restante será asignado a la primera minoría.

Artículo 57.- “Por cada senador propietario se elegirá un suplente.”¹⁹

Tambien se puede destacar entre los requisitos para ser senador la constitución establece en el artículo 58 lo siguiente :

“Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección”.²⁰

La autora Susana Pedroza de la llave, en relación a la cámara de senadores establece lo siguiente:

“Originalmente desde 1917, hasta 1993, exclusivamente la cámara de senadores en México se encontraba integrada por dos representantes por cada estado de la federación y el Distrito Federal. La composición total de esta cámara no ha sido la misma, ya que el número ha variado de acuerdo a la modificación de las partes integrantes de la federación. por ejemplo, en 1949, por cincuenta y ocho senadores, en 1952, por por setenta, y en 1976, por sesenta y cuatro senadores.”²¹

Con la reforma del 3 de septiembre de 1993 al artículo 56, se estableció que la integración de esta cámara seria de cuatro senadores para cada estado y el Distrito Federal, delos cuales tres serían electos por el

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p. 48.

¹⁹ Ibidem, p. 48.

²⁰ Ibidem., p. 49.

²¹ Pedroza de la Llave, Susana. Op. Cit. p. p. 95-96.

principio de mayoría relativa y uno se le asignaría a la primera minoría, cuya duración en el cargo también se le modificó a seis años.

Para el año de 1996 se reformó el artículo 56, para establecer que a cada estado y el Distrito Federal le corresponderán dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría y los 32 restantes, para hacer un total de 128 senadores, será elegidos por el principio de representación proporcional, a través de listas votadas en una a sola circunscripción nacional, con lo cual se elegirán en 1997 a estos últimos 32 senadores, los cuales durarán en sus funciones del 1 de septiembre de 1997 hasta que concluya la misma, hasta el año 2000.

Para el año 2000, se aplicó el texto constitucional actual: de tres senadores por cada estado y el Distrito Federal, dos electos por el principio de mayoría relativa y uno se asignó a la primera minoría, y treinta y dos senadores fueron elegidos por el sistema de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal. Su duración en el cargo será de seis años.

6.7.5. CONGRESO DE LA UNIÓN.

En lo que se refiere al congreso de la unión, en el artículo 65 de la constitución establece lo siguiente :

“El Congreso se reunirá a partir del 1º. De septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1º. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión, y votación de las Iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le corresponden conforme a esta Constitución.

En cada Periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica”.²²

En relación al congreso de la unión el doctor Ignacio Burgoa define lo siguiente a continuación :

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. p. 51.

“El Congreso de la Unión es el Órgano Bicameral en que se deposita el poder Legislativo Federal, o sea, la función de imperio del Estado Mexicano consiste en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de Congreso General, Congreso Federal o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, Congreso de la Federación.”²³

El congreso de la unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento deriván de la ley fundamental que lo instituye, y aunque tiene potestad de reformar y adicionar la constitución con la colaboración de las legislaturas de los estados (Art. 135), esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, según he afirmado, no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos , sociales económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo , lo que no entraña reformarlo o adicionarlo, sino vararlo sustancial o esencialmente, fenómeno que solo incumbe al pueblo.

Las sesiones del congreso de la unión que se llevarán a cabo son las siguiente y son :

“Artículo 66.- Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.El Segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuviesen de acuerdo para poner el término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.”²⁴

El artículo 66 en lo que se refiere a cada periodo de sesiones y son dos en el año, el primero es hasta el 15 de diciembre y el segundo no se excederá hasta el 30 de abril del año en curso.

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 642.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. p. 51.

El congreso o una sola de las cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese objeto la comisión permanente. (artículo 67).

Las dos cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la translación y el tiempo y modo de verificarla. (artículo 68).

La autora Susana Pedroza de la Llave en relación al congreso define lo siguiente :

“Congreso General o Congreso de la unión son las denominaciones que le asigna el Derecho Positivo Mexicano a la institución representativa, mejor conocida en términos de dogmática jurídica como poder legislativo y consagrado en la Constitución, se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.²⁵

Con lo anterior a nuestro parecer debe hablarse de congreso solo cuando ambas cámaras actúan conjuntamente, ya sea simultáneamente, o sucesivamente; es decir, que, cuando se trata de las facultades exclusivas de las cámaras, se hace referencia a la cámara de diputados o al senado de la república, según corresponda.

SESIONES ORDINARIAS.

Las sesiones ordinarias: En lo que corresponde a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del congreso asistirá el presidente y presentara un informe escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

SESIONES EXTRAORDINARIAS.

En las sesiones extraordinarias: En la apertura de las sesiones extraordinarias del congreso de la unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la comisión permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

²⁵ Pedroza de la Llave, Susana. Op. Cit., p.p. 141-142.

Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto, las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas.

Así también como el mismo congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

6. 8. PROCESO LEGISLATIVO.

Sobre la función legislativa del congreso, la autora Susana Pedroza de la Llave define lo siguiente :

“la función legislativa del congreso, a grandes rasgos, consiste en que este o sus Cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas”.²⁶

Este proceso, por lo general, es ordinario y consiste en la formación o creación de leyes o decretos. Sin embargo, debido a que nuestra constitución es escrita y rígida, esta requiere para su reforma de una tramitación especial o de un proceso legislativo en muchos aspectos distinto y más difícil que el ordinario.

La función legislativa del congreso, y en relación a este tema el autor Felipe Tena Ramírez, define lo siguiente:

“El Proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto. No cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, si no únicamente el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados, según lo dispone el artículo 71. esto quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país”.²⁷

El proceso legislativo ordinario se encuentra regulado por la constitución en su artículo 72, en relación con el 71 y 122 constitucionales, así

²⁶ Ibidem., p. 216.

²⁷ Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit. p. 279.

como en la LOCG, en el RIC y en el código civil, este tiene en otros países por lo general seis etapas, pero en México considero que esta compuesto por siete etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y iniciación de la vigencia.

A) INICIATIVA DE LEY.

La iniciativa es la facultad de presentar un proyecto de ley ante el congreso de la unión y le corresponde solamente al presidente de la república, a los diputados y senadores al congreso de la unión, a las legislaturas locales.

B) DISCUSIÓN.

Es la etapa en la cual las cámaras que integrán el congreso de la unión deliberan sucesivamente sobre el proyecto para determinar si debe ser aprobado o no.

Los proyectos de ley pueden presentarse indistintamente ante la cámara de diputados o de senadores.

La cámara ante la cual se presenta un proyecto de ley y se discute inicialmente se denomina cámara de origen, aquella en la que se discute con posterioridad recibe el nombre de cámara revisora.

C) APROBACIÓN.

Representa la aceptación que hacen las cámaras de un proyecto de ley; concluida la discusión en la cámara de origen, si lo acepta lo envía a la revisora para ser discutido, y si esta también lo aprueba, lo remite al presidente de la república encargado de continuar el procedimiento.

El ejecutivo estudia el proyecto, puede aprobarlo o rechazarlo, si lo rechaza lo devuelve con sus observaciones a la cámara de origen ; esta facultad del presidente de la república se llama derecho de veto y puede ejercerse solo una vez, puesto que si se discute nuevamente en las cámaras, el proyecto vuelve a ser aprobado,

El ejecutivo deberá promulgarlo. También debe hacerlo si en término de diez días hábiles no lo aprueba ni lo devuelve, en este caso se considera aprobado.

D) SANCION.

La aprobación de un proyecto de ley hecha por el presidente de la república se denomina sanción.

E) PROMULGACIÓN.

Consiste en el reconocimiento formal del titular del poder ejecutivo de que la ley ha sido aprobada.

F) PUBLICACIÓN.

Es la etapa en la cual se da a conocer la ley a quienes deben de cumplirla, el medio empleado es el Diario Oficial de la Federación, periódico en el cual el gobierno difunde diversos asuntos de su competencia, que deben ser conocidos por la comunidad, uno de las más importantes es la emisión de nuevas leyes.

G) INICIACIÓN DE LA VIGENCIA.

Después de publicada la ley es necesario que transcurra cierto lapso para que todos aquellos que deben cumplirla estén en posibilidad de conocerla; este periodo se denomina *vacatio legis*, y una vez transcurrido se inicia la vigencia de la ley, es decir, comienza a ser obligatoria y su desobediencia será sancionada.

Con este proceso legislativo es como se han creado las leyes que actualmente nos rigen, y de esta manera se puede comprender la manera de cómo los especialistas en la materia (diputados y senadores) trabajan arduamente en la creación de leyes que actualmente nos rigen, este proceso es complicado, pero se puede considerar formal y eficiente para la función legislativa en nuestro país.

6.8.1. PROPUESTA CONSTITUCIONAL..

Hé hecho referencia del proceso legislativo y de la forma en que se crean las leyes en nuestro país , pero es importante que por iniciativa del congreso de la unión exista una verdadera reforma estructural de la ciudad de México, y por lo anterior es importante que la capital de la república mexicana

sufra cambios jurídicos en la estructura de gobierno a nivel local, y para ser más precisos en las delegaciones políticas, como lo es la reconfiguración del Distrito Federal y la municipalización del estado de del Valle de México y esta propuesta constitucional que ofrescó en este presente estudio y análisis jurídico consiste de tres incisos y son las siguientes :

I.- la reconfiguración del Distrito Federal y esta consiste en que las regiones donde están asentados los tres poderes de la unión (poder ejecutivo, legislativo y judicial), están asentadas territorialmente en tres delegaciones y son:

Las delegaciones Miguel Hidalgo, la delegación Cuauhtemoc y la delegación Venustiano Carranza, permanezcán como hasta ahora, quedando solamente estas tres delegaciones políticas como Distrito Federal como sede y asiento de los poderes federales, y para comprender mejor esta información ilustraré con el siguiente mapa del Distrito Federal las regiones antes mencionadas.

A.- El poder ejecutivo esta asentado territorialmente en la delegación Miguel Hidalgo, en donde el presidente de la república tiene su domicilio oficial en la residencia oficial de los pinos; aunque despacha tradicionalmente en las oficinas del palacio nacional el cual esta ubicado en la delegación Cuauhtemoc; entonces el poder ejecutivo le corresponden territorialmente dos delegaciones, la Miguel Hidalgo y la Cuauhtemoc.

B.- El poder legislativo, en donde tiene su sede en el palacio legislativo de San Lázaro recinto donde se encuentra el congreso de la unión, el cual esta asentado territorialmente en la delegación Venustiano Carranza.

Aunque es importante hacer mención que el senado de la república tiene su sede en el centro histórico de la ciudad de México, el cual pertenece a la delegación Cuauhtemoc. Considero que el poder legislativo le corresponde territorialmente a las delegaciones Venustiano Carranza por el congreso de la unión y por el senado la delegación Cuauhtemoc.

C.- El poder judicial, el cual le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como organo superior de justicia, el cual tiene su sede en el centro histórico de la ciudad de México a un costado de palacio nacional el cual pertenecen a la delegación Cuauhtemoc. Aunque también es importante hacer mención de que varios tribunales federales tienen su sede aun costado del congreso de la unión en la delegación Venustiano Carranza, por lo tanto el poder judicial le corresponden territorialmente dos delegación Cuauhtemoc y Venustiano Carranza.

De lo anterior debido a que las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtemoc y Venustiano Carranza en su ámbito de competencia y circunscripción territorial existen diferentes instalaciones en donde están asentados los tres poderes federales de la unión. Es importante que esta región permanezca como Distrito Federal por ser sede, de los tres poderes federales siendo fundamental su unión y la creación del distrito de los poderes federales.

2.- la Municipalización del Estado de Anahuac, propongó que las 13 Delegaciones Políticas de la capital de la República Mexicana, las cuales son Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa;

Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; Magdalena Contreras; Milpa Alta; Tlahuac; Tlalpan; y Xochimilco. adopten el sistema municipal con el objetivo de regresar a la institución municipal, considero que en 1928 se reformó la constitución, dando como resultado la supresión del municipio, y es importante regresar a este sistema en donde esta región se rigió y se gobernó bajo este sistema político.

Para una mejor comprensión de lo antes mencionado ilustraré con el siguiente mapa donde propongó esquemáticamente las 13 delegaciones pasen a ser municipios de la manera siguiente :

3.- El objetivo de esta reforma es el cumplimiento constitucional mismo que establece el artículo 44 y 122 de la constitución federal, el cual establece la creación del estado del Valle de Mexico, pero también hace referencia al traslado de los poderes federales, considero que es prudente y pertinente dejarlos en su lugar original según lo referido por el mandato constitucional, pues la municipalización es importante, pero no es todas las delegaciones del Distrito Federal, si no en trece delegaciones para convertirlas en 13 municipios.

Entre lo más importante de nuestra propuesta es que la municipalización no es en todo el Distrito Federal si no en trece delegaciones, de la ciudad de Mexico, razón por la cual las delegaciones Miguel Hidalgo Cuauhtemoc, y Venustiano Carranza están asentados en su demarcación los poderes federales de la unión.

4.- y por último entre lo más importante la propuesta de las trece delaciones que he ofrecido anteriormente, al optar por la vía municipal es para conformar y dar creación al estado 32 de la federación mismo que también esta previsto en la carta magna con la creación de nuevos estados integrantes de la federación como fortalecimiento del pacto federal.

Con lo anterior trato de presentar una propuesta alternativa, para tratar de dar un cambio a la ciudad de México en su régimen jurídico político y administrativo, recuerdo que en esta entidad no se ha transformado en su totalidad la capital de la república mexicana, en la década de los 20s. por capricho del presidente Álvaro Obregón suprimió el sistema municipal y creó el departamento del Distrito Federal, por tratar de tener el control político de la ciudad, se hicieron cambios en la capital de la república mexicana, siendo esta una reforma de capricho del general Álvaro Obregón.

Por lo anterior falta mucho por cambiar en la ciudad de Mexico en el ámbito legislativo, en esta región y falta dar por terminado las reformas que se impulsaron a finales de los 90s. y es necesario agotar y dar por terminado las citadas reformas en el distrito federal y con este presente trabajo de investigacion trató de ofrecer una propuesta para esta gran ciudad, en donde es el centro político de la república mexicana.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Con la creación del municipio se dió un gran avance en desarrollo de la humanidad, pues esta institución sirvió desde los antiguos romanos para distinguir un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma.

SEGUNDA.- Cuando Roma fué extendiendo su imperio quedaron ciudades de diversas clases, una de ellas fué el municipio que gozaba de autonomía administrativa y se gobernaba por leyes propias, y que más tarde se extendió por toda Europa hasta llegar a nuestro continente..

TERCERA.- El “*Calpulli*” fué la base de la organización económica y social en los pueblos Aztecas, el cual constituyó una forma de organización basada en la permanencia de un grupo ligado por vínculos de parentesco, en un término determinado, entonces al “*Calpulli*” no se puede homologar con el municipio, pero por sus características naturales es un verdadero municipio natural por su organización, económica política y social.

CUARTA.- Con la conquista del continente americano por los españoles el régimen municipal se implantó en las “*Indias*”, motivo por el cual Hernán Cortes en la ciudad de Veracruz instaló el primer municipio, conocido como la “*Villa Rica de la Veracruz*”, acto por el cual originaría que se fundarían más municipios como el de Tepeaca y Coyoacán, favoreciéndose tal labor con la conquista en todo el territorio. Germinando así la semilla del municipio en américa.

QUINTA.- Con el dominio español la institución municipal floreció y se desarrolló de manera tal que es una perfecta figura para el desarrollo político de la nueva españa, dando frutos a la corona española por su forma de organización, y se encontraron diversos ordenamientos que regularón al municipio como lo establecido en la Constitución de Cádiz, que ejerció gran influencia en la estructura jurídica del municipio Mexicano, al regularse el Ayuntamiento como órgano de gobierno local.

SEXTA .- En el México insurgente surgieron cambios legislativos, como los que se establecían en Reglamento Provisional y Político del Imperio Mexicano, en donde se establecía elecciones de los ayuntamientos. Pero con la constitución de 1824 estableció que el

ayuntamiento se renovara anualmente, teniendo atribuciones en materia de policía. Con el gobierno central en 1836, con este ordenamiento se reguló directamente al municipio, aunque quedó ahogado el municipio por la centralización del poder, siendo su vigencia efímera.

SÉPTIMA.- Con las Bases Orgánicas de 1843, se estableció que la institución municipal quedaría supeditada a los gobernantes y asambleas departamentales, siendo en esta etapa, las denominadas ordenanzas municipales las que constituyeron el instrumento fundamental para la vida política administrativa del país.

OCTAVA.- En la época de la república Instaurada, se dieron cambios políticos al suprimir las ideas centralistas pero en lo que respecta al municipio no hubo cambios trascendentales, se alentó con gran apoyo a las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos y con las atribuciones de jefe de la policía; y es hasta la época del general Porfirio Díaz que se caracterizó por el autoritarismo, en donde, las jefaturas políticas, resurgieron para controlar al municipio, controlando su autonomía, y por si fuera poco se dirigió al mismo desde los mandatos de los gobernadores, prefectos y subprefectos y los citados jefes de policía,

NOVENA.- Con la Revolución Mexicana surgieron ideas de libertad de emancipar la libertad política que el pueblo estaba sometido y en estas demandas estaría plasmada la idea de municipio libre, no existiendo ninguna autoridad intermedia en los municipios, dándose un gran paso a lo que finalmente sería plasmado en el artículo 115 de la constitución de 1917

DÉCIMA.- El municipio es la célula de la organización político-administrativa de los estados de la federación, y nació por mandato del pueblo plasmado en la constitución de 1917 como una forma de organización política y administrativa.

DÉCIMA PRIMERA.- A lo que se refiere a la distribución de competencias entre el estado y la federación, México adoptó el sistema estadounidense en el artículo 124 constitucional que dispone "...las facultades que no estén expresamente concebidas por esta Constitución a los Funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados".

DÉCIMA SEGUNDA .- Los tipos de facultades que existen son facultades reservadas, delegadas, expresas, implícitas, compartidas o coincidentes, y concurrentes; es decir existen áreas donde la federación y los estados coinciden; en otras la federación dispone de la facultad pero no de manera exclusiva y los estados están impedidos a realizarlas por una prohibición expresa, en otros casos, la federación tiene la facultad sin que sea exclusiva y los estados no tienen prohibición para realizarla pero la naturaleza de la atribución no les permite su ejercicio. Todo esto se origina de las facultades que inciden en la competencia de la federación y de los estados.

DÉCIMA TERCERA .- En los Estados Unidos, los Estados de Maryland y Virginia, cedieron el territorio de que con el nombre de Distrito de Columbia, se destinó para la residencia de los Poderes Federales. con una extensión de 100 millas y para el año de 1846, se redujó a 62 millas.

DÉCIMA CUARTA .- El 4 de octubre de 1824, cuando se estableció en la constitución del mismo año, en el artículo 50, fracción XXVIII, en donde otorgó al congreso para elegir el lugar que sirviera de residencia de los poderes federales.

DÉCIMA QUINTA .- Para el año de 1936, con los movimientos políticos y la inestabilidad social el general Antonio López de Santa Anna, asumió el poder, y esto trae como consecuencia la creación de las Siete Leyes Básicas, en donde se anuló la existencia del Distrito Federal y se creó el departamento de México; y es hasta el año de 1847, cuando se reestableció la vigencia de la constitución federal de 1824, y nuevamente surgió el Distrito Federal como asiento de los poderes de la unión; para el año de 1853 nuevamente el general Antonio López de Santa Anna le dió un especial estatuto y fué Gobernada la ciudad de México por un ayuntamiento, quedando establecidas como principales autoridades un presidente, doce regidores y un síndico.

DÉCIMA SEXTA .- Para el año de 1857 se dió la existencia de las autoridades políticas municipales y judiciales, propias para el Distrito Federal, con la designación de que los propios habitantes las podían elegir, y la designación del congreso. Para el año de 1899, el Distrito Federal se dividió para su régimen interior en la municipalidad de México y en las prefecturas. de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalapan y Xochimilco y estos a su vez con sus respectivos municipios.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Con la creación de la Ley de Organización Política y Municipal para el Distrito Federal, en el año de 1903, en donde su territorio se dividió en 13 municipalidades, las cuales son México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Iztapalapa, pero es hasta el año de 1916 se trató de anexar, al Distrito Federal, los municipios del estado de México como son: Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuahutitlan, y Tlalnepantla, pero debido a la negativa de los legisladores no prosperó este proyecto de reforma; y para el 13 de abril de 1917, con la creación de La Ley de Organización y Territorios Federales, dejó subsistente la división territorial de trece municipalidades para la capital de la república, continuando el Distrito Federal hasta el 28 de agosto de 1928, cuando se reformó el artículo 73 fracción VI, con la aprobación de las Nuevas Bases de la Organización Política y Administrativa para el Distrito Federal, que dando suprimidos los municipios y dejando en manos del Presidente de la República la ciudad de México.

DÉCIMA OCTAVA.- Para el 31 de diciembre de 1928: se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal, contemplando la figura de jefe de departamento, el cual era designado por el presidente de la república, además fué el encargado de gobernar la ciudad de México.

DÉCIMA NOVENA.- Para el 27 de diciembre de 1978, se dividieron Administrativamente el Territorio de la Capital en 16 delegaciones; como son Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuahutemoc, Gustavo a. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

VIGÉSIMA.- Con la reforma del 22 de agosto de 1996, en el artículo 122 constitucional, se estableció de lo más sobresaliente que son autoridades locales, la asamblea legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal. y el tribunal superior de justicia. Surgiendo con este acto, cambios fundamentales en la capital de la república en su sistema jurídico.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Con las reformas de 1996 es necesario que la ciudad de México siga en ese proceso de transformación y en este presente estudio trató de analizar al Distrito Federal, desde su creación en 1824 hasta las reformas existentes que rigen a esta gran capital, motivo por cual obliga a analizar y proponer los cambios que deban requerir la

ciudad, para una mejor gobernabilidad, una mayor autonomía en lo que se refiere al ámbito jurisdiccional; la posibilidad de que exista un congreso local; una constitución local que represente la voluntad ciudadana de los capitalinos, y que no dependan del congreso federal, así que en lo futuro se pueda regir por sí mismo como otro estado de la república más “ El Estado 32 o el Estado del Valle de México”.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- El federalismo y el municipalismo son la base para el desarrollo que alienta una mayor autonomía local, pues tienen vida en sus propios ámbitos y procesos políticos, en vigor económico y en la identidad cultural de las comunidades. Con lo anterior la importancia del federalismo ha sido fundamental con el fortalecimiento de la república desde 1824 para *“unir lo que estaba desuniéndose”*, pero también ha sido fundamental el sistema municipal por su magnífica organización económica, política y social, el cual está regulado por el artículo 115 constitucional, así como su régimen jurídico, juntas estas dos instituciones han sido fundamentales en el desarrollo y crecimiento político de México, como una nación fuerte en la actualidad.

VIGÉSIMA TERCERA.- El Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, es diferente de la federación, de los estados y de los municipios y desde luego que forma parte del estado federal mexicano como entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 constitucional. En consecuencia el Distrito Federal es la residencia de los poderes de la unión y, por lo mismo, es la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

VIGÉSIMA CUARTA.- A partir de las reformas se dieron diversas modalidades, de acuerdo con las Leyes Orgánicas del Distrito Federal de 1928, de 1941, y de 1970, que definieron las siguientes características : a) En el órgano legislativo, el Distrito Federal carecía de un órgano propio, electo por sus ciudadanos, para la expedición de las leyes; el congreso de la unión tenía a su cargo esta función; b) en el órgano administrativo, la ciudadanía del Distrito Federal carecía del derecho de elegir al titular de la función administrativa. El gobierno de la entidad se encontraba a cargo del presidente de la república quien lo ejercía a través del jefe del Departamento del Distrito Federal nombrado y destituido libremente por aquel, y c) el órgano jurisdiccional.- la función judicial se encontraba a cargo de un tribunal superior y de los juzgados. Los magistrados del tribunal superior de justicia eran nombrados por el presidente de la república con aprobación de la cámara

de diputados, o de la comisión permanente en los recesos de aquellas; por su parte, los jueces eran nombrados por el Tribunal Superior de Justicia.

VIGÉSIMA QUINTA.- Las presiones de la población del Distrito Federal y de los partidos políticos destacaron la necesidad de ampliar los reducidos espacios de participación política en la entidad federativa. Fue así como se creó la asamblea de representantes, cuyos miembros son electos directamente por los ciudadanos del Distrito Federal; sin embargo, originalmente no dispuso de atribuciones legislativas.

VIGÉSIMA SEXTA.- Además, la asamblea estaba en posibilidad de proponer al presidente de la república la atención de problemas prioritarios; recibir los informes trimestrales que debían rendir las autoridades administrativas de la entidad; citar a los servidores públicos para que informaran sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras; convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas de interés para el Distrito Federal, aprobar los nombramientos de magistrados del tribunal superior de justicia que formulará el presidente de la república e iniciar, ante el congreso de la unión, el procedimiento para la expedición de leyes o decretos en las materias relativas al Distrito Federal.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- La reforma estableció el derecho de iniciativa ciudadana en relación con la elaboración de los bandos, ordenanzas y reglamentos. A pesar de los avances de 1987, la precariedad de la participación ciudadana y el número y severidad de los problemas que implica un gobierno centralizado propiciaron una nueva reforma constitucional que, en 1993, dio lugar a la estructura constitucional vigente en el Distrito Federal.

VIGÉSIMA OCTAVA.- Las modificaciones constitucionales de 1993 y 1996, suprimieron la reglamentación contemplada en el artículo 73, fracción VI y crearon un ordenamiento específico que implicó un avance indudable en la organización constitucional de la entidad, cuyas bases se contienen en el texto del artículo 122 constitucional. Las reformas alcanzaron también al antiguo texto del artículo 44, donde se determinó con claridad la identidad de la capital federal y se acabó con el debate sobre las diferencias existentes entre la ciudad de México y la entidad Distrito Federal. Examinaré entonces la naturaleza jurídica de la capital federal, las atribuciones de los poderes de la unión como órganos de gobierno de la entidad, sus órganos propios y las facultades que les corresponden.

VIGÉSIMA NOVENA.- Las coincidencias entre el Distrito Federal y las delegaciones son: ambos son la base de la división territorial y de la organización político-administrativa en su entidad, en el municipio esta regulada por el artículo 115 constitucional y resulta ser tacita en el caso de las delegaciones de la capital mexicana, que indudablemente desempeñan ese papel; ambos ejercen autoridad sobre los habitantes que se encuentran en las respectivas demarcaciones territoriales; tanto los integrantes del ayuntamiento en los municipios como los titulares de las delegaciones políticas son la manifestación de autoridad más cercana a los habitantes; ambos tienen a su cargo las funciones más elementales de servicios públicos; Los jefes delegacionales como los integrantes del ayuntamientos son electos para un periodo de tres años; tanto los miembros del ayuntamiento como los jefes delegacionales son sujetos de remoción por el órgano legislativo de la entidad.

TRIGÉSIMA.- Considero fundamental la reconfiguración del distrito federal en tres delegaciones como son Miguel Hidalgo, Cuauhtemoc y Venustiano Carranza, como principal asiento de los poderes federales, quedando de esta manera, como Distrito Federal, por estar respectivamente en este territorio el poder ejecutivo, legislativo y judicial y en lo que corresponde a las trece delegaciones restantes, considero importante la municipalización de las delegaciones políticas como una necesidad política jurídica y administrativa que nos dirija a la transformación de la ciudad de México en un estado integrante de la República Mexicana.

FUENTES DE CONSULTA.

1.- **ACOSTA ROMERO, Miguel.** “*TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*”. Primer Curso 14^a. Edición, Editorial Porrúa, México D.F. 1999. p.p.. 1135.

2.- **BENSON NETTIE, Lee.** “*LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO*”. México, D.F. p.p. 180.

3.- **BIELSA, Rafael.** “*DERECHO CONSTITUCIONAL*”. Buenos Aires. Argentina., p.p.Pág. 680.

4.- **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** “*DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*”. Editorial Porrúa, 1994, 9^a. Edición, México D.F. p.p. 1068.

5.- **CARRANCO ZÚÑIGA, Joel.** “*RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL*”. Editorial Porrúa. México. D.F. 1^a. 1990. Edición., p.p.. 305.

6.-**CASS PHILLIPS, Jewell,** “*RÉGIMEN Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA*”, Tomo I., p.p.. 127.

7.- **CARPIZO, Jorge.** “*ESTUDIOS CONSTITUCIONALES*”. Editorial Porrúa, UNAM. 1996, 5^a. Edición, México D.F. Pág. 607.

8.- **CHAVEZ PADRON, Martha.** “*EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO*”. Editorial Porrúa, 1991, 10^a. Edición, México D.F. Pág.485.

9.- **DE PINA VARA, Rafael,** “*DICCIONARIO DE DERECHO*”. Editorial Porrúa. S.A. México., D.F. 1965, Pág. 114.

10.- **DE IBARROLA , Antonio.** “*DERECHO AGRARIO*”, Editorial Porrúa, 1983, 2^a. Edición, México D.F. 946 Pág.

11.- **DIAZ DEL CASTILLO, Bernal.** “*LA VERDADERA HISTORIA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA*”, México. D.F. pag. 73.

12.- **FUENTES GALINDO, Fernando.** “**ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL**”, México D.F. 1948. Pág.

13.- **FRAGA, Gabino.** “**DERECHO ADMINISTRATIVO**”, Editorial Porrúa, 42ª. Edición. México D.F. 2002. pag. 506.

14.- **GARCIA PELAYO, Manuel.** “**DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO**”. Editorial Revista de Occidente. Madrid. España. Pág. 1967..

15.- **GREENWOOD. R. Jhon, / WILSON j. David.** “**PUBLIC ADMINISTRATION IN BRITANIA**”. Londres., Inglaterra. Pág. 112.

16.- **HERRERA Y LASSO, Manuel.** “**ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL**”. México. D.F. Pág. 70.

17.- **MACDONALD F. Austin,** “**GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL (La Experiencia de los Estados Unidos)**”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F. Pág. 1956.

18.- **MANRIQUE REYES, Alfredo.** “**LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA NUEVA COLOMBIA**”. Editorial Cerec., Bogota, Colombia. Pág. 1991.

19.- **MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R.** “**EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA**”, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México. D.F. 2002. p.p.740.

20.- **MARTÍN MATEO, Ramón,** “**EL RÉGIMEN MUNICIPAL ESPAÑOL**”, En la Obra Colectiva de Derecho Municipal Iberoamericano, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. España. Pág. 1985.

21.- **MORENO, Daniel.** “**DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO**”. Editorial Porrúa. 11ª. Edición., México. D.F. 1990. 604 Pág.

22.- **MOSQUERA CHAUX, J.**, *“EL MUNICIPIO EN COLOMBIA”*., Congreso de la República, Anales del Congreso. Bogota Colombia, Pág. 30.

23.- **MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario.** *“ELEMENTOS JURÍDICOS HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”*., UNAM. México. D.F. 1979.

24.- **LÓPEZ MEIRELLES, Hely.**, *“ DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO”*. Editorial Malheiros, Sexta Edición., Sao Paulo Brasil., Pág. 1993.

25.- **OCHOA CAMPOS, Moisés.** *“ LA REFORMA MUNICIPAL”*., Editorial Porrúa, 1985, 4ª. Edición, México D.F. Pág. 557.

26.- **OLAVARIA Y FERRARI, Enrique de,** *“LA REFORMA DE “1861-1867”. MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS”*, 4ª. Edición. Tomo V. México, D.F. pág. 367.

27.- **ORTEGA LOMELIN, Roberto.** *“FEDERALISMO Y MUNICIPIO”*., Editorial Fondo de Cultura Económica., México, D.F. 1ª. Edición, 1994, Pág.204.

28.- **OTS y CAPDEQUI, José Maria.** *“HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL EN AMÉRICA Y DEL DERECHO INDIANO”*.,

Editorial Fondo de Cultura Económica. México. D.F. Pág. 1965.

29.- **OSORNIO CORRES, Javier.** *“ASPECTOS JURÍDICOS DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO”*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie, Año XXI, Numero 62, Mayo-Agosto. 1998. Pág. 775.

30.- **QUINTANA ROLDÁN, Carlos.** *“ DERECHO MUNICIPAL”*., Editorial Porrúa, 1998, 2ª. Edición, México D.F. Pág. 636.

31.- **PAREJO ALFONSO, Luciano.** *“DERECHO BASICO DE LA ADMINISTRACIÓN”*. Editorial ARIEL-DERECHO. Barcelona , España. Pág. 1988.

32.- **PEDROZA DE LA LLAVE, Susana.** *“EL CONGRESO DE LA UNION INTEGRACIÓN Y REGULACIÓN”*. UNAM. Mexico. D.F. 1997., Pág. 86.

33.- **RENDÓN DE LA HUERTA, Teresita.** *“DERECHO MUNICIPAL”*.Editorial Porrúa. México. D.F. 1985.

34.- **ROBLES MARTINEZ, Reynaldo.** *“ EL MUNICIPIO ”*. Editorial Porrúa, 1998, 3ª. Edición, México. D.F., 311 Pág.

35.- **RODRÍGUEZ R. Libardo.** *“NUEVA ESTRUCTURA DEL PODER PÚBLICO EN COLOMBIA”*., Editorial Temis., Bogota. Colombia. 1992. Pág. 106.

36.- **SANCHEZ BRINGAS, Enrique.** *“DERECHO CONSTITUCIONAL”*. Editorial Porrúa., 1997, 2ª. Edición , México D.F., Pág. 750.

37.- **SANTOYO, Ramón V. Y MORENO, Manuel M.** *“CODIFICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES CUYA APLICACIÓN CORRESPONDE AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.* Tomo I, México. D.F. 1943.

38.- **SCHWARTZ, Bernard,** *“LOS PODERES DEL GOBIERNO”*., Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos Traducción de José Juan Oloqui Labastida, Volumen I, UNAM., Facultad de Derecho, México 1966, Pág. 94-95.

39.- **SEMPE MINVIELLE, Carlos.** *“TÉCNICA LEGISLATIVA Y DESREGULACIÓN”*. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. Mexico D.F. 2000. Pág. 905.

40.- **SERRA ROJAS, Andrés.** *“DERECHO ADMINISTRATIVO”*., Editorial Porrúa., 1er. Curso. Vigésima Edición. México. D.F. 1999. Pág. 620.

- **“ TRAYECTORIA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO”**., Editorial Porrúa, 1991, 10ª. Edición, México D.F. Pág. 652.

41.- **SIRVENT GUTIERREZ Consuelo / VILLANUEVA COLIN Margarita. “ SISTEMAS JURÍDICOS CONTEMPORÁNEOS”**. Editorial Harla, México, D.F. 1998, Pág. 190.

42.- **SOLIS Antonio, de. “HISTORIA DE LA CONQUISTA DE MÉXICO”**. México. D. F. Pág. 83.

43.- **TENA RAMÍREZ, Felipe. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”**. Editorial Porrúa, 1991, Vigésima Quinta Edición, México D.F. Pág. 653.

44.- **TOCQUEVILLE, Alexis. “LA DEMOCRACIA EN AMERICA”**., Tercera Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica., México, D.F. Pág. 1978.

45.- **“ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**. Editorial Sista. México. D.F. 2000. Pág. 168.

46.- **MEMORIAS DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE MÉXICO**, 1927, México, D.F. Pág. 1928.

47.-**DISCURSOS DOCTRINALES EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1916-1917**, Secretaria de Gobernación, México. D.F. 1967, Pág. 32.

48.- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Editorial Porrúa, 7ª. Edición, México, D.F. 1957. Pág.98.

49- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Editorial Porrúa, México, D.F., 2004, Pág. 192.

50- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Editorial Porrúa, México. D.F., 1983. Pág. 120.

51.- **DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE**, México, D.F. Tomo II, 1917, Pág. 404.

52.- **SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**, Tomo 101., Pág. 3675. V. Época, México D.F.

53.- **LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL.**, México, D.F. 1928.

54.- **LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**, México. D.F. 1978.

55.- **ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, Comentado. Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª. Edición, México. D.F. 1996. pág. 242.