

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE DERECHO CAMPUS
MEXICALI

ESPECIALIDAD EN DERECHO



HACIA UN NUEVO RÉGIMEN MUNICIPAL, PROMOTOR DEL CRECIMIENTO INTEGRAL

Trabajo Terminal

Que para acreditar el grado de

ESPECIALIDAD EN DERECHO CONSTITUCIONAL

Presenta:

Ortega Moreno Ariadna Ivette

Asesor:

Dra. Magdalena Díaz Beltrán

ÍNDICE

HACIA UN NUEVO RÉGIMEN MUNICIPAL, PROMOTOR DEL CRECIMIENTO INTEGRAL

Introducción

Planteamiento del problema de investigación

Justificación

Objetivos

Metodología

1. Marco teórico.....	5
1.1. Marco histórico	
1.2. Marco jurídico-conceptual	
2. Naturaleza jurídica del Municipio.....	11
2.1. Órgano descentralizado por región	
2.2. Ejercicio de poderes concesionados	
2.3. Ente autárquico territorial	
2.4. Órgano libre o ente autónomo	
3. Naturaleza jurídica del Distrito Federal.....	14
3.1. Diferencias entre estados y Distrito Federal	
4. La Autonomía del Municipio: su inviabilidad.....	17
5. Teoría de la heteronomía municipal.....	

Conclusiones

Bibliografía

1. Introducción

“Divide et vinces, divide et impera”¹

Julio César

Muchas han sido las gestas protagonizadas en nuestra historia por la institución municipal, sin embargo, al Derecho Municipal moderno, le inquieta ahora una pregunta fundamental en torno al proceso de institucionalización constitucional del municipio. La cuestión no resulta fácil, si la comparamos, por ejemplo, con el planteamiento de un análisis similar de destacadas instituciones constitucionales, como podrían ser: la soberanía popular, la división de poderes, el surgimiento del Estado Federal u otras, sobre las que existen amplios estudios doctrinarios e innumerables reflexiones teóricas y aportaciones de derecho positivo.

En este contexto, resulta aún más relevante, para la teoría municipal, por poco explorado, el tema relativo a indagar sobre los precedentes constitucionales modernos que han definido los perfiles y los alcances legales de la autonomía municipal.

Se ha dicho que el municipio surge de la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una forma más eficaz en beneficio de sus habitantes, por lo que se le ha dotado de autonomía, tanto financiera, administrativa como política.

Como método, se toman en cuenta elementos fácticos y jurídicos a través de la deducción, para analizar en el presente trabajo, cuáles pueden ser los factores que limitan la unión de los estados pertenecientes al pacto federal.

Se pretende demostrar que es obsoleta la regulación actual del municipio que goza de autonomía. La legislación debe establecer un nuevo régimen que permita crecimiento de las entidades federativas que el día de hoy se encuentran en rezago debido a múltiples factores indagados con la investigación realizada en este trabajo.

Es muy probable que el lector no se encuentre de acuerdo con lo que se pretende demostrar en el presente trabajo, no obstante se trata de una mera propuesta para mejorar la situación actual del Municipio, recordando que no todo lo que está escrito en la ley es lo adecuado.

En el primer capítulo se hace un esbozo histórico. Es importante para el análisis de la figura objeto del presente estudios, reconocer factores históricos, motivos de creación y el por qué de la regulación actual de la misma.

¹ Divide y vencerás, divide y gobernarás.

Posteriormente, hemos de estudiar elementos conceptuales que nos permitan comprender el texto completo del presente trabajo, por lo que es importante expresar el fundamento legal y manifestar con claridad a qué nos estaremos refiriendo.

Por otro lado, resulta de suma trascendencia conocer la naturaleza jurídica del tema en estudio para llegar a conclusiones más certeras al respecto. Es diferente la naturaleza jurídica de un municipio y del Distrito Federal, por lo que para comprender distinciones se hará una breve señalización a la naturaleza jurídica del Distrito Federal y de los estados, con sus municipios.

Finalmente hablaremos acerca del por qué no es viable, desde nuestro punto de vista, la autonomía del municipio, hoy en día, y qué es lo que se propone.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Analizar la regulación actual del municipio que goza de plena autonomía. Se pretende demostrar que dicha regulación es obsoleta. La legislación debe establecer un nuevo régimen que permita crecimiento de las entidades federativas que el día de hoy se encuentran en rezago debido a múltiples factores indagados con la investigación realizada en este trabajo.

Se trata de una mera propuesta para mejorar la situación actual del Municipio

JUSTIFICACIÓN

Se ha dicho que el municipio surge de la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una forma más eficaz en beneficio de sus habitantes, por lo que se le ha dotado de autonomía, tanto financiera, administrativa como política.

OBJETIVOS

Al analizar y estudiar la legislación y las diversas teorías respecto a la naturaleza del Municipio, señalar cuál es la teoría idónea y que debe aplicarse a nuestro sistema municipal actual.

METODOLOGÍA

Resulta relevante, para la teoría municipal, por poco explorado, el tema relativo a indagar sobre los precedentes constitucionales modernos que han definido los perfiles y los alcances legales de la autonomía municipal.

Como método, se toman en cuenta elementos fácticos y jurídicos a través de la deducción, para analizar en el presente trabajo, cuáles pueden ser los factores que limitan la unión de los estados pertenecientes al pacto federal.

1. Marco teórico

1.1. Marco Histórico

El Municipio es una institución milenaria que ha servido de base a la organización de la vida local de las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia. No existe un criterio único respecto al origen del Municipio, algunos atribuyen su origen a factores socioeconómicos, y otros a una necesidad connatural de la especie humana. No se sabe a ciencia cierta de qué manera surgió el Municipio, pero desde nuestro punto de vista, de la misma manera en que surge el Estado, es como surge el municipio, ya que esta pequeña organización es réplica de la gran organización denominada Estado.

No obstante lo anterior, la mayor parte de los tratadistas consideran que la creación del Municipio se encuentra en Roma, por lo que se dice que la institución remonta su surgimiento a la antigüedad clásica del mundo romano. Burgoa² refiere que en latín la palabra municipio se componía de *munus*: oficio y *capere*: tomar. Se toma dicha denominación a ciudades que habían sido sometidas por las legiones romanas y que formalmente quedaban incorporadas al Estado romano, si bien conservaban un margen considerable de libertad para autoadministrarse desde aquel entonces. Fue el Derecho Público de Roma el creador del municipio, que llegaría a nuestro continente muchos siglos después, a través de la Conquista Española.

En nuestro país, desde la época precolonial, cuando Hernán Cortez fundó la Villa Rica de la Veracruz, tenemos antecedentes de esta institución denominada municipio. En la Gran Tenochtitlan Cortés fundó un segundo municipio en 1520 llamado Segura de la Frontera y en 1521 el de Coyoacán, que en 1524 se trasladó a México³. El primer edificio que albergó al ayuntamiento de la Ciudad de México estaba en la plaza principal, nuestro actual Zócalo.

² Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, 1973, p. 964.

³ Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 113

Asimismo, en 1810 Miguel Hidalgo, en la lucha independentista, convocó a los vecinos de la localidad de San Miguel El Grande, con la finalidad de integrar una junta directiva, la cual, según los autores, puede ser considerada como un ayuntamiento, tan es así que hoy en día se lee en la fachada del palacio municipal de San Miguel de Allende: “El 17 de septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombran e instalan el primer ayuntamiento del México independiente en este lugar”.

En el aspecto jurídico podemos hablar de la Constitución de Cádiz de 1812, en la cual se estableció la organización del municipio, consolidándolo como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional. Con este ordenamiento se estableció la organización de los municipios. A partir de esta Constitución se establecen conceptos como “alcaldes, regidores, procurador síndico” y se establecen como atribuciones del ayuntamiento la administración de salubridad, el orden público, beneficencia, obras públicas, cárceles. Lo que al día de hoy se encuentra establecido en nuestra legislación.

Posteriormente, en la Constitución de 1836, se cambia al sistema centralista, se establecen nuevos requisitos que deben cumplir los miembros del ayuntamiento. Un cambio muy importante consistió en que los lugares con población menor a cuatro mil personas serían administrados por jueces de paz, prefectos y subprefectos. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el territorio de la República se dividió en Departamentos, y éstos a su vez en Distritos, divididos en partidos.

Se reorganiza en una federación el territorio en la Constitución de 1857 y aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios, sin embargo no se hace mayor mención con respecto a los municipios. Y en atención a esto, Felipe Tena Ramírez, expresa que esto parece demostrar que “...siendo instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figurarían en los ideales de los liberales, pero no fue así, ya que las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y

fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida...⁴”

Las Bases Orgánicas de 1843 fue un conjunto normativo de índole centralista que estableció que los gobernadores serían electos por el Presidente de la República.

Posteriormente, en la Constitución de 1917 surge como novedad de derecho público, el tema municipal, como resultado de la participación de múltiples fuerzas populares encabezadas por los ayuntamientos de la época que lucharon por reivindicaciones estructurales de la organización del Estado, a fin de restaurar la libertad municipal que se había perdido con la dictadura de Porfirio Díaz.

De esta manera, la Constitución de 1917 contempló un apartado normativo para el municipio en su artículo 115, regulación que anteriormente se había reservado a los estados.

Se establece el municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y del país. Y es a partir de esta constitución en que se reconoce autonomía a los municipios, otorgándoles personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etcétera. A partir de 1917 se han dado algunas reformas al artículo 115 constitucional, referente a los municipios.

⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1984, p. 10

1. 2. Marco jurídico-conceptual

En principio, cabe hacer mención cuál es el concepto de Municipio. Para Teresita Rendón Huerta el **Municipio** es “la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines”⁵.

Por otro lado, el **Municipio Libre Mexicano** “es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: población, territorio y gobierno”⁶.

Se hace alusión de forma indistinta al municipio y el ayuntamiento, para nosotros, la distinción radica en que Municipio es el ente inmaterial, que forma parte de una entidad federativa. El ayuntamiento es el ente material, en el que recaen las funciones y organización del Municipio. Es decir, el Ayuntamiento es el que representa al Municipio. A continuación hemos de desarrollar cada uno de estos órganos materiales de organización del mismo.

Ayuntamiento. Es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio. Su nombre deriva de un conjunto o reunión de personas. Es el órgano principal y máximo del gobierno municipal. Se trata de un cuerpo de representación popular que ejerce el gobierno municipal, por lo que podemos decir que es el órgano de gobierno que se encuentra integrado por individuos que son electos popularmente, y se constituye en la suprema autoridad municipal, al tiempo que es la autoridad más directa con respecto al pueblo. Es el medio de comunicación directa entre el Municipio y el estado, así como con la federación.

El Ayuntamiento es un órgano político-administrativo que se encuentra integrado por el Presidente Municipal, el o los síndicos y los regidores. Su

⁵ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal, Porrúa, 4ª ed., México, 2007, p. 13

⁶ Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, Secretaría de Gobernación, México, 1985, p.211

función es la de representación de la vida local, de decisión y de reglamentación del Municipio.

Cabildo. Actualmente así se denomina al lugar en que normalmente sesiona el ayuntamiento o concejo municipal, ocasionalmente se designa con dicha expresión a las juntas de los munícipes.

Alcalde o Presidente Municipal. Es el primer funcionario del municipio o ayuntamiento. Es el encargado de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, dictar órdenes para la buena marcha de su Municipio, así como la salubridad y limpieza de la población y cuidar todo lo referente a la seguridad pública.

Síndico. Es la persona elegida por la comunidad para que cuide de sus intereses. Es el abogado y representante de una ciudad. Es el funcionario municipal que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales, actúa como asesor legal del cabildo.

Regidor. Son órganos del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes: servicios públicos, mercados, agua potable, rastros, cementerios. Su número en cada municipio, varía, dependiendo el número de habitantes.

Ahora bien, con respecto al fundamento legal podemos decir que en nuestra Carta Magna la regulación del municipio se establece en el artículo 115, el cual desarrolla ampliamente las funciones de los estados y sus municipios, fijando así sus atribuciones. Establece las bases del Municipio en nuestro país. A partir de 1917 este artículo ha sido reformado en nueve ocasiones con el objeto de ir adaptando la figura del Municipio a la realidad nacional.

Por otro lado, la estructura de la organización básica del ayuntamiento se encuentra establecida en la ley orgánica municipal de la entidad federativa correspondiente y ampliada en el bando municipal, en donde se estipula el número de autoridades con que deberá contar el Ayuntamiento para cumplir

con las funciones de gobierno y administración correspondientes a su periodo constitucional.

Las Constituciones de los Estados deben respetar las atribuciones establecidas en favor de los Municipios por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y pueden agregar otras en tanto no se opongan a ésta. En términos generales, las Constituciones Estatales incluyen un Título especial dedicado al Municipio Libre, dentro del cual se establecen las reglas de integración de los Municipios de cada Estado; las disposiciones relativas a las autoridades municipales; los requisitos para ser autoridad municipal; sus facultades y obligaciones; la duración de sus cargos; las autoridades auxiliares del Ayuntamiento; y las bases para la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento y revocación o suspensión del mando de alguno de sus miembros a cargo de la legislatura local.

Los Bandos y reglamentos municipales facilitan el cumplimiento de las disposiciones relativas al Municipio contenidas en la Constitución General, así como el cumplimiento de las Leyes Federales y Estatales dentro del ámbito municipal. Los bandos y reglamentos son atribuciones conferidas al municipio.

Las autoridades del ayuntamiento analizadas, son responsables de hacer cumplir la normatividad a que hemos hecho referencia; de llevar a cabo las funciones de gobierno y administración, así como de coordinar el eficiente funcionamiento de las diversas unidades administrativas y operativas que componen la estructura de la organización municipal. Los municipios, conforme se desarrollan adquieren nuevas responsabilidades y su organización se hace más grande y compleja.

Autonomía. Consiste en la capacidad de administrarse a sí mismo, capacidad para dictarse sus propias normas, es libertad jurídica. un órgano autónomo es aquel que puede constituirse y legislarse a sí mismo, y hacer ejecutar su orden legal. Sus principales características consisten en:

- tiene autonomía política, administrativa y financiera.

- tiene personalidad jurídica.
- tiene formas de competencias propias y exclusivas.
- tiene capacidad para auto organizarse.

2. Naturaleza jurídica del municipio.

En el artículo 105 Constitucional se reconoce la naturaleza de poder público al Municipio. Así también lo ha expresado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo en Revisión 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, contra actos de la Legislatura del estado y otras autoridades, en el que la Corte reconoció calidad de poder público al municipio, y por ende dio procedencia a la substanciación de la controversia y recursos planteados:

“...el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, propias de un verdadero poder político. Si de manera analítica se llama poder político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las funciones de gobierno.

El Municipio, como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativa, legislativa, judicial, social y hacendaria, por lo que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad.

El artículo 115 constitucional reconoce al municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al ayuntamiento, con lo que solidifica la existencia del poder municipal, poder que se manifiesta en su autonomía y en el ejercicio de las funciones ejecutivas, legislativa y judicial, propias de un poder. De esta manera y partiendo del concepto de Gobierno

constitucional, así como de la noción unitaria de poder público, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres entes morales distintos: federación, entidades federativas y municipios, cada uno con personalidad jurídica plena y propia; asimismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales cada uno de ellos ejerce jurisdicción; igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia disímbolas, con facultades atribuidas a la Federación, estados y municipios parte integrante del estado mexicano, y estar en posibilidad de establecer relaciones de coordinación mediante los convenios respectivos”

Dentro de la naturaleza jurídica del Municipio se han dado a conocer diversas teorías, donde se emiten criterios diversos ya que se trata de la esencia legal del Municipio, el cómo surgió, para que fue creado, cuál es su fin primordial, derivado de ello se encuentran varias teorías. Se ha considerado al Municipio como organismo descentralizado por región, órgano que ejerce poderes concesionados, ente autárquico territorial, órgano libre o ente autónomo.

Órgano descentralizado por región. Consiste “en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”⁷.

Ejercicio de poderes concesionados. De acuerdo al Derecho mexicano, la concesión es una figura jurídica que tiene dos modalidades: concesión de servicio público y concesión para la explotación de bienes del Estado, y algunos autores han considerado al municipio como el que ejerce dichas concesiones otorgadas por el Estado.

Ente autárquico territorial. La entidad autárquica no se halla subordinada jerárquicamente a ningún otro organismo administrativo, la misma recibe sus atribuciones directamente de la ley, no de un superior jerárquico. Recordemos que autarquía significa no tener la necesidad de otro para su subsistencia o

⁷ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Op cit. p. 126

desarrollo. La autarquía, “o autosuficiencia es un término comúnmente usado en la economía que indica la condición de las personas, lugares, mecanismos, sociedades, sistemas industriales o naciones que luchan por su auto-abastecimiento o que rechazan toda ayuda externa”⁸.

Órgano libre o ente autónomo. Un ente tiene autonomía si cuenta con personalidad jurídica propia, patrimonio propio, administra libremente su hacienda, tiene facultades legislativas, ejecutivas y judiciales. De tal forma, Carlos Quintana Roldán⁹ habla de tres tipos de autonomía: autonomía política, administrativa y financiera. En la primera, el municipio tiene potestad de regir sus intereses peculiares mediante órganos y normas de su propio gobierno. En la administrativa, el municipio tiene facultad para gestionar y resolver asuntos propios de la comunidad, por lo que hace a su organización interna y servicios públicos. Y por último, la autonomía financiera, la cual consiste en el sustento de las dos anteriores, ya que se trata de la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes, así como el libre manejo de su patrimonio.

Dentro de la última de las teorías encontramos la postura de Reynaldo Robles Martínez¹⁰, al señalar que el Municipio no es parte del poder Ejecutivo Federal, ni del poder Ejecutivo Estatal, es decir, su competencia no se deriva de ninguno de ellos, el Municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran, se hayan desprendido de un órgano federal o estatal, el Municipio no nace del poder Ejecutivo Federal o Estatal. Este autor observa al municipio como un nivel de gobierno, situación que se ha consagrado a partir de la reforma de 1999 en el artículo 115 constitucional, y explica los órganos de gobierno del ayuntamiento. Se dice que el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política.

⁸ Véase Wikipedia. Autarquía. <http://es.wikipedia.org/wiki/Autarqu%C3%ADa>, fecha de consulta 19 de noviembre de 2012.

⁹ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*, 2ª ed., Porrúa, México, 1998, pp. 193-199.

¹⁰ Cfr. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*, Porrúa, 9ª ed., México, 2009, p. 68 y 69

Aunado a lo anterior Reynaldo Robles Martínez¹¹, establece que existen dos corrientes que permiten encontrar la naturaleza jurídica del Municipio que son: la que considera al Municipio como un “organismo descentralizado de la administración pública” y la que lo concibe como un “nivel de gobierno”.

Para Eduardo Andrade Sánchez¹², el municipio, aunque tiene personalidad única, su actuación, en ocasiones puede corresponder al terreno del derecho público y otras, al del derecho privado, ello dependiendo de la actividad que realice.

3. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.

El Distrito Federal es aquel territorio que, dentro de un sistema federal sirve de asiento para los poderes de la Unión. Por Decreto de 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México, toda vez que, como se ha mencionado en capítulos precedentes, en la Constitución centralista de 1836 el territorio de la República se dividió en Departamentos, y éstos a su vez en Distritos, divididos en partidos.

Señala el artículo 122 constitucional, en su primer párrafo, que la naturaleza jurídica del Distrito Federal se define en el artículo 44 constitucional. En dicho precepto se señala que la Ciudad de México es el Distrito Federal, capital del país y sede de los Poderes Federales. En estas características no se encuentra una naturaleza jurídica. Así pues, estimamos que la naturaleza del Distrito Federal la define, más bien, el artículo 43 que señala que es una entidad federativa. El Distrito Federal es, pues, una entidad federativa que tiene unas cualidades adicionales, que son las mencionadas en el artículo 44.

El marco Jurídico esta contenido principalmente en el Art. 122 de la Constitución Política Federal. El 26 de julio de 1994 se publicó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el que es similar, en cierta forma , a las

¹¹ Idem.

¹² Cfr. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Derecho Municipal, Oxford, México, 2006, p. 182

constituciones políticas de los Estados; su contenido precisa qué es lo que compete a los poderes federales respecto al gobierno del Distrito Federal.

A pesar de ser considerado como entidad federativa no comparte la misma naturaleza de las demás partes integrantes de la Federación, ya que entre el Distrito Federal y un estado de la República existen grandes diferencias.

El Distrito Federal no es autónomo en lo concerniente a su régimen interior y no cuenta con Constitución propia.

A diferencia de los estados no tiene gobernador sino jefe de gobierno, ni ayuntamientos, sino delegaciones.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución General. No es Congreso Local.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

El artículo 124 constitucional señala que las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entienden reservadas a los estados, mientras el artículo 122 señala que todo aquello que no esté expresamente conferido al Distrito Federal se entiende reservado a la Federación

El Distrito Federal es un Gobierno propio, en el cual los Poderes Federales no pierden su intervención, ya que de conformidad con el artículo 122 constitucional estos lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del propio Distrito. Estos órganos, representativos y democráticos, son: la Asamblea de Legislativa, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

El establecimiento de esta forma de gobierno “está concebida para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los Poderes de la Unión y, al mismo tiempo, garantizar la representación democrática de quienes habitan, en los ámbitos de gobierno de la ciudad,

La Administración Pública del Distrito Federal, en términos de los Artículos 87, 91, y 97 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

Las Delegaciones del Distrito Federal son órganos desconcentrados a cargo de un Delegado, estos serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, de acuerdo con lo dispuesto a la fracción II de la Base Tercera del Art. 122. Constitucional.

El Distrito Federal se cuenta también con el apoyo de diversos órganos de colaboración de la población, como son los comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Como podemos ver, el Distrito Federal ha sufrido las transformaciones más significativas de su historia en materia de representación política y de participación ciudadana. Las expresiones políticas, sociales e ideológicas que alberga la ciudad son muy amplias y diversas, y sin embargo, por lo que hace al municipio no ha habido mayores cambios, lo que ha generado un estancamiento en su desarrollo

4. La Autonomía del Municipio: su Inviabilidad

En los Estados en que existe homogeneidad, no existen gobiernos locales autónomos. En el Estado Federal por el contrario, la autonomía local juega un papel preponderante, coexisten con los poderes federales, los poderes locales de las entidades federativas, y al fraccionarse el territorio en distintas regiones con gobiernos locales propios, es necesario dotar a los poderes federales de un territorio sobre el cual ejerzan soberanía o dominio territorial, o sea, que no dependa políticamente de algún poder local, aquí entran los distritos federales.

Consecuentemente, en un régimen federal existen dos ámbitos competenciales de imperio, es decir, el que concierne a la federación y el que pertenece a las entidades federativas. Dentro de un Estado Federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales y a los órganos de autoridad locales por eso se le reconoce una doble naturaleza. Lo cierto es que mas allá de la consideración ideológica, la constitución de 1824 adoptó la forma de Estado Federal posteriormente estableció la creación de un Distrito Federal.

Como se analizó en el capítulo que precede, el Distrito Federal tiene una naturaleza jurídica diferente de la de los municipios, éstos últimos dentro de los estados. Sabemos que el Distrito Federal ha atravesado múltiples cambios a lo largo de su historia. Sus delegaciones antes eran llamadas municipalidades o poblaciones, pero fue Álvaro Obregón quien, en 1928, propuso la eliminación de la figura del municipio en el territorio del Distrito Federal, mencionando “lo debido será organizar la Administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público”¹³. Y a partir de esa iniciativa fue que se creó una Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en el que ya no se habla de municipio, sino de delegaciones, que en ese momento eran 13, hablándose de un Jefe de Departamento, delegados y subdelegados.

¹³ Tomado del diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año II, Periodo extraordinario, XXXII Legislatura, t. III, núm. 2, p. 7

El Distrito Federal constituye una sola unidad urbana, valga la redundancia, ya no se asientan, como hasta principios de siglo, una pluralidad de poblaciones, alejadas e independientes una de la otra. El Distrito Federal es la residencia de una sola población, que tiene los mismos problemas, las mismas necesidades y los mismos servicios, en el norte, en el sur o en el centro de la ciudad. No existe un metro delegacional, ni vías de comunicación o sistemas de vialidad también delegacionales. Todos estos servicios y otros, como los de recolección y tratamiento de basura y desechos sólidos, son uniformes, lo mismo que los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado.

La Constitución de Cádiz, como se habló en el capítulo respectivo, estableció la organización del municipio, y se establecieron conceptos como “alcaldes, regidores, procurador síndico” así como las atribuciones del ayuntamiento, es decir, la administración de salubridad, el orden público, beneficencia, obras públicas, cárceles. Dicha organización la encontramos en la legislación que rige en la actualidad, como se analizó en el marco jurídico de este trabajo. Dicha Constitución data del año 1812, hoy, doscientos años después continuamos hablando de la organización del municipio en términos semejantes a los establecidos en aquella legislación, a pesar de que la Constitución de 1836 fue centralista, sin embargo, continuó al misma organización municipal.

Sabemos y conocemos que la legislación cambia a la par del desarrollo de la sociedad y las necesidades de ésta a través del tiempo. La sociedad, como bien sabemos, se transforma continuamente y de igual manera su orden normativo. Si la sociedad evoluciona y las leyes no lo hacen, existirá un conflicto de diversas índoles. Se puede generar un conflicto social, financiero, político, cultural, o de cualquier otro orden.

Anteriormente se requería otro tipo de organización en los municipios, de conformidad con las distancias, el manejo del fisco, la demografía, los medios de comunicación. El día de hoy las distancias se han acortado dadas las nuevas tecnologías, por lo que ya no se hace necesaria la existencia de

diversas autoridades que dividen por sus múltiples y variadas formas de organización en los municipios.

El Municipio Libre fue plasmado en nuestra Constitución, “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo, se le deseaba la base de la división y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo”¹⁴.

Es un hecho reconocido por la doctrina, que durante todo el siglo XIX, el municipio en nuestro país fue más bien una forma que una institución democrática, autosuficiente y eficaz. Aún ahora la acción de los municipios deja mucho que desear.

Los estados deben ser autónomos, pero sujetos a la federación, debido al Pacto Federal, no obstante, los municipios deberían estar sujetos al estado y conformar una unidad entre los municipios del mismo estado, toda vez que las circunstancias que imperan el día de hoy son diferentes a las que existían durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, y los municipios deben adecuarse a los cambios. La legislación debe modificarse, dotar de plena autonomía a los estados dentro del pacto federal, pero sus municipios deben sujetarse al estado, con cierta independencia.

Los estados con mayores índices de pobreza son los que mayor división autónoma poseen. Está dividido su territorio en pequeñas porciones autónomas, que impiden el crecimiento efectivo de dichas entidades federativas, al no existir homogeneidad ni unidad entre los municipios, ya que cada uno se organiza de manera distinta, y la mayoría de las veces sin ningún tipo de coordinación efectiva.

Los estados que representan mayor pobreza en el país, son los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz¹⁵. Y son los que se encuentran entre los 6 estados con mayor número de municipios autónomos, que generan división y

¹⁴ CARPIZO MAC GREGOR, Jorge. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, p. 237

¹⁵ Ranking de los estados más pobres y ricos de México: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/11/15/el-ranking-de-los-municipios-mas-pobres-y-ricos-de-mexico>, fecha de consulta 21 de noviembre de 2012

desunión en el estado, lo cual repercute no sólo en la economía, sino en el desarrollo social y cultural de la población que los integra¹⁶.

Habría que considerar si el rezago del municipio mexicano contribuye a explicar que ahí, en donde justamente no existe dicha figura, se asiente el centro urbano que cuenta con los servicios más avanzados y más eficaces de toda la República, como lo es, a pesar de sus deficiencias, el Distrito Federal.

5. La teoría de la Heteronomía Municipal.

En esta teoría hablamos de una descentralización en tres niveles: de la Unión, de los estados miembros y de los municipios. En donde ya no se habla de autonomía del municipio, sino de descentralización del mismo, sin que actúe de forma independiente de los demás municipios que pertenecen al mismo estado de la República.

En el ámbito de una legislación autónoma legislador y obligado se confunden. El autor de la regla es el mismo sujeto que debe cumplirla.

Autonomía quiere decir auto legislación, reconocimiento espontáneo de un imperativo creado por la propia conciencia. Heteronomía es sujeción a un querer ajeno, renuncia a la facultad de autodeterminación normativa. En la esfera de una legislación heterónoma el legislador y el destinatario son personas distintas; frente al autor de la ley hay un grupo de súbditos.

Lo anterior significa que al Municipio no se le otorga derecho de elaborar su propia ley, pues se reglamenta con la ley del estado correspondiente, es decir, no existen leyes municipales, sino estatales que delegan funciones.

El Municipio únicamente debe realizar las funciones que se le encomiendan de acuerdo a la descentralización, es decir, se le delegan facultades por parte del estado federado, no obstante, no existe una relación de jerarquía, ya que en ese supuesto estaríamos hablando de desconcentración.

¹⁶ Datos tomados de las páginas oficiales del gobierno de los estados de la República Mexicana.

Los presidentes municipales son electos democráticamente, mediante el sufragio, para que los gobernados gocen de dicho derecho a efecto de decidir qué persona será quien ejerza las funciones delegadas por el estado federado.



Conclusiones y Propuestas

1. Resulta evidente que hoy en día el municipio representa un verdadero poder público en la integración del Estado mexicano. Se trata de un orden o instancia de gobierno que actualmente goza de autonomía reconocida en el ordenamiento constitucional.
2. La organización municipal gira en torno de la institución del ayuntamiento: un órgano colegiado, de gran tradición histórica, los que son electos democráticamente.
3. Existe un gran número de municipios en el país y son muchas las carencias que la institución municipal enfrenta, por lo que no pueden presentar un avance uniforme, vigoroso y sostenido.
4. Debe existir un órgano con trato directo con los gobernados, dentro del Municipio, con facultades de organización del Municipio, pero **no** con plena autonomía.
5. Deben superarse las fallas y las deficiencias jurídicas, políticas y administrativas que el día de hoy aquejan a los municipios.
6. Para que exista unidad y crecimiento en los estados de la República Mexicana, debe cambiar el Régimen de los municipios, para que exista unidad política, financiera y administrativa en el estado correspondiente, de lo contrario continuará existiendo una pluralidad de poblaciones alejadas e independientes una de la otra.
7. Los municipios autónomos unos de otros, impiden la unificación y coordinación dentro de los estados, en consecuencia, limitan el crecimiento sustentable, económico, cultural, social y el desarrollo eficientes en el estado correspondiente, por lo que debe existir una administración homogénea y uniforme que sólo una autoridad central puede asegurar.
8. No obstante lo anterior, los estados de la federación sí deben ser autónomos, no así los municipios.

9. La existencia de municipios autónomos no implica democratización. Un gobierno democrático es aquél en el que participan los gobernados, y esa participación se puede dar a través de múltiples instancias y mecanismos, no solamente de manera automática, por la presencia de autoridades municipales electas.
10. Se debe asegurar la unidad y uniformidad en la prestación de servicios públicos en un territorio que constituye la misma unidad urbana.
11. Al aplicar la teoría de la heteronomía municipal, los municipios contarán con mayor organización y unión entre los mismos, generando con ello mayor desarrollo social, económico y cultural.

Bibliografía

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Derecho Municipal, Oxford, México, 2006.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1973.

CARPIZO MAC GREGOR, Jorge. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983.

Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

OLMEDA GARCÍA, Marina del Pilar. Baja California, Historia de las Instituciones Jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Senado de la República, México, 2010.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal, 2ª ed., Porrúa, México, 1998

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal, Porrúa, 4ª ed., México, 2007.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio, Porrúa, 9ª ed., México, 2009

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1984.

VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal, Porrúa-UNAM, México, 2003.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Distrito Federal, Historia de las Instituciones Jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Senado de la República, México, 2010.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. La naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal, “Obra Jurídica Mexicana”, PGR, México, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Ranking de los estados más pobres y ricos de México:

<http://www.adnpolitico.com/2012/2012/11/15/el-ranking-de-los-municipios-mas-pobres-y-ricos-de-mexico>, fecha de consulta 21 de noviembre de 2012