INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

unam
Centenario de la Constitución de 1917

92 Años al servicio de México

Régimen Jurídico Municipal, Delegacional y **Metropolitano**

Jorge Fernández Ruiz

Jorge Fernández Ruiz

Régimen Jurídico Municipal, Delegacional y Metropolitano

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

62 Años al servicio de México

UNAM
CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

COMITÉ EDITORIAL:
María de Jesús Alejandro Quiroz
Maximiliano García Guzmán
Francisco Moyado Estrada
Roberto Padilla Domínguez
Héctor Zamitiz Gamboa

Jorge Fernández Ruiz
Régimen Jurídico Municipal, Delegacional y Metropolitano

Primera edición: Septiembre 2017

DR © Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx
ISBN: 978-607-9026-72-1

DR © Universidad Nacional Autónoma de México
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria 04510 Ciudad de México
ISBN: En trámite

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto Fernández Fuentes	Ricardo Uvalle Berrones	Guillermo Vallarta Plata
Vicepresidente para Asuntos Internacionales	**Vicepresidente**	**Vicepresidente para los IAPs de los Estados, 2017-2018**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Jorge Francisco Márquez Montes
María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alfonso Pérez Daza
Omar Guerrero Orozco
Eber Omar Betanzos Torres
Jorge Tamayo Castroparedes
Soraya Pérez Munguía
Alejandro Romero Gudiño
Elena Jeannetti Dávila
Carlos Almada López
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Manuel Quijano Torres
Raúl Martínez Almazán

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director
Pedro Salazar Ugarte

Secretario Académico
Francisco Ibarra Palafox

Secretario Técnico
Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publuicaciones
Wendy Vanesa Rocha Cacho

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO
Carlos Reta Martínez 13

INTRODUCCIÓN 19

CAPÍTULO PRIMERO. SOCIEDAD Y ESTADO

I. EL SER HUMANO 27
II. LA SOCIEDAD 27
III. CLASIFICACIÓN DE LAS SOCIEDADES HUMANAS 29
IV. EL ESTADO 29
V. LA PERSONA 59

CAPÍTULO SEGUNDO. LA ORGANIZACIÓN VECINAL

I. ORIGEN DEL MUNICIPIO 68
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO 70
III. EVOLUCIÓN DEL MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO 81
IV. EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL 83
V. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL 96
VI. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL MUNICIPIO 98
VII. FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL 102
VIII. SISTEMA MEXICANO DE GOBIERNO MUNICIPAL 104
IX. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS 105
X. LA DEFINICIÓN DE MUNICIPIO 108
XI. DIVISIÓN INTERNA MUNICIPAL Y CATEGORÍAS DE POBLACIONES 109

CAPÍTULO TERCERO. ACTIVIDADES ATRIBUIDAS AL MUNICIPIO MEXICANO

I. PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO 113

II. LA FUNCIÓN PÚBLICA 115
III. EL SERVICIO PÚBLICO 121
IV. LA OBRA PÚBLICA 164
V. LA ACTIVIDAD SOCIOECONÓMICA RESIDUAL DEL MUNICIPIO 168

CAPÍTULO CUARTO. LA ORGANIZACIÓN VECINAL DELEGACIONAL EN LOS ESTADOS

I. NOCIÓN DE DELEGACIÓN 171
II. LAS 7 DELEGACIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES 172
III. LAS DELEGACIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA 174
IV. LAS DELEGACIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR 178
V. LAS DELEGACIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE CAMPECHE 179
VI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE COAHUILA 181
VII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE COLIMA 182
VIII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE CHIAPAS 185
IX. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA 187
X. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE DURANGO 189
XI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO 191
XII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUERRERO 194
XIII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE HIDALGO 198
XIV. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE JALISCO 200
XV. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO 205

XVI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN 209
XVII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MORELOS 212
XVIII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE NAYARIT 214
XIX. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN 215
XX. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE OAXACA 218
XXI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE PUEBLA 226
XXII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO 229
XXIII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO 231
XXIV. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ 233
XXV. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE SINALOA 235
XXVI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE SONORA 237
XXVII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TABASCO 239
XXVIII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN ELESTADO DE TAMAULIPAS 242
XXIX. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TLAXCALA 244
XXX. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ 247
XXXI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE YUCATÁN 251
XXXII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE ZACATECAS 253

CAPÍTULO QUINTO.LA ORGANIZACIÓN VECINAL DELEGACIONAL EN LA CAPITAL DEL PAÍS

I.	EL DISTRITO FEDERAL	260
II.	CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO	261
III.	LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL	306
IV.	LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO	310

CAPÍTULO SEXTO
LA ORGANIZACIÓN VECINAL METROPOLITANA CONURBADA

I.	LA MIGRACIÓN DEL CAMPO A LA CIUDAD	315
II.	LA METRÓPOLI CONURBADA	316
III.	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA METROPOLITANA	317
IV.	EL MARCO JURÍDICO METROPOLITANO	332
	IV.1. EL MARCO CONSTITUCIONAL	333
	IV.2. EL MARCO CONVENCIONAL	353
	VI.3. EL MARCO LEGAL	362
	VI.4. EL MARCO NORMATIVO ADMINISTRATIVO	375

A MANERA DE EPÍLOGO 379

BIBLIOHEMEROGRAFÍA 383

PRÓLOGO

El programa editorial del INAP se adorna al prologar y participar en la publicación de una obra tan relevante como la que corresponde a un autor de gran renombre como es el Dr. Jorge Fernández Ruiz. Nuestro programa a lo largo de estos 62 años se ha nutrido con importantes autores, pero en momentos como éste nos da particular satisfacción poder publicar esta obra de un autor jurista, municipalista tan reconocido a nivel nacional y no menos internacionalmente. Se trata de un autor tan integral que no se ha restringido a un campo disciplinario, sino que también se ha adentrado en la economía y la administración pública, un académico e investigador al que precede una gran carrera de trabajo arduo del que da constancia su sólida producción científica.

La obra Régimen Jurídico Municipal, Delegacional y Metropolitano de Jorge Fernández Ruiz, se gestó en gran parte dentro de las paredes del INAP, como producto de la estancia del Dr. Fernández Ruiz en el Instituto durante su año sabático, en el que de tiempo atrás se ha tenido la gran fortuna de contar con su cercana colaboración y apoyo, razón por la cual me satisface particularmente prologar este texto que, sin duda, será de consulta obligada para todos los municipalistas, metropolitanistas y servidores públicos locales que tienen que desarrollar su trabajo en colaboración con sus contrapartes de otros gobiernos locales.

Como los especialistas en estudios municipales y derecho administrativo lo saben, Jorge Fernández Ruiz hizo del estudio del orden municipal una de sus principales líneas de investigación, a la que en este libro se sumó con mayor protagonismo el análisis de formas organizacionales que se incorporaron al escenario gubernamental, dados los nuevos tiempos y necesidades de organización territorial, me refiero a lo que el autor distingue como organización vecinal metropolitana.

Con todo su conocimiento Fernández Ruiz pone de manifiesto que la convivencia, nuestra propensión, es lo que lleva a constituir inicialmente la familia, la organización vecinal y luego el municipio. Como el autor lo señala, son de gran importancia los valores, principios y normas a partir de los cuales se instituye la organización y funcionamiento de la organización vecinal, su gobierno y administración.

Sus preocupaciones se reflejan en su pluma, pues nos hace conscientes de que en lo concerniente al municipio el régimen jurídico, que se ubica en el derecho municipal, ha sido de tardía aparición, por lo que uno de sus principales objetivos con este libro es continuar abundando y aportando a su estudio.

En este sentido señala el autor que el municipio, la delegación política y la zona metropolitana tienen en común la organización vecinal, y a ello obedece la elaboración del texto, en el cual se busca tratar el régimen jurídico de esas tres formas de organización, ya que tiene la preocupación de incrementar la bibliografía jurídica mexicana sobre la cuestión municipal, particularmente en materia delegacional y metropolitana.

La forma en que el autor inicia, nos lleva de la mano para entender desde lo más simple a lo más complejo, diseccionando los elementos que componen a los fenómenos complejos y, por ello, nos brinda una interesante reflexión sobre qué es el hombre y su tendencia a vivir en una sociedad en la que se sujeta a normas comunes, en la que cooperan para realizar sus principales intereses, como son su propia preservación.

El autor explica la clasificación de las sociedades humanas y toca al Estado como la asociación política por excelencia, rememorando sus orígenes y la forma en que se constituyó hasta nuestros días, lo mismo que realiza una docta discusión sobre la definición del mismo acudiendo a notables autores como George Jellinek y Hans Kelsen, para en síntesis explicarnos su postura en la cual entiende al Estado como "*el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico específico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes".*

El Estado primitivo, esclavista, feudal, absolutista, liberal, intervencionista (donde ubica el socialista, el fascista y el Estado social de derecho) y el neoliberal, forman parte del recorrido con el que se nos muestra la evolución del Estado.

Soberanía, nacionalidad, población, territorio, gobierno y orden jurídico se destacan como los elementos del Estado, que puede asumir diferentes formas, en su modalidad simple o compleja. Así llega a la forma federal que asumió nuestro país, con lo que se establece el marco para abordar los antecedentes y la evolución del marco constitucional de México, particularmente la evolución del artículo 115 constitucional, de la autonomía municipal; de los elementos del municipio, su definición y la división interna municipal.

En el capítulo dos, denominado "La organización vecinal", el autor nos explica las diversas denominaciones que ésta ha tenido: condado, comuna, municipalidad, alcaldía, delegación y comarca; municipio se le llamó bajo el dominio romano, nombre que en diversos países perdura hasta nuestros días.

El municipio es analizado desde su raíz etimológica y desde las teorías que se han desarrollado sobre su origen, lo que se complementa con los antecedentes históricos romanos, medievales e hispánicos, de lo que resulta en un detallado análisis del municipio que permite entender su esencia. Es entonces que se llega a examinar el tema de cómo evolucionó el marco constitucional del municipio en México, donde se nos recuerda que es la Constitución de las Siete Leyes, o Constitución centralista de 1836, la primera en regular los ayuntamientos.

Del mismo modo que fue la Constitución federal de 1917 la que tomó como base al municipio para la organización del Distrito Federal y los territorios federales, aunque en 1929 desaparecieron los municipios en el primero. El autor realiza con gran maestría un examen a los cambios que desde entonces ha presentado el municipio, son objeto de puntual análisis, particularmente las reformas de 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987, 1999, 2001, 2008, 2009, 2014 y 2016 que Fernández Ruiz conoce a detalle.

Otro aspecto muy relevante es la explicación del significado y alcances de la autonomía municipal y los elementos del municipio (territorio, población, poder público, orden jurídico específico, servicios públicos) que nos brinda el autor, lo que se complementa con la exposición sobre las diversas formas de gobierno municipal (de asamblea, de comisión, de gerente o de *City manager* y Sistema mixto de binomio alcalde-concejo).

Esta docta exposición termina con la explicación del sistema mexicano de gobierno municipal y los requisitos para la creación de municipios, resaltando su definición.

El capítulo tres trata las funciones atribuidas al municipio mexicano, a partir de las que alcanza su finalidad, las actividades municipales. Para lograr el entendimiento de éstas se ocupa de las teorías relacionadas con la función legislativa, la jurisdiccional y la administrativa del municipio.

Asimismo, después de analizar a los autores más relevantes sobre el servicio público, procede a definirlo como la «actividad técnica» como un nuevo género próximo, dada la gran diversidad de actividades técnicas posibles, las cuales clasifica en dos grupos: las que satisfacen necesidades de carácter general *y* las que no satisfacen dichas necesidades; la actividad técnica relativa al servicio público es del primer grupo.

El capítulo siguiente (cuatro) se dedica a diversos aspectos generales de los servicios públicos municipales, a cuyo efecto evalúa las reformas del artículo 115 constitucional, a partir de la de 1983, en lo relativo a los servicios públicos municipales, en especial la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999. Se ocupa, además, de las diversas formas de gestión de los servicios públicos municipales. ¿Quién sino Fernández Ruiz nos puede explicar este tema con mayor dominio de su conocimiento?

Es la organización vecinal de las delegaciones en los estados la que ocupará al autor en el siguiente capítulo. Delegación, señala el autor, es la demarcación territorial en que su titular ejerce un cúmulo de atribuciones que le transfirió el ayuntamiento del municipio en el que se encuentra ubicada.

Este apartado es muy completo ya que se proporcionan datos generales de las entidades federativas como territorio, número de habitantes y, a continuación, sobre las delegaciones, su constitución como figuras jurídicas, el número y nombre de las delegaciones municipales, sus ordenamientos jurídicos, la forma de elección de los delegados municipales y sus atribuciones, principalmente.

El Distrito Federal, hoy Ciudad de México, se abordará en el siguiente capítulo (cinco), como única entidad federativa que carece de municipios

desde 1928, aunque no de división territorial en demarcaciones. Aquí es muy importante valorar el trabajo que realiza nuestro autor, pues en este apartado en particular analiza el proceso histórico en el que ha evolucionado hasta hoy la organización de la Ciudad de México, sobre todo a partir de la reforma constitucional de noviembre de 2016, con la que, como señala Fernández Ruiz, se desaprovechó la oportunidad de restablecer el régimen municipal en la capital del país, cuando se optó por denominar a sus demarcaciones territoriales alcaldías en lugar de municipios.

Cuando aborda el fenómeno metropolitano en el último capítulo (seis) nos lleva de nueva cuenta a las bases de su entendimiento, al establecer que es "lo perteneciente o relativo al conjunto urbano formado por una ciudad y sus suburbios".

Concluye el autor que se puede entender por zona metropolitana a todo asentamiento humano que tenga un mínimo de cincuenta mil habitantes y se asiente en dos o más municipios u organizaciones vecinales equivalentes, esto implica metropolización y conurbación.

Aunado a ello nos explica importantes detalles de la administración pública metropolitana, la que alude a la pluralidad de administraciones públicas cuya jurisdicción se ubica en una zona metropolitana; estableciendo la diferencia respecto a entender en sentido estricto la administración pública metropolitana que se refiere sólo a los entes administrativos constituidos como comisión o como asociación intermunicipal.

En el epílogo nos recuerda hechos que están determinando el establecimiento de prioridades de gobierno como el gran aumento de la población urbana, que en México desde principios del siglo XXI ha ascendido a 80% del total de sus habitantes, que se ha concentrado en pocas zonas metropolitanas y megalópolis. Aquí se resalta la necesidad de actualizar y sistematizar el régimen jurídico metropolitano, ya que sólo de esa manera se posibilitará el desarrollo de las zonas urbanas, y la adecuada satisfacción de las necesidades de la sociedad urbana.

Tal como se anticipó, ese libro es de consulta obligada para los especialistas en el estudio del municipio y las metrópolis, lo mismo que para quienes se desempeñan en éstos, y más aún, para todo interesado en entender el

funcionamiento del gobierno desde su núcleo y en las nuevas relaciones gubernamentales que se tienen que establecer en términos de la configuración que las sociedades han adquirido, de los nuevos problemas, necesidades y desafíos que representa el mundo contemporáneo.

Deseo refrendar de nueva cuenta que esta publicación que además se realiza en conjunto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, constituye una gran aportación de la pluma de Don Jorge Fernández Ruiz a quien agradezco la distinción que me hace al permitirme elaborar este prólogo.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

INTRODUCCIÓN

Los seres humanos tenemos, salvo raras excepciones –ermitaños y misántropos–, la tendencia innata de convivir de manera permanente con nuestros semejantes, propensión que se vislumbra desde las tinieblas de la prehistoria y perdura hasta nuestros días en la evolución de la humanidad; así fue en su etapa nómada en la que la horda trashumante marchaba compacta en busca de alimento o de mejores climas, así ocurrió también desde que los seres humanos se volvieron sedentarios; por eso, el filósofo de Estagira, hace ya veinticuatro siglos, definió al hombre como un *zoon politikon*, de lo que infiere que el hombre es sociable por naturaleza.

Esa propensión humana es la que da origen a la familia y, enseguida, a la organización pública vecinal que milenios más tarde, al influjo romano, recibió la denominación de *municipio*, ahora considerado como una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad, por estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad.

Actualmente suele ocurrir que el primer encuentro de los seres humanos con el poder público y el derecho se dé en el ámbito de la organización vecinal, sea municipio o delegación –al registrar nuestro nacimiento en la oficina del Registro Civil–, que es la depositaria del más rudimentario poder político y, cada día más, se caracteriza como una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad vecinal; se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la primera que arrostra el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público.

La anterior circunstancia denota la relevancia del conjunto de valores, principios y normas que rigen la conformación, organización y funcionamiento de la organización vecinal, de su gobierno y administración, es decir, de su

régimen jurídico que, en lo concerniente al municipio, se ubica en el derecho municipal, cuya existencia como rama autónoma del derecho empieza a postularse con insistencia en el derecho comparado, apenas en el segundo tercio del siglo XX; de ahí su todavía escasa presencia en la bibliografía jurídica mexicana, iniciada con la espléndida obra de la insigne jurista Teresita Rendón Huerta Barrera publicada bajo el rótulo de "Derecho municipal", cuya primera edición data del año de 1985; pero falta crear y desarrollar el derecho delegacional y el metropolitano, a efecto de cubrir integralmente todo el espectro de la organización vecinal pública.

En 1928 se reformó la fracción V del artículo 73 de nuestra Constitución Política para suprimir los municipios en el Distrito Federal, y para sustituirlos se recurrió a la figura de la delegación política a la que se dotó de algunas de las atribuciones de los municipios, cuya regulación jurídica no ha merecido el interés que debiera en los estudiosos del derecho lo que se traduce en una insignificante bibliografía.

La delegación política, del tipo de la del Distrito Federal, se da también en algunos estados, por ejemplo, Veracruz y Tlaxcala, en este último estado están previstas las presidencias de comunidad para poblados de más de mil habitantes, y las delegaciones municipales en centros de población con menos de mil habitantes; los titulares de ambas instancias son electos popularmente; el artículo 4 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, establece que se entiende por "Presidente de Comunidad: al representante político de su comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e interviene ante el cabildo como regidor; en tanto que el artículo 121 de dicho ordenamiento previene que "Los delegados municipales actuarán como autoridades auxiliares del Ayuntamiento cuando no tengan Presidente de Comunidad, en los centros de población que cuenten con menos de mil habitantes."

Al inicio del siglo XX el ochenta por ciento de la población mexicana era rural, en tanto que al comienzo del siglo XXI casi el ochenta por ciento vive en las zonas urbanas, en algunas de las cuales se produce el fenómeno de la conurbación en razón del cual, el crecimiento de asentamientos humanos situados en diversos municipios, e incluso en diferentes entidades federativas, los fusiona y convierte en una compacta zona metropolitana que repercute en el ejercicio de la función de seguridad pública, en la prestación de los servicios públicos e, incluso, en la ejecución de las obras públicas y requiere, por tanto,

de una regulación jurídica mancomunada, que tampoco ha suscitado el interés de la investigación jurídica como lo comprueba la casi nula bibliografía sobre esa materia.[1]

Es dable decir que el municipio, la delegación política y la zona metropolitana tienen en común la organización vecinal, lo que explica el propósito del libro que el lector tiene a la vista, consistente en tratar en una sola obra el régimen jurídico de esas tres formas de organización vecinal, y de esta manera contribuir a incrementar la todavía escasa bibliografía jurídica mexicana sobre la cuestión municipal y, sobre todo, la insignificante en materia delegacional y metropolitana.

Aspiro a que esta obra sea útil para quienes tienen a su cargo hacer las normas que rigen a las referidas organizaciones vecinales, así como a quienes se encargan de aplicarlas en caso de controversia y, desde luego, a los funcionarios públicos municipales, delegacionales y de las entidades federativas conurbadas, así como a los profesores y alumnos que interesen estos temas jurídicos.

Ante la posibilidad de que esta obra sea consultada por quienes tengan a su cargo tareas atribuidas a una de las referidas organizaciones vecinales, el desarrollo de los capítulos y subcapítulos se ha hecho de manera independiente –con el menor número posible de remisiones a otros capítulos– para que el lector encuentre en cada uno de ellos la idea completa de cada tema, sin necesidad de leer toda la obra, la cual se estructura a través de seis capítulos, precedidos de esta introducción y complementados con una reflexión final a manera de epílogo, con el aparato documental integrado por las notas a pie de página, la relación de la hemerobibliografía consultada en el desarrollo de la investigación y el índice general.

Se aprovecha el capítulo primero para poner en contexto el análisis de las organizaciones vecinales mismo que se lleva a cabo en posteriores capítulos, al través de sendas reflexiones acerca del ser humano, de su sentido gregario, semejante al de otros seres, que lo conduce a vivir en sociedad, circunstancia que demanda reflexionar sobre ella y sus diversas clases, como la sociedad

[1] En la escasísima bibliografía de este tema encontramos el libro de Humberto Polo Martínez, Administración publica comunitaria y gobierno local, México, INAP, 2012: el libro de Alberto Arellano Río, La gestión ciudadana, México, UNAM-El Colegio de Jalisco, 2013; y el libro de Edgar Armando González Rojas, Urbanismo integral y planeación estratégica de la Ciudad de México y Zona metropolitana, México, INAP, 2016.

política cuya máxima expresión es el Estado, el que obviamente requiere de una cavilación en el desarrollo de ese primer capítulo, la cual nos hace ver que el ente estatal es un sujeto al que se atribuyen derechos y obligaciones, o sea, es una persona, aunque distinta a las personas físicas, por ser una persona jurídica, de ahí la necesidad de no dar por terminado el capítulo sin antes efectuar el estudio de la persona.

Con el propósito de tener un marco espacial, en el segundo capítulo, intitulado "La organización vecinal", me ocupo de su etimología, de las diversas teorías acerca de su origen, de sus antecedentes históricos, de la evolución de su marco constitucional en México, y en especial de la evolución del artículo 115 constitucional, del Estado y de la autonomía municipal; de los elementos y requisitos del municipio, sus forma de gobierno así como de su definición y de la división interna municipal y las diversas categorías de las poblaciones.

El tercer capítulo, desarrollado bajo el rótulo "Actividades atribuidas al municipio mexicano", versa sobre las teorías relativas a la función pública, al servicio público, a la obra pública y a otras actividades económicas municipales; en consecuencia se ocupa de las teorías relacionadas con la función legislativa, la jurisdiccional y la administrativa del municipio; especialmente se ocupa de la teoría jurídica del servicio público, y así, trata sobre el origen de la idea del servicio público, analiza las principales vertientes teóricas de la noción del servicio público, examina los criterios para determinar el carácter público de un servicio, examina las principales actividades del municipio, con especial énfasis en las funciones públicas, en los servicios públicos y en las obras públicas municipales; además, estudia los caracteres esenciales del servicio público, sus elementos indispensables, su definición, su división, su clasificación y su tarifa. Termina el capítulo con una breve referencia a la teoría jurídica de la obra pública municipal.

El capítulo cuarto se dedica al análisis de la organización vecinal de las demarcaciones territoriales en que se dividen los municipios, a las que en muchos estados se les denomina delegaciones, y en otros se les impone un nombre dirferente, tales como comisaría, tenencia, agencia, sindicatura, o alcaldía.

El capítulo quinto de este libro trata de la organización vecinal delegacional en la capital del país, a cuyo efecto estudia previamente al Distrito Federal

en su creación evolución y, finalmente, sustitución por la Ciudad de México, hecho lo cual aborda el estudio de la organización de las todavía existentes delegaciones políticas que en breve serán sustituidas por demarcaciones territoriales que llevarán una denominación diferente.

El capítulo sexto versa sobre el estudio y análisis de la organización vecinal metropolitana conurbada producto de la conurbación dada entre poblaciones de distintas entidades federativas, o de varios municipios, a la luz de su marco jurídico

Finalmente, a manera de epílogo, formulamos algunas reflexiones y sugerencias acerca de posibles reformas a la regulación del municipio contenida en el artículo 115 constitucional, con el propósito de convertir a éste en la pieza maestra del sistema municipal mexicano que determine las funciones, servicios y obras de carácter público y las actividades socioeconómicas de interés público a su cargo, a efecto de deslindar con precisión la competencia municipal.

CAPÍTULO PRIMERO.
SOCIEDAD Y ESTADO

CAPÍTULO PRIMERO. SOCIEDAD Y ESTADO

Los seres humanos, insisto, tienden a convivir entre sí, con tal propósito constituyen organizaciones sociales a partir, en buena medida, de la familia, considerada por muchos como la célula básica de la sociedad.

I. EL SER HUMANO

El hombre es tema fundamental de la filosofía, de la sociología, de la antropología, del derecho y, en general, de las ciencias sociales, e incluso de la biología; en sus *Discursos demoledores*, Protágoras de Abdera afirmó πάντων χρημάτων μέτρον ἔστὶν ἄνθρωπος, τῶν δὲ μὲν οντῶν ὡς ἔστιν, τῶν δὲ οὐκ ὄντων ὡς οὐκ ἔστιν "El hombre es la medida de todas las cosas, de las que son en cuanto que son, y de las que no son en cuanto que no son"[2]

A la milenaria pregunta ¿qué es el hombre? se han dado innúmeras respuestas, así, se ha dicho que es un animal racional, que es un animal social y que es un animal político, por citar sólo unas cuantas respuestas; en el pensamiento platónico se entiende al ser humano como una realidad dual compuesta de cuerpo y alma, la primera es material, mortal y se deteriora con el paso del tiempo, el alma, en cambio, es inmaterial, espiritual y es la que razona y aloja, los mismo las virtudes y pasiones nobles, que las necesidades fisiológicas, los bajos instintos y las pasiones innobles.

II. LA SOCIEDAD

La humanidad no tiene el monopolio del ejercicio de la actividad de asociarse, pues lo comparte con todos los seres vivientes, sean animales, plantas, hongos, algas e, incluso, bacterias.

1. La tendencia social humana

La idea del ser humano como ser social persiste con tozudez a través de los siglos, y está vigente en la actualidad, como lo comprueba el reciente libro del biólogo Edward O. Wilson, seguidor de Darwin "La conquista social de

[2] Diógenes Laercio, Vida de los filósofos más ilustres, trad. José Ortiz y Sanz y José M. Riaño, México, Porrúa, 1984, p. 50.

la tierra" (Debate, 2012), en que reitera sus ideas expresadas antes, basadas en la sociobiología, disciplina científica que sistematiza las bases biológicas de cualquier comportamiento social, para enfatizar que la tendencia a vivir en sociedad no es exclusiva de los seres humanos, toda vez que es compartida por los seres vivientes, como se evidencia en los animales, incluso los invertebrados, las medusas, las abejas, las hormigas y demás insectos.

2. La sociedad humana

Entendida como conjunto de seres humanos interrelacionados por vínculos de cultura, artes, saberes, costumbres y tradiciones que conforman su civilización y viven sujetos a normas comunes, ha sido definida de múltiples maneras, por ejemplo, para David F. Aberle, "Una sociedad es un grupo de seres humanos que comparten un sistemaautosuficiente de acción capaz de existir durante un periodo superior al de la vida de un individuo; el grupo se perpetúa, al menos parcialmente, a través de la reproducción sexual de sus miembros."[3]

De manera más escueta, el Diccionario de Sociología define a la sociedad (humana) como"grupo de seres humanos que cooperan en la realización de varios de sus intereses principales, entre los que figuran, de modo invariable, su propio mantenimiento y preservación";[4] por su parte, Alfred Espinas la definió como "la ayuda permanente que se prestan para una misma acción seres vivientes separados".[5]

Admite la sociedad humana diversas modalidades que permiten hablar de sociedades internacionales –Organización de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, por ejemplo–, de sociedades nacionales –la sociedad argentina, la sociedad mexicana–, de sociedades locales –la sociedad poblana, la sociedad tapatía–; también de sociedades mercantiles como Teléfonos de México, S. A. de C. V., de sociedades científicas como la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística o la Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología.

---

[3] Aberle, David F., "*The Reconciliation of Divergent Views of Hopi Culture through the Analysis of Life" Ethics*, vol 60, No, 2, Enero de 1950, University of Chicago Press, p.101.

[4] *Diccionario de Sociología*, Henry Pratt Fairchild, editor, trad. T. Muñoz et al, 4a. ed., México, FCE, p. 280.

[5] Espinas, Alfred, Des sociétés animales, París, Alcan, 1924, p. 128.

III. CLASIFICACIÓN DE LAS SOCIEDADES HUMANAS

El análisis de la diversidad de modalidades de las sociedades requiere de su clasificación previa en la que destaca la sociedad política que se materializa en la creación de agrupaciones y partidos políticos, de municipios, de comunidades autónomas y de entidades federativas; el Estado es la asociación política por excelencia.

Se habla también de la sociedad civil, concepto ambiguo que alude a la interacción de un conjunto de sujetos, o de un sector de la población, que en ejercicio de sus derechos ciudadanos, y al margen del Estado, del gobierno, de los partidos políticos, y de las religiones, tratan de preservar las libertades y derechos políticos, sociales y económicos de los integrantes de la población, sin pretensión personal de lucro, o de hacerse del poder político.

Otras clases de sociedades, son las científicas, las culturales, las mercantiles y las cooperativas, por citar sólo algunas.

IV. EL ESTADO

Dado que el Estado es el ámbito natural de ejercicio del poder político, para la cabal comprensión de éste se requiere tener una idea clara y completa acerca del ente estatal.

1. El surgimiento del Estado

No queda a discusión que, durante su etapa nómada, la humanidad no conoció al Estado, por ser éste un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana, ya que las organizaciones sociales nómadas no requirieron del ente estatal, entre cuyos más importantes antecedentes históricos figuran la *polis* griega y la *civitas* romana, que fueron precedidas por otros modelos de Estados primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y Mesopotamia.

Numa Denys Fustel de Coulanges, en su obra *La ciudad antigua*, analizó las sucesivas transformaciones de la organización social de los seres humanos, una vez inscritos en el sedentarismo, que conducen a la aparición del Estado de la antigüedad; su análisis da cuenta de esas etapas de creación sucesiva de organizaciones sociales, cada vez más amplias y complejas: familia, fratría,

tribu y polis, creadas todas con apoyo de tres elementos: el culto de los muertos, el fuego sagrado y la religión doméstica.

Las formas de organización social anteriores al Estado, se estructuraron de acuerdo a un esquema matriarcal, conforme al cual la prole seguía a la madre; mas, una vez asentadas en un territorio específico, el esquema organizacional cambió, el nomadismo fue sustituido por el sedentarismo patriarcal que tuvo como base a la familia, integrada como ente independiente.

En el esquema planteado por Fustel de Coulanges, las primeras divinidades fueron las de casa, las domésticas, las de la familia, cuyos miembros al morir se convertían en dioses, pues en el mundo antiguo cada muerto era un dios, cuya tumba era su templo y estaba provista de un altar para los sacrificios, de esta suerte: "La muerte fue el primer misterio, y puso al hombre en el camino de los demás misterios. Le hizo elevar su pensamiento de lo visible a lo invisible, de lo transitorio a lo eterno, de lo humano a lo divino."[6]

No había casa griega o romana, en aquellas remotas épocas, que no contará con un altar donde permanentemente habría de arder el fuego sagrado, cuya conservación era obligación del jefe de la familia; no se trataba de un fuego cualquiera, sino de un fuego puro, creado con ayuda de ritos específicos y conservado con determinadas especies de madera, al que no debía arrojarse nada sucio, porque el fuego del hogar era la providencia de la familia, una especie de ser moral, sin fuego sagrado la familia era imposible, de ahí la expresión antigua: hogar extinguido, familia extinguida.[7]

Al decir de Fustel de Coulanges, en la antigüedad, cada familia griega o romana tenía su propia religión, cuyos dioses eran sus muertos, sus antepasados, los cuales sólo podían ser adorados por los miembros de la familia, de ahí que la ley prohibiese al extranjero acercarse a una tumba; el culto a los muertos era, pues, el culto a los antepasados; por eso, cada familia tenía su tumba donde yacían juntos sus muertos, en cuyo altar se celebraban las ceremonias, las que no contaban con otro sacerdote que el padre.[8]

---

6 Fustel de Coulanges, Numa Denys, *La ciudad antigua*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 2ª ed., México, Porrúa, 1974, p. 14.

7 Véase. Fustel de Coulanges, Numa Denys, *op. cit*., p. 14.

8 *Ibidem*, pp. 22 y 23.

Del mismo modo que la familia, la fratría y la tribu griegas se integraron como entes independientes, por lo que cada una contaba con su culto propio y exclusivo, distinto al de las familias que las integraban y de las otras fratrías y tribus. La reunión de varias familias dio lugar a la formación de una fratría que adoptó un culto común para todas sus familias, las que conservaron sus respectivos cultos particulares, culto común al que sólo se admitía a los miembros de la fratría. En un proceso semejante varias fratrías conformaron una tribu, con un culto común y exclusivo para todos los miembros de las fratrías y familias que la formaban, desde luego vedado a todo extraño. Constituida la tribu, ya no era posible admitir otra nueva fratría o familia en su seno, ni fusionarse dos tribus en una, su religión lo prohibía.

Conforme al mismo esquema seguido por varias fratrías en su unión realizada para tener un culto común y formar una tribu, así también, sobre la base de respetar el culto propio de cada una y tener otro común, se asociaron varias tribus; el día en que se celebró tal alianza, nació la *polis*, la ciudad-Estado de la antigua Grecia.[9]

Así pues, de acuerdo a la hipótesis de Fustel de Coulanges, varias familias formaron la fratría, varias fratrías la tribu, varias tribus la *polis*, la ciudad Estado, la que tuvo unos dioses, un culto, un fuego sagrado y una religión comunes para todos sus miembros; en consecuencia, familia, fratría, tribu, polis, fueron organizaciones semejantes entre sí, nacidas unas de otras, de forma tal, que conservaban sus propias peculiaridades, su derecho de propiedad, su justicia, sus dioses, su fuego sagrado, su altar, su culto, y su sacerdocio.

2. El nombre de Estado

Sin que se le denominara Estado, el ente estatal existió durante largos siglos, los griegos lo llamaron *polis*, los romanos, primero lo llamaron *civitas*, posteriormente *res-publica* y, finalmente, *imperium.*

Con evidente connotación territorial, en la Edad Media se usaron los vocablos *land, terrae* y *burg,* junto con los de *reich*, reino o imperio, de claro sentido de poder, para hacer referencia al Estado medieval.

[9] *Ibidem*, p. 91.

El uso de la palabra *stato* empezó a generalizarse en Italia en el siglo XV; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos *lo stato* para aludir al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco más tarde, con la palabra *stato* se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un gobierno: *Stato di Milano, o Stato di Torino,* por ejemplo. Nicolás Maquiavelo inicia el primer capítulo de *El príncipe* –publicado en 1513–, con la frase: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados."[10] De esta manera, implícitamente señala que el Estado es el género y la forma de gobierno, la especie.

> "En el curso del siglo XVIII –explica Georg Jellinek– se consolida esta expresión, sin duda bajo el influjo de la literatura de la Ciencia del Estado y se designa con esta voz a la totalidad de la comunidad política. Al final del citado siglo se termina este proceso correspondiente a la transformación operada en la conciencia general que llevó a convertir a los territorios en Estados."[11]

Los grandes pensadores de la Grecia y Roma antiguas, dejaron constancia en sus obras de su profundo interés por el estudio del fenómeno estatal, sin que tales afanes teóricos hayan perdido ímpetu en nuestros días, pues sigue siendo objeto de estudio por parte de filósofos, juristas, sociólogos, politólogos, economistas, administradores e, incluso, psicólogos.

3. Elementos del Estado

De diversa naturaleza son los elementos que componen al Estado, la difundida definición tripartita del mismo señala dos elementos tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el gobierno, a los que otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad.

A. La población

Figura en primer lugar, entre los elementos esenciales del Estado, un conjunto de seres humanos, pues resulta inimaginable un ente estatal sin un substrato poblacional con entidad, o sea, provisto de un modo de ser específico; con identidad –en el sentido de unidad de lo múltiple–, traducidos en su

[10] Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, 6ª edición de la Colección Sepan Cuantos..., México, Porrúa, 1978, p. 1.
[11] Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954, p. 98 y 99.

idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes; estamos hablando, entonces, de su *pueblo* que, como dijera hace ya casi siglo y medio, Lorenz von Stein, es el alma del Estado.[12]

Estados hay –y ha habido– con menos de cien mil habitantes, mas ciento veinte mil individuos reunidos en un evento deportivo internacional no constituyen el elemento poblacional de un Estado, pues se trata de un conglomerado humano reunido casual y efímeramente, desprovisto de entidad, identidad e idiosincrasia; en cambio, el pueblo, como elemento humano de todo Estado, además de contar con tales atributos se caracteriza por su asentamiento permanente en un territorio específico.

En los "Sentimientos de la Nación", sostuvo el insigne José María Morelos y Pavón que la soberanía –así, sin adjetivos– dimana directamente del pueblo, tesis que en esencia mantuvo la Constitución de Apatzingán; fue el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, el primer documento constitucional mexicano que adjetivó de "nacional" a la soberanía, situación que perdura en nuestra Constitución vigente, que al respecto dispone:

> Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Desde luego, no todos los habitantes de un Estado forman parte de su pueblo, pues se excluye de él a los extranjeros; nuestra Constitución establece como género la nacionalidad y como especie la ciudadanía. En apoyo a la reforma constitucional de 1996 en materia de nacionalidad, la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados, sostuvo:

> La nacionalidad es el sentimiento de pertenencia, la lealtad a las instituciones, a símbolos a tradiciones y a una cultura, no se agota en una demarcación geográfica. Hecho jurídico y político, la nacionalidad es también una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. La nacionalidad, la convicción de compartir el destino de un agregado humano, de fortalecerlo, de hacerlo crecer, no

[12] Stein, Lorenz von, *Handbuch der Verwaltungslehere und des Verwaltungsrecht*, Sttutgart,Verlag der J. G. Cotta'fchen Buchhandlung, 1870, p. 8.

> puede ser limitada o constreñida por el espacio en que se desenvuelve la vida y menos aún en la realidad de un mundo cada vez más globalizado, que admite e impulsa el flujo permanente no sólo de bienes y capitales sino también de personas.

Los mexicanos, según el artículo 30 constitucional, pueden serlo por nacimiento o por naturalización; en tanto que, en los términos del artículo 34 de nuestra ley fundamental, son ciudadanos de la República las mexicanas y mexicanos que ya cumplieron dieciocho años y tienen un modo honesto de vivir; entre sus prerrogativas figuran las de votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión y asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

En el contexto del derecho constitucional contemporáneo, la ciudadanía se interpreta como una investidura que otorga al individuo el acceso a la actividad política, a la función pública, al empleo público y lo distingue de los no ciudadanos, por medio de un conjunto de derechos –especialmente políticos– y deberes; actualmente crece la tendencia a admitir la doble nacionalidad, como se comprueba en los dos primeros párrafos del artículo 32 constitucional, que a la letra dicen:

> La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.
>
> El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicada a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

B. El territorio

Los grupos humanos son capaces de tener un idioma común sin contar con un territorio propio y exclusivo, también lo son para forjar un estilo de vida, una tradición, unas costumbres, una idiosincrasia, labrar una historia común, en fin, conformar un pueblo, una sociedad, una nación, mas, sin territorio propio y exclusivo, no podrá constituir un Estado. El territorio, como dijera Hans

Kelsen es el ámbito espacial del Estado. En su versión original, el artículo 42 constitucional establecía:

> El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico.

Como consecuencia del laudo arbitral internacional dictado por el rey Víctor Manuel III de Italia, el 18 de enero de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma del referido artículo, por la cual, la isla de la Pasión dejó de formar parte del territorio nacional.

Posteriormente, a partir de la reforma publicada el 20 de enero de 1960, se incorporaron oficialmente al territorio nacional, la plataforma continental, los arrecifes y cayos de las islas, los zócalos submarinos, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional.

Sin duda, el territorio es un elemento esencial del Estado, por tratarse de la base del principio de territorialidad derivado directamente de la soberanía, principio que en el orden jurídico mexicano permite, por ejemplo, al Estado castigar de acuerdo a su propia normativa penal los delitos cometidos dentro de su territorio, sin importar quiénes sean sus autores ni los ofendidos por ellos; al respecto, el Código Penal Federal dispone: "Artículo 1. Este Código se aplicará en toda la República, para los delitos del orden federal."

C. El gobierno

Se entiende por gobierno el conjunto de órganos y organismos depositarios de las funciones del poder público, sin duda un elemento ostensible y esencial del Estado; ese aparato requiere para su funcionamiento de la presencia de los titulares de esos órganos u organismos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades del Estado.

La transformación del Estado produce cambios en la ubicación de la soberanía; en el Estado absolutista, la soberanía reside en el monarca quien está por encima de la ley; por ello, el prelado Francois Senault sostuvo: "El rey es el Estado", idea que unas décadas después inspiró a Luis XIV para afirmar, en el

esplendor del absolutismo: "El Estado soy yo"; en cambio, en el despotismo ilustrado, durante la decadencia del absolutismo, el pueblo empieza a sustituir al rey en la soberanía, como se compendia en la frase "todo para el pueblo, pero sin el pueblo."[13] Y ya en el ocaso del absolutismo, Federico II de Prusia, adjetivado el Grande, marca una distancia enorme respecto de la tesis del rey sol, al afirmar: "El príncipe es el primer servidor del Estado".

Como quiera que sea, el gobierno, como depositario de las funciones del poder estatal, es un elemento esencial del Estado, que se caracteriza por su soberanía, es decir, porque en su ámbito espacial no hay otro poder encima de él; por ello su potestad de mando es omnicomprensiva y tiene en exclusiva la coacción; como bien hace notar Horacio Sanguinetti: "Esta idea de superioridad absoluta, se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno."[14]

De cualquier modo, las funciones del poder político, o sea, del poder del Estado se depositan en los órganos y organismos de gobierno a cuyo cargo queda su ejercicio; tales funciones son desarrolladas por seres humanos que tienen asignada la representación de los mismos; Estado y gobierno tienen, cada uno, sus propias formas.

D. El orden jurídico

Como queda dicho, el pueblo, el territorio y el gobierno, son elementos esenciales del Estado, mas no son los únicos; porque el Estado es imposible sin un cuerpo normativo, o sea, un orden jurídico que regule la convivencia humana en su territorio, como tampoco puede existir sin tener determinado un puerto de arribo, es decir, una finalidad que oriente sus actividades.

Por tanto reitero que territorio y gobierno no pueden, por sí solos o en su conjunto, integrar al Estado, pues hace falta, sin duda, el orden jurídico, es decir, el derecho, sin el cual, el ente estatal no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado, ya que ambos se necesitan mutuamente. En efecto, el derecho como orden jurídico o conjunto sistematizado de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coactivas, perdería

[13] Naef, Werner, La idea del Estado en la edad moderna, trad. Felipe González Vicen, Madrid, Ediciones Nueva Época, 1947, p. 115.

[14] Sanguinetti, Horacio, Curso de derecho político, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2000, p. 401.

su carácter coactivo sin la presencia del Estado, quien tiene el monopolio de la coacción, lo que significaría que las normas no serían jurídicas por no ser coercitivas.

Igualmente, el Estado tampoco podría existir sin la presencia del derecho, pues no habría una regulación de su organización y funcionamiento, ni de la convivencia social; la ausencia de un orden jurídico normativo se traduce en desorden y caos que caracteriza al estado de naturaleza mencionado por los contractualistas, donde no existe más derecho que el del más fuerte. Resulta por tanto indispensable regular la convivencia humana mediante un orden normativo establecido por medio de un conjunto de normas jurídicas, léase: generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, o sea, de un orden jurídico, en cuya cúspide figura la Constitución, para regular tanto la convivencia social como la organización y funcionamiento de los órganos y organismos depositarios de las funciones del poder del Estado, las relaciones de éstos entre sí y de ellos con los gobernados.

E. La finalidad

El *telos*, es decir, su finalidad, viene a ser un elemento esencial más del Estado, componente que algunos autores, como Jean Dabin, hacen consistir en el bien público,[15] y otros, como Héctor González Uribe, en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.[16]

No queda a discusión que todo Estado tiene un fin, empero, cabe aclarar que este elemento invisible e intangible del Estado es determinado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la población. Rudolf Smend, autor de la teoría de la integración, destaca la existencia entre la población de una relación espiritual en permanente proceso de renovación y reelaboración que conforma el elemento teleológico del Estado, consistente en la manifestación del diario querer ser, en la cotidiana aprobación de parte de sus miembros de que el Estado subsista, toda vez que su existencia está incesantemente cuestionada y supeditada a que la aprueben, con su conducta, los ciudadanos y los órganos y organismos del propio Estado.[17]

[15] Dabin, Jean, Doctrina General del Estado, México, Editorial Jus,

[16] Véase. González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 10ª ed., México, Porrúa, 1996, p. 506 y sigs.

[17] Véase. Smend, Rudolf, Constitución y derecho constitucional, trad. José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37 y 38.

Para quien esto escribe, es realista, y parcialmente cierta, la explicación integracionista del elemento teleológico del Estado, por cuanto hace consistir la causa final del ente estatal en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos y organismos estatales, de la supervivencia del Estado, lo que significa que el Estado existe porque así lo aprueban quienes detentan en la realidad la facultad de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común; empero, la teoría de Smend sólo es parcialmente valedera, por cuanto la relación espiritual en constante renovación y reelaboración, producida por la diaria aprobación de supervivencia del Estado, no es otorgada por toda la población, ni siquiera necesariamente por toda la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto, se puede afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante del mismo, aun cuando no cuenten con la aprobación de la mayoría de la población o, incluso, cuando esa mayoría se opusiera a la creación o subsistencia del Estado.

Los fines del Estado son básicamente variables en el tiempo y en el espacio, toda vez que son diferentes tanto entre uno y otro ente estatal, como dentro de un mismo Estado, entre una y otra épocas.En todo caso, tales fines los determina la parte dominante de la población, aun cuando haya alguna influencia de las demás; empero, en la doctrina se han señalado como finalidades comunes de todo Estado, además de la de procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades públicas, las de alcanzar el bien común, preservar el orden público, así como las libertades y derechos de sus habitantes, quienes, a la luz de la tesis contractualista, sacrifican una parte de ellos para asegurar el disfrute de los restantes; así como la de satisfacer las necesidades individuales de carácter general de la población y la de atender al interés público.

4. La definición del Estado

No es discutible que el Estado sea un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio, es decir, una organización humana con vigencia temporal y espacial; pues se trata de un fenómeno universal omnicomprensivo, y en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo; así, no existe asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal, ni tampoco hay un palmo de terreno fuera del ámbito espacial de un Estado. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer

a un Estado, no deja de ser territorio estatal, bien porque se convirtió en el territorio de un nuevo Estado o porque pasó a formar parte de otro ya existente. De los múltiples intentos realizados para definir al Estado, sólo me ocuparé de tres de los que me parecen más relevantes, los de Georg Jellinek, Hans Kelsen y Héctor González Uribe.

A. La definición propuesta por Georg Jellinek

Desde una doble perspectiva, filosófica y jurídica, desarrolló Georg Jellinek su teoría de las dos facetas o de la doble cara del Estado, que también exploraron, entre otros autores, Carlos Federico von Gerber, Max Weber, Mauricio Hauriou y Adolfo Posada. Jellinek apoya su referida teoría en la premisa de que el Estado es una realidad social, como lo consideró la corriente sociológica en la cual se genera y aplica el orden normativo del derecho; lo cual es posible porque el Estado tiene una doble dimensión, una real y otra ideal; la primera requiere de un estudio sociológico para aprehender su realidad fenoménica, la segunda dimensión, la ideal, la normativa, requiere ser estudiada por la ciencia jurídica.

De acuerdo a ese supuesto, Jellinek dividió su estudio del Estado conforme a dos perspectivas diferentes: la sociológica y la jurídica; la primera consideró al Estado como fenómeno social y lo analizó en todos los acontecimientos que concretan su vida cotidiana y permanente; en cambio, desde la perspectiva jurídica, estudió las normas que regulan las instituciones y funciones del ente estatal. Desde cada una de ambas perspectivas utilizadas en su investigación, Jellinek formuló un concepto de Estado.

a. Su definición sociológica del Estado

Antes de intentar la elaboración de su concepto social de Estado, Jellinek estudió las relaciones de las actividades externas de los hombres –de los que mandan y de los que obedecen–, porque para él, el Estado estriba en relaciones de voluntad de una pluralidad de seres humanos, gobernantes o dominantes unos, gobernados o dominados otros, radicados todos permanentemente en un territorio determinado.

Dada la gran variedad de las relaciones humanas que integran al Estado, Jellinek trató de ordenarlas y reducirlas a unidades basadas en un principio

de unificación, dentro de un arquetipo unitario en el que pretende acomodar a todas esas relaciones a las que identificó como relaciones de voluntad, en una clasificación que las agrupa en espaciales, temporales, causales, formales y teleológicas.

Ubicó Jellinek a la unidad espacial dentro de unos límites determinados del espacio, por ejemplo: una isla, un continente, una circunscripción específica, o un kilómetro cuadrado, por decir algo. A la unidad temporal: la limitó a un lapso de tiempo dado, por ejemplo, un milenio, un siglo, una década. A la unidad causal, Jellinek la entendió como la creada por quienes son capaces de agruparse en una causa común, por ejemplo, un pueblo procedente de una misma raza. En tanto que la unidad formal es la que representa el elemento que, a pesar de su modificación en lo accidental, mantiene su forma permanente; por ejemplo: la judicatura, el senado, la universidad. Por último, la unidad teleológica unifica a diversas relaciones con el fin común que tienen; y como la unidad humana organizada con un fin, se conoce como unidad colectiva o asociación, el maestro alemán concluye por denominar a la unidad teleológica del Estado, unidad de asociación, la cual representa a la unidad de los fenómenos sociales del Estado que comprenden las relaciones políticas de dominación, de mando; toda vez que el ente estatal impone su voluntad incondicionalmente a otras voluntades, y su poder exclusivo e ilimitado lo recibe de sí mismo.

En el contexto de las referidas unidades, el profesor de la Universidad de Heidelberg formuló la siguiente definición sociológica de Estado: "La unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio."[18]

b. Su definición jurídica

Una vez definido el ente estatal, Jellinek pasó a elaborar su definición jurídica del Estado, al que considera como una clase especial de corporación, entendiendo por ésta un ente estrictamente jurídico sin equivalencia perceptible en el mundo de los hechos; dentro de este contexto, Jellinek propone la siguiente definición jurídica de Estado: "La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio".[19]

[18] Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Ríos Urruti, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954, p. 13.

[19] *Ibidem*, p. 135.

A consecuencia de sus notorias deficiencias, la teoría de la doble cara del Estado provocó numerosas objeciones, entre las cuales destaca su incapacidad para localizar, conocer y explicar la conexión de las dos facetas del Estado: la social y la jurídica, pues se concreta a realizar estudios sociológicos por una parte, y jurídicos por otra, sin atinar a coordinarlos y articularlos razonablemente.

B. La definición de Hans Kelsen

El fundador de la llamada escuela vienesa rechazó la teoría de la doble cara del Estado y sostuvo, dentro de la corriente del formalismo jurídico, la identidad del Estado y del derecho, porque en su opinión, uno y otro son dos maneras de nombrar a una sola y misma cosa. Para Kelsen, el pueblo y el territorio solamente son los ámbitos personales y espaciales de la vigencia del orden jurídico; la soberanía es el propio orden jurídico, supremo en su ámbito espacial; el poder del Estado se reduce a la vigencia del derecho. Acorde con estas ideas, el Estado no es sino el sistema del orden jurídico en vigor, dado que el contorno del derecho determina el límite del ámbito estatal.Por ello, para el eminente jurista de Praga, lo que el Estado tiene de Estado, es tan sólo lo que tiene de derecho, pues éste y sólo éste, puede precisar el perímetro del primero, de donde deduce que el Estado es "por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema"; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad.[20]

La esencia de los hechos estatales radica, según Kelsen, en su encuadramiento dentro del ordenamiento jurídico, ya se trate de hechos relativos a la producción de normas jurídicas, o de hechos humanos conductuales regidos por el derecho. Para Kelsen, cuando el orden jurídico se personifica, o sea, cuando se presenta en forma de persona, le llamamos Estado, entendiendo por persona jurídica colectiva al sistema representado por el acervo de reglas que norman la conducta interrelacionada de un conjunto de seres humanos; cuando un sistema dado comprende sólo una parte o aspecto del total del acervo de reglas, estamos frente a la personalidad jurídica de las asociaciones o corporaciones, y cuando el sistema abarca todo el acervo jurídico, considerado como un punto común de imputación de la totalidad de acciones interpretadas

[20] Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, 15ª ed., México, Editora Nacional, 1979, p. 21.

como estatales, estamos ante el Estado como persona. Por ello, en opinión de Kelsen, el Estado viene a ser la personificación metafórica de la totalidad del ordenamiento jurídico positivo y lo define como: "un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ambiente territorial y temporal de validez sólo restringida por la reserva del derecho internacional."[21]

En contraposición a lo sostenido por Jellinek en su teoría de la doble cara del Estado, en el sentido de que éste, además de ser el orden jurídico en vigor, también es una realidad social que se caracteriza por su fuerza, por su poder, como lo testimonian las aduanas, las cárceles, los cuarteles, la policía, el ejército y otros etcéteras, Kelsen lo refutó con el argumento de que "todas las manifestaciones externas en que suelen verse el poder, el Estado: las cárceles y fortalezas, las horcas y ametralladoras, son objetos en sí inanimados. Se convierten en instrumentos del poder estatal sólo en cuanto los hombres se sirven de ellos en el sentido de un orden, la creencia de deber obrar de conformidad con el mismo, determina a esos hombres".[22]

En razón de que la esencia del celador aduanal o del agente de la policía, no estriba en ningún órgano de sus cuerpos sino en su calidad de órganos del Estado, el poder de éste, según Kelsen, no es material sino psicológico, y consiste en que ciertos hombres, como los empleados públicos y ciudadanos comunes, actúan cumpliendo las normas jurídicas, las cuales no pertenecen al mundo de lo real, sino de lo ideal, son idealidades, ideas normativas, entes irreales que los seres humanos se representan en sus mentes; al producirse esas representaciones psicológicas que sí pertenecen al mundo de lo real, se provocan estados de ánimo, de temor o de solidaridad, que motivan conductas determinadas, como la del empleado público que lleva a cabo los actos estatales previstos en el ordenamiento jurídico, o como la del ciudadano que obedece las normas jurídicas vigentes. La unión de los estados de ánimo provocados por la representación mental de las normas jurídicas es lo que, a juicio de Kelsen, integra el llamado poder del Estado, que no viene a ser sino la fuerza psíquica que forman los diversos estados de ánimo que motivan conductas; dicha fuerza es generada por las representaciones mentales de la norma jurídica.

[21] Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976, p. 195.
[22] Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, *op. cit*. p. 167.

En el pensamiento de Kelsen, el poder estatal tiene como contenido lo jurídico, y como el concepto de Estado coincide con el de derecho, la relación entre ambos es de identidad, dado que se emplean dos vocablos distintos para referirse a lo mismo, por lo que, para Kelsen, la hipotética dualidad entre derecho y Estado, es una duplicidad inútil del mismo objeto: "Hablar de una comunidad constituida por un orden normativo, como si existiera un orden normativo y en adición una comunidad, significa hablar de dos cosas donde sólo existe una y conduce a la indebida falacia de doblar el objeto del conocimiento. El Estado, como una comunidad, es un orden normativo."[23]

La identidad del derecho y del Estado, propuesta por Kelsen, ha sido rechazada rotundamente porque el Estado, considerado como ordenamiento jurídico positivo, es algo que se produce en la realidad social, en la que se mantiene, transforma y aun llega a ser sustituido, bien sea mediante los medios por él mismo previstos, o por medios violentos e imprevistos, como puede ser una guerra o una revolución, como resultado del cambio en la composición e influencia de los elementos, grupos o clases que integran al ente político conocido como Estado, por lo que debe admitirse, contra la teoría kelseniana, que el ente estatal es mucho más que una pura entelequia jurídica con un fin normativo, porque el fenómeno estatal en numerosos aspectos trasciende el ámbito de lo jurídico, con lo que escapa a la pretensión de absoluta normatividad.

C. La definición propuesta por Héctor González Uribe

Mi admirado profesor Héctor González Uribe criticó sin ambages la explicación kelseniana del Estado por considerar inadmisible, en lo esencial, el intento de reducir al ente estatal a un descarnado esqueleto normativo, desvinculado de una posible legitimación.Por ello, sostuvo que el desconocimiento de la naturaleza real del Estado, del doble carácter de su ser: social y cultural; de su permanente y peculiar enfrentamiento dialéctico entre el ser y el deber ser, para extrapolarlo a un terreno de entes de razón, es absurdo e indebido, pues todo conocimiento que se precie de científico debe conectarse con la realidad y abstenerse de trabajar con ficciones mentales.[24]

Héctor González Uribe definió de manera descriptiva al Estado como: "1. Una sociedad humana. 2. Establecida permanentemente en un territorio. 3. Regida

[23] Kelsen, Hans, *Introducción a la teoría pura del derecho*, México. Editora Nacional, 1974, p. 55.
[24] González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 10ª ed., México, Porrúa, 1996, p. 244 y 245.

por un poder supremo. 4. Bajo un orden jurídico. 5. Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana (bien público temporal, según Dabin).”[25]

Lamentablemente el quinto elemento de la anterior definición descriptiva pertenece, evidentemente, sólo a la esfera del deber ser, dado que, en muchos casos, el Estado no tiende a la realización de los valores humano, ni a lograr el bien común.

D. Mi propuesta de definición del Estado

Para definir al Estado, es conveniente formular, a manera de preámbulo, las siguientes reflexiones:

- El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente más importante, aun cuando no necesariamente la más numerosa. Es común que la clase gobernante o clase política, conforme una pequeña pero importante parte política –y en ocasiones también importante parte económica– de la población de un Estado.
- El Estado subsiste con, sin y, en ocasiones, aun contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.
- Los objetivos estatales, salvo el de procurar la supervivencia del propio Estado, son diferentes en los diversos Estados, así como entre las distintas épocas del mismo Estado.
- Los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aun cuando también haya alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya dentro de aquellos, alcanzar el bien común.

Consecuentemente, entiendo al Estado como *el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico específico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.*

[25] González Uribe, Héctor, *op cit.,* p. 162.

5. La evolución del Estado

La cuna dialéctica del Estado lo ha mantenido inmerso en un proceso de transformación permanente, pese a lo cual se pueden determinar en esa evolución ciertas etapas que le imprimen características propias a cada época y permiten diferenciar, al filo de la historia, diversos tipos de Estado que aparecen sucesivamente, entre los que podemos mencionar, atendiendo a sus respectivos modos de producción económica, el Estado primitivo, el esclavista, el feudal, el absolutista, el liberal, el de bienestar y el Estado neoliberal.

A. El Estado primitivo

Producto del paso de la sociedad humana que la condujo del esquema nómada al sedentario, el Estado primitivo asumió la primera forma de producción económica del ente estatal, apoyada en la primera gran división del trabajo, con una parte de la población dedicada comunalmente a la agricultura y otra al pastoreo de ganado; fue entonces cuando la edad de los metales sucedió a la edad de piedra, lo que trajo consigo el empleo de instrumentos metálicos, como el azadón y el arado con reja de metal que, a su vez, se tradujo en el aumento de la productividad y, en consecuencia, en la aparición del trabajo excedente y del producto excedente, generadores de un nuevo fenómeno de la vida económica: el cambio, en su primitiva forma de trueque, en cuya virtud, los excedentes agrícolas–cereales, legumbres y frutas– se intercambiaron por excedentes ganaderos: leche, carne y pieles.

Conforme se perfeccionaba, la agricultura requirió para su desarrollo de más instrumentos de labranza y más dedicación a las tareas agrícolas, lo que hizo que los agricultores abandonaran las tareas destinadas a producir sus armas, su vestimenta y sus enseres domésticos, circunstancia que propició la aparición de ciertos oficios a los que dedicaron sus afanes grupos de trabajadores especializados en algunas artesanías como la textil, la fundición y la alfarería; con ellas surgió de manera rudimentaria la industria, la que dedicó algunos de sus productos al canje o permuta y generó, con una nueva división del trabajo, el intercambio de mercancías, es decir, la actividad mercantil, que propició la propiedad privada, la desigualdad económica de los integrantes de la población y con ello la desigualdad social, es decir, la división de la población en clases sociales, así como la desaparición misma del Estado

primitivo con su economía comunal, aun cuando algunas de sus expresiones se mantienen hasta nuestros días, como da testimonio de ello el régimen de propiedad comunal en México, que proviene desde la época prehispánica.[26]

B. El Estado esclavista

Concluida su etapa primitiva, el Estado antiguo adoptó como forma de producción económica la esclavista, basada en la explotación del hombre por el hombre, es decir, en la esclavitud, que consolidó la división de la sociedad en clases: los esclavistas –dueños de los medios de producción– y los esclavos constituyeron las más contrapuestas.

Hace más de cinco milenios apareció el Estado esclavista en Egipto, en Mesopotamia, en China, en la India, y posteriormente en Grecia y Roma, donde alcanza su apogeo. Es esclavista el Estado cuya forma de producción económica se basa en la ignominiosa institución de la esclavitud, caracterizada por su atropello constante y permanente de la dignidad humana, resultante de privar a los seres humanos sometidos a la esclavitud, de su fin propio, y reducirlos a cosas u objetos supeditados a los fines de otros individuos, a cuyo dominio quedaban sometidos.

Dado el indiscutible fin propio de todo ser humano, la esclavitud es una institución que contradice la naturaleza humana, pues del fin propio de todo individuo se desprende su derecho a la vida, a su libertad, a su libre albedrío, a su seguridad y da lugar a su derecho a la propiedad y a su derecho de asociación; todos ellos negados por la esclavitud que desconoce la calidad de persona del esclavo y por tanto su capacidad de asumir derechos.

Para el esclavo, su dueño era su ley, su ciudad, su patria, el fin de su vida y la regla de lo justo y de lo injusto; para quien no había familia, ni matrimonio, ni paternidad, ni hijos, ni hermanos, sino sólo uniones transitorias que le degradaban aún más, según refirió el poeta griego Menandro.[27]

En la guerra se ubicó la causa eficiente de la esclavitud porque a los vencidos, según costumbre antigua, se les podía quitar la vida impunemente; y dado que quien puede lo más puede lo menos, en vez de matarle se le dejó sujeto

[26] Véase. Engels, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1977, p. 174.

[27] Nicolau, Luis, El teatro de Menandro, Barcelona, Sopena, 1911, p. 73.

a esclavitud, situación que proliferó en razón de la repugnancia de los vencedores hacia el trabajo, especialmente el físico o manual, al que se le consideró indigno de los hombres libres; por tanto se consideró que la victoria guerrera carecería de frutos si se mataba al vencido en vez de ocuparlo en la realización de las tareas pesadas. Con el paso del tiempo, la esclavitud se convirtió en hereditaria, dada la utilidad adicional que representaban los hijos de los esclavos, que de esa manera seguían la suerte de sus progenitores.

Un vez convertido en objeto, el esclavo fue considerado una mercadería, así lo demuestran los famosos mercados de esclavos de Atenas, Delos y Éfeso; era una cosa que pertenecía en propiedad a su dueño, quien ejercía sobre de él, el *ius utendi, fruendi et abutendi,* al igual que sobre el resto de sus propiedades. La expansión de Roma en el siglo III antes de nuestra era, como fruto de sus victorias guerreras, consolidó a la esclavitud como fundamento de la economía romana, lo cual no fue obstáculo para la coexistencia de pequeños productores libres, campesinos y artesanos, cuyo ingenio permitió el progreso tecnológico que luego sería aprovechado por los grandes esclavistas.[28]

La esclavitud estuvo presente en la América precolombina, según explica José de Jesús Castorena, porque "no falta entre los antiguos mexicanos el trabajo forzado: La esclavitud, aunque no con los caracteres de la de los pueblos europeos, también existió. La esclavitud era el resultado de la guerra, de penas por crímenes, de actos de voluntad, de pobreza. Aunque el prisionero de guerra era generalmente sacrificado a los dioses, podía ser conservado como esclavo."[29]

Pese a la extinción del Estado esclavista, sobrevive la institución de la esclavitud, pues perdura en el Estado feudal, en el absolutista y aún en el Estado liberal; en América, el primero en abolir la esclavitud fue Don Miguel Hidalgo, mediante su célebre bando del 6 de diciembre de 1810, dado en Guadalajara, medio siglo antes de que se prohibiera la esclavitud en los Estados Unidos.

[28] Véase. Roll, Eric, *Historia de las doctrinas económicas*, trad. Florentino M. Torner, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 39 y 40.

[29] Castorena, José de Jesús, *El derecho de huelga en México*, México, Mundial, 1931, p. 17.

C. El Estado feudal

El avance del cristianismo y la caída del imperio romano fueron acontecimientos que debilitaron la institución de la esclavitud en Europa y su transformación en servidumbre, con lo cual el esclavo de un señor se convirtió en siervo adherido a una tierra. La desaparición del imperio romano ocasionó el deterioro de la economía agrícola, lo que hizo incosteable la esclavitud, dada la necesidad de alimentar, vestir y curar a los esclavos, y predicó la conveniencia económica de convertirlos en siervos a los que no había que alimentar, ni vestir, ni curar, pese a haber quedado obligados, a cambio de un pedazo de tierra que cultivan para su sustento, a prestar regularmente servicios agrícolas, industriales o, incluso militares, a los que quedan atados a perpetuidad.

Característico de la Edad Media, el Estado feudal basó su forma de producción en dos esquemas: el rural y el urbano; el esquema rural se basó en la servidumbre, en tanto que el esquema urbano se apoyó en el gremio. El feudalismo se identifica con la Edad Media y va desde el siglo V hasta el XV –aun cuando en algunos países se registra un feudalismo tardío que se prolonga por varias centurias–, periodo en el que el feudo se caracteriza como la forma más desarrollada de la propiedad de la tierra, consistente en una especie de contrato en cuya virtud los soberanos y los grandes señores concedían en la Edad Media, tierras o rentas en usufructo, obligándose el que las recibía a pagar tributo y guardar fidelidad de vasallo al otorgante y prestarle servicio militar.

Fruto de usos y costumbres, el feudo fue empleado por monarcas carolingios y merovingios para recompensar a sus más cercanos seguidores en sus aventuras guerreras, en cuya virtud les concedían el beneficio de las tierras de una específica circunscripción denominada de distintas formas: marca, condado y ducado, entre otras, que convirtieron a su titular en marqués, conde o duque, que luego integraron la nobleza. El beneficio de las tierras se amplió, posteriormente a los jerarcas eclesiásticos, que junto con los nobles, asumieron autonomía en sus respectivas demarcaciones, para depender del monarca sólo nominalmente.[30]

El esquema rural feudal se caracteriza por la integración de la gran propiedad rural, que, además, transforma a los esclavos y a los campesinos libres en siervos, sometidos a los señores feudales. En opinión de Spiridonova:

[30] Véase. Fayt, Carlos S., *Teoría de la política*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960, p. 161.

> La gran propiedad latifundista, cimiento económico del régimen de producción feudal, se creó debido a que, al disgregarse la comunidad rural o el régimen esclavista, las tierras comunales y las propiedades campesinas que se habían desprendido de las comunidades, así como los diversos tipos de propiedad territorial del régimen esclavista, pasaron a manos de la aristocracia seglar y eclesiástica, que iba feudalizándose y a la cual pertenecían los jefes de los Estados que se formaban, sus allegados, los gobernadores civiles y jefes militares, algunos esclavistas y el alto clero.[31]

Distinto fue el esquema urbano de producción del Estado feudal, apoyado, repito, en el gremio, identificado como corporación integrada por los maestros, oficiales y aprendices de igual profesión u oficio, sujeta a ordenanzas específicas, organizada para beneficio común de sus miembros; los gremios tuvieron a su cargo el desarrollo industrial durante la Edad Media y, por tanto, se identifican como una de las formas de producción del Estado feudal. En España, por ejemplo, durante la dominación árabe, se advertía el repartimiento de los oficios por calles, tanto en Córdoba, como en Sevilla y Zaragoza.[32]

El movimiento gremial se fortalece en la Edad Media influido por el cristianismo, y en algunas partes se apoya en la cofradía, con la que en ocasiones se llega a confundir el gremio; en Cataluña, por ejemplo, las cofradías denominadas *almoynes, caritats* y *basíliques*, dieron origen a sendos gremios.

En razón de que durante largo tiempo los gremios dependieron de los municipios, las ordenanzas y los bandos municipales regularon la actuación de los gremios, ya que el Cabildo regía su actuación, a través de varios de sus miembros que fungían como jurados, mayorales o veedores, a cuyo cargo quedaba la inspección de los gremios, así como de sus productos, con facultad para imponer multas e, incluso, para destruir géneros defectuosos. La impartición de justicia en el gremio se encargaba al almotacén, auxiliado por los clavarios, a quienes se encomendaba la comprobación de las quejas de los aprendices contra sus maestros.

Integraban el gremio correspondiente los adscritos a los talleres o establecimientos de cada oficio o profesión. El maestro era el dueño de su taller y por tanto el empresario capitalista, mas, simultáneamente era el

[31] Spiridonova, Atlas y Otros, *Curso superior de economía política*, trad. Luis A. Vargas, México, Grijalbo, 1965, p. 53.

[32] Véase. Pérez Pujol, Eduardo, *Historia de las instituciones sociales de la España goda* (obra póstuma), Valencia, F. Vives Mora, 1896, p. 65.

principal trabajador manual del taller; para ser maestro se requería título cuya obtención requería de examen formal prolijamente reglamentado, que incluía teoría y práctica. Cada maestro era auxiliado en su taller por uno o varios oficiales y aprendices. El oficial trabajaba, generalmente a jornal y debía ser práctico en su oficio, sin requerir examen formal para acreditarlo, sino sólo saber hacer bien su trabajo. El punto de partida de la organización gremial lo representa el aprendizaje; la admisión del aprendiz solía hacerse ante escribano público.

Cada gremio detentaba el monopolio de su profesión u oficio y contaba con un comprador único de la materia prima que la repartía al costo entre los agremiados; se prohibía el cambio de oficio y tampoco se permitía formar parte de dos o más gremios o tener dos talleres en operación; por otra parte, el oficio se volvió hereditario.

La especialización del trabajo en los gremios llegó a extremos inverosímiles: un zapatero remendón, por ejemplo, tenía prohibido hacer calzado nuevo, como también un sastre de nuevo tenía prohibición de hacer remiendos a trajes viejos.[33]

D. El Estado absolutista

En Francia surgió el esquema estatal que habría de sustituir al Estado feudal desde mediados del siglo XIII, porque, como observa Antonio Maravall, es entonces cuando "aparecen las formaciones de mayor tamaño constituidas por un rey con su pueblo superpuesto en capas estamentales, envueltas siempre por la potestad, de naturaleza pública y no contractual, de un príncipe. Este nuevo sistema de organización política que sufrió hasta el siglo XV hondas transformaciones, y culminó con las nuevas formaciones que llamamos Estados."[34]

Se incrementa, a mediados del siglo XV, la sustitución del Estado feudal por el Estado absolutista, definido como aquel en que todos los poderes se hayan reunidos sin limitación en el monarca, conforme a un esquema económico vinculado totalmente al mercantilismo, cuyas ideas imperaron durante tres siglos: de mediados del XV a mediados del XVIII.Por ello, esta versión

[33] Véase. Segarra y Villalta, Estanislao, *Los gremios*, Barcelona, Imprenta de F. Altés y Alaba, 1923, p. 112.
[34] Maravall, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social*, Madrid, Alianza, 1972, t. I, p. H del prólogo.

absolutista del Estado se basa, en lo político, en la monarquía absoluta, en lo económico, se sustenta en el mercantilismo. Además, el absolutismo estatal modificó radicalmente el esquema de tenencia de la tierra, porque, como atinadamente observa Joseph Strayer: "El Estado absoluto, por mucho que mantuviera un fuerte apoyo al estamento señorial y que éste tuviera una parte muy activa en el mismo, fue el instrumento que desmontó el régimen feudal de la propiedad, para introducir plenamente la propiedad privada."[35]

Descansa el mercantilismo[36] básicamente en los siguientes principios: i) la ilusión crisohedónica, según la cual la única riqueza son los metales preciosos amonedados o amonedables; ii) en consecuencia, el Estado debe allegarse el máximo posible de metales preciosos, mediante la ordenanza o el edicto real; iii) por tanto, deben explotarse al máximo las minas de metales preciosos, impedir la salida del metal y favorecer su entrada, mediante la reducción de las importaciones y el incremento de las exportaciones, lo que redunda en una balanza comercial favorable, con la implícita meta de abatir los costos de producción mediante el establecimiento de salario máximo legal, entre otras medidas adoptadas en un contexto político que disolvió el sistema de feudos, con lo que la propiedad de la tierra se liberó de cargas y derechos señoriales, en tanto que correlativa y simultáneamente, el poder del soberano se tornó más absoluto, a lo cual contribuyó el desarrollo de la burguesía mercantil, antagonista natural de la aristocracia; situación que trata de explicar Perry Anderson en los siguientes términos:

> Los miembros individuales de la clase aristocrática que perdieron progresivamente los derechos políticos de representación en la nueva era, registraron avances en la propiedad, como reverso del mismo proceso histórico. El efecto final de esta redistribución del poder social de la nobleza fueron la maquinaria de Estado y el orden jurídico absolutistas, cuya coordinación habría de aumentar la eficacia del dominio aristocrático al reducir a un campesinado no servil a nuevas formas de dependencia y explotación. Los estados monárquicos del renacimiento fueron, ante todo y sobre todo, instrumentos modernizados para el mantenimiento del dominio nobiliario sobre las masas rurales. Al mismo tiempo, sin embargo, la aristocracia tenía que adaptarse a un nuevo antagonista: la burguesía mercantil que se había desarrollado en las ciudades medievales.[37]

[35] Strayer, Joseph, *Sobre los orígenes medievales del Estado moderno*, Barcelona, Ariel, 1986, p. 7.

[36] Para Dubois, el mercantilismo es la "teoría del enriquecimiento de las naciones mediante la acumulación de metales preciosos". Dubois, A. *Précis de l'historie des doctrines économique,* Tomo I, París, 1903, p. 192.

[37] Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, trad. Santos Juliá, 2ª ed., México, Siglo XXI, 1980, pp. 14 y 15.

E. El Estado liberal

Las revoluciones de Inglaterra, en el siglo XVII,de Francia en el siglo XVIII, aportaron los principios ideológicos para la sustitución del Estado absolutista por el Estado liberal, guiado este último por la divisa del liberalismo, atribuida a Francisco de Gournay: "laissez faire, laissez passer", en cuya virtud el Estado se reduce a su mínima expresión: hacer la ley, interpretarla, hacerla cumplir; preservar la seguridad interior mediante la actuación permanente de una corporación policial y proveer a su propia defensa contra los ataques del extranjero, por medio de una corporación militar.Se trataba, pues, de un Estado gendarme, caracterizado por su individualismo que privilegia al individuo sobre todo aspecto social o colectivo; por la libertad que incluye la de explotar a los demás; por la postulación del Estado de derecho *–Rule of law–*, que implica la sujeción del Estado al derecho, así como por el reconocimiento de los derechos y libertades políticas de los ciudadanos.

En el Estado de derecho postulado por el liberalismo, según hace notar Luciano Parejo: "lo importante es que, para el Derecho, todos tengan iguales derechos, con independencia de que no estén realmente en situación de disfrutarlos y ejercitarlos por igual incurriendo en el riesgo de que la igualdad formal de todos se convierta en el derecho de los más poderosos de hacer valer sin contemplaciones su superioridad real."[38]

El liberalismo, conforme a las ideas de Francois Quesnay y Adam Smith, puso al individuo como origen y destino, causa y fin de toda obra humana, no sólo en el ámbito económico, sino también en el social, el político y el moral, sin tomar en consideración las necesidades e intereses de la comunidad.

El Estado liberal diseñó una forma de producción económica basada en el respeto, casi sin límites, a la propiedad privada, en el libre comercio y la libre competencia; el liberalismo partió del supuesto de que el afán de lucro, aunado a la libre competencia constituyen las fuerzas básicas de una economía sana, que exige el libre juego de las fuerzas económicas y la menor intervención posible del Estado en el quehacer económico.

[38] Parejo Alfonso, Luciano, *El concepto del derecho administrativo*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1984, p. 181.

La tesis individualista del liberalismo se ubica en un extremo del horizonte ideológico, conforme a ella el todo debe subordinarse a la parte, o sea, el Estado al servicio del individuo; se trataba de una reacción contra las doctrinas mercantilistas saturadas de estatismo. Llevado a su extremo, el esquema liberal produce la anarquía, en la cual, en aras de la libertad, de la libre empresa y del libre cambio, el hombre pierde su fin en sí mismo y pasa a ser un bien equiparable a cualquier otro de los que están en el mercado, en un proceso en que los individuos económicamente poderosos aplastan o, en el mejor de los casos, utilizan a los débiles o desamparados.

Encabezados por Francois Quesnay, los fisiócratas impulsan en Francia la tesis liberal individualista, la cual está presente en la idea del hombre económico de Adam Smith; empero, el fundador de la escuela liberal clásica distaba mucho de llevar el individualismo hasta sus últimas consecuencias, a diferencia de sus seguidores que dieron rienda suelta a esa doctrina que, de tal suerte, se fue por el despeñadero del descrédito y del abandono.[39]

F. El Estado intervencionista

El descrédito del liberalismo fue producto de su propios excesos que propiciaron la aparición de tumultuosas manifestaciones de inconformidad contra la creciente desigualdad surgida en el régimen liberal, entre la burguesía dueña del capital y los obreros, los campesinos y, en general, las clases económicamente débiles de la sociedad, expresadas en las revoluciones del siglo XIX, especialmente en la europeas que, como la epilogada por la *Comuna de Paris*, originaron cambios impregnados de un fuerte sentido social, que dieron lugar a la aparición del Estado intervencionista, en el que se advierten tres tipos diferentes: el socialista, el fascista y el Estado de bienestar.

a. El Estado socialista

En la versión del materialismo histórico, el socialismo representa el primer estadio de la sociedad comunista. La base económica del Estado socialista se apoya en la propiedad social de los medios de producción, la cual admite dos modalidades: la propiedad cooperativa-kolsojiana, o sea de los grupos organizados en sociedades cooperativas, y la propiedad estatal que pertenece

[39] Véase. Berthélemy , Henri,*Traité élémentaire de droit administrative*, 10ª ed., París, Rousseau Editeurs, 1923, pp. 2 y 3.

a todo el pueblo a través de la persona del Estado, que de esta manera asume, en un esquema de intervencionismo total y absoluto, el manejo y control de las actividades socio-económicas.

Según las teorías marxistas, el Estado socialista es la antesala de la sociedad comunista, consistente en un régimen social sin clases, con una propiedad única de todo el pueblo sobre los medios de producción de bienes y de servicios, con una igualdad absoluta de la totalidad de los miembros de la sociedad, régimen cuya existencia implica la desaparición del Estado, el que, según el pronóstico de Federico Engels, se alojará en el museo de antigüedades, junto a la rueca de hilar y el hacha de bronce.

Quien se encargó de desmentir categóricamente a Engels fue la historia reciente, habida cuenta que el Estado dista mucho de estar próximo a su desaparición, empero, lo que sí es una especie en extinción, dada la quiebra del bloque soviético, es el Estado socialista, ilusoria antesala de la sociedad comunista.

b. El Estado fascista

En su versión original italiana, el fascismo, evoca el haz de varas atado junto con un hacha, símbolo de la autoridad de los magistrados durante el esplendor de Roma, cuyas glorias pretendía revivir, con apoyo en un nacionalismo exacerbado, con ideas contrapuestas tanto al liberalismo individualista como al socialismo, del cual extrajo un supuesto "peligro rojo", como ocurre en la actualidad en los Estados Unidos, donde se restringen drásticamente las libertades individuales con pretexto de un "peligro terrorista".

El Estado, en el esquema fascista, se diviniza y el hombre pasa a ser un elemento a su servicio. La planificación y la actividad del Estado substituyen a la iniciativa y al quehacer individuales y sociales; el ámbito de libertad humana se reduce a una mínima e insignificante expresión, como se resume en la conocida frase de Benito Mussolini: "nada fuera del Estado, nada contra el Estado, todo en el Estado."

c. El Estado de bienestar

El Estado social de derecho, como también se le llama al Estado de bienestar, es resultado de un proceso de cooptación dirigido a arrebatar las banderas

del movimiento comunista desarrollado, a partir del *Manifiesto del Partido Comunista* redactado por Carlos Marx y Federico Engels en 1848, por la *Primera Internacional*, para dar lugar al surgimiento del *Estado de bienestar* o *Welfare State*, basado en el solidarismo.

En el contexto de las ideas de la doctrina del solidarismo, cuya esencia podría resumirse en la expresión "todos vamos en el mismo barco", la parte tiende a unirse a sus semejantes para constituir un todo al servicio del bien común, en beneficio potencial de todas las partes. En consecuencia, el Estado no puede ni debe concretarse a ser simple policía, reducido a vigilar que el quehacer de los agentes sociales no dañe la libertad o los derechos de otros, ni perjudique o altere el orden público, como lo postula el pensamiento liberal.

En el esquema del solidarismo, el Estado, de vigilante y guardián que era en el liberalismo, se transforma en interventor y se convierte en promotor de la justicia, en un afán de corregir la justicia distributiva ocasionada por la libertad, a cuyo efecto regula, redistribuye, rectifica, orienta y planifica los fines de la actividad social. De acuerdo a la tesis solidaria, se dice que la incapacidad del hombre para valerse por sí mismo en algunas etapas de su vida, le conduce a una permanente convivencia social, la cual le impone un deber de solidaridad que permea al individuo y a la sociedad hasta llegar a la organización política para dar paso al Estado solidario, sin duda un Estado intervencionista que debe ser, por antonomasia, el Estado social de derecho.

Se argumenta a favor del solidarismo que el Estado, lejos de ser un simple gendarme, garante del "*dejar hacer y dejar pasar"*, se debe preocupar por satisfacer las necesidades de carácter general o colectivo de la mayoría de la población, mediante la prestación de los correspondientes servicios públicos, ya sea directamente por la administración pública, o bien por particulares bajo un régimen de delegación de desarrollo de las actividades respectivas como puede ser la concesión, solución, esta última, que evita la marginación de la iniciativa privada en el proceso socio-económico. Uno de los expositores del solidarismo, señala que esta expresión se acuñó en Francia, y explica:

> Solidarismo es aquel sistema de ordenación social que, frente a las doctrinas unilaterales del individualismo y del colectivismo, hace justicia al doble aspecto de la relación entre individuo y sociedad; así como el individuo está ordenado a la comunidad en virtud de las disposiciones para

> la vida social ínsita en su naturaleza, la comunidad se halla ordenada a los individuos que le dan el ser, en los cuales y por los cuales exclusivamente existe... Cada cual ha de responder por el todo cuya parte es; el todo ha de responder por cada uno de sus miembros. Característico del solidarismo es su concepto del bien común y la posición dominante que le asigna.[40]

En la misma tesitura, León Duguit demanda la intervención del Estado, con apoyo en la solidaridad social, y busca mantener la convivencia humana, mediante la asignación de obligaciones tanto a los gobernantes como a los gobernados. Las obligaciones o deberes de los gobernantes, según esta versión de la teoría de la solidaridad social, vienen a ser los servicios públicos, de suerte que conforme crece la solidaridad social aumentan los deberes de los gobernantes y, por ende, los servicios públicos, cuyo aseguramiento, organización y control queda a cargo del Estado que, según León Duguit, "es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes."[41]

G. El Estado neoliberal

A raíz del desmedido crecimiento del Estado intervencionista, así como por el colapso de los regímenes comunistas de Europa oriental, se generó una reacción neoliberal a escala mundial, que proclama el adelgazamiento del Estado, la desregulación administrativa, y la privatización de muchas instituciones y actividades públicas, bajo el *slogan*: "El mejor Estado es el menor Estado", para poner al solidarismo social en retirada, en un giro de 180 grados, tras haber vivido el apogeo de su aceptación a fines de la década de los setenta del siglo XX, por considerársele, a escala planetaria, necesario y positivo.

No obstante su imposición en la conformación del Estado contemporáneo, la reacción neoliberal evidencia ya, en el siglo XXI, signos evidentes de desgaste, como ocurrió con los movimientos que le precedieron en el afán de configurar al ente estatal; porque no puede perpetuarse un esquema que en aras de la libertad de enriquecimiento insultante de unos pocos, arroja a los abismos del desempleo, la ignorancia, la insalubridad, la miseria y la hambruna a millones

[40] Nell-Breuning, Oswald von, "Solidarismo" en Brugger, Walter, *Diccionario de filosofía*,, trad. José María Vélez Cantorell, 7ª ed. Barcelona, Herder, 1972, pp. 487 y 488.

[41] Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, trad. José G. Acuña, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 71.

de seres humanos, que de esta suerte ven cancelada la posibilidad de una vida digna al no poder disfrutar sus derechos humanos económicos, sociales y culturales.

6. Formas de Estado

La configuración del ente estatal admite diversas formas, circunstancia que permite hablar de la forma simple y de las formas complejas de Estado, el prototipo de la primera se plasma en el Estado unitario o central, en tanto que la segunda forma registra diversas modalidades.

A. La forma simple de Estado

En su forma pura, el Estado unitario o central es el estructurado de manera monolítica, de tal modo, que no se divide en partes internas políticamente autónomas, lo que no impide que se dé una descentralización administrativa. La mayoría de los Estados iberoamericanos ha optado por la forma unitaria, toda vez que Argentina, Brasil, México y Venezuela, son los casos de excepción.

B. Las formas complejas de Estado

Se caracterizan las formas complejas por reunir a varios Estados en una estructura política cuyos órganos y organismos asumen en mayor o menor medida el ejercicio de algunas de las funciones del poder público en todo su ámbito espacial; las principales son la del Estado federal, el Estado unitario descentralizado y la confederación de Estados.

a. La federación de Estados

La moderna forma federal de Estado tiene lugar cuando varios de ellos se unen a través de un pacto que se hace constar en una Constitución, mediante la cual crean, por encima de ellos, un nuevo Estado que los comprende a todos, lo que conlleva un reparto de competencias entre los funcionarios federales y de las entidades federativas, depositarios de las funciones del poder público. Al respecto, André Hauriou, define: “El Estado federal es una asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de derecho interno, es decir de derecho

constitucional, y mediante la cual un super-Estado se superpone a los Estados asociados."[42]

En el modelo federal, la federación es el único sujeto de derecho internacional, pues sus entidades federativas no forman parte de la comunidad internacional, por lo que los problemas que se susciten entre ellas o entre una o varias de ellas y la federación, no son problemas internacionales, por cuya razón se dirimen de acuerdo al derecho interno.

México adoptó por vez primera la forma federal de Estado mediante el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 que se detalló en la Constitución del mismo año, impulsada por quienes pugnaban por la reestructuración de la sociedad desde sus cimientos, con el propósito de borrar fueros, privilegios, intolerancia religiosa, ignorancia, superstición, castas y concentración de la riqueza, por considerar que tal forma de Estado, con su intrínseca descentralización política, propiciaría el resquebrajamiento de la monolítica estructura socioeconómica de la época colonial que permanecía imperturbable en 1823; era pues, la forma federal de Estado un medio, no un fin, para los promotores del cambio.

Sin duda influenciados por el esquema estadounidense, los autores del primer federalismo mexicano, delineado en el lienzo de la Constitución de 1824, no dejaron de introducir en su obra ciertas variaciones provenientes de los requerimientos del incipiente Estado mexicano, de sus propias ideas, del pensamiento francés –Rousseau, Montesquieu, Diderot y Sieyes–, de la Constitución gaditana de 1812, e, incluso, del derecho romano; teorías doctrinarias y normas de derecho positivo que amalgamadas no sin precipitación por los precursores de nuestro federalismo, se ven presionadas en su manifestación por la urgencia de evitar el desmoronamiento del Estado mexicano en gestación y se deforman por la fuerza poderosa del oscurantismo y ultramontanismo de las clases privilegiadas, para producir así una plástica de recios contrastes y fuertes contradicciones.

Cancelada la forma federal de Estado por la Constitución centralista de 1836, fue restablecida brevemente en 1847, y de manera definitiva al triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855, situación que se consolida en la Constitución de 1857 y, medio siglo después, se ratifica en la Constitución de 1917.

[42] Hauriou, André, *op cit*., p. 177.

b. El Estado unitario descentralizado

Se puede injertar una fuerte dosis de descentralización política y administrativaal Estado unitario para transformarlo en un Estado complejo, pero híbrido que da lugar a la existencia de regiones autónomas cuyas características las asemejan a las entidades federativas del esquema federal, por lo que esta forma de Estado unitario descentralizado se ubica en una posición intermedia entre la forma unitaria y la forma federal de Estado; Italia y España son sendos ejemplos de esta forma híbrida de Estado.

c. La confederación de Estados

Mediante un tratado internacional celebrado entre Estados que mantienen su soberanía, es factible crear una confederación de Estados, considerada como otra forma compleja de Estado, resultante de la asociación de entes estatales con propósitos de su defensa y ayuda mutuas, más sin perder su calidad de miembros de la comunidad internacional, situación que da como resultado que los problemas surgidos entre ellos son de carácter internacional, lo cual no impide a la confederación, tener un órgano legislativo y algunos órganos y organismos depositarios del poder público, distintos de los de los estados miembros, a diferencia de la federación, cuyas entidades federativas carecen de la libertad de separarse unilateralmente de la misma, los Estados miembros de la confederación, por lo menos en teoría, pueden retirarse de ella, mediante decisión unilateral.

Extinguida en Europa la forma confederada de Estado en 1848 al convertirse la Confederación Helvética en una federación, renace un siglo después, a través de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada en 1951, que posteriormente se transforma sucesivamente en la Comunidad Económica Europea y en la actual Unión Europea.

V. LA PERSONA

Con la palabra “persona” se hacía referencia, en la antigua Roma, a la máscara o careta con la que el actor cubría su rostro en el escenario a efecto de dar resonancia y potencia a su voz; más tarde, por un tropo del idioma, “persona” vino a ser no sólo la máscara o careta sino el actor enmascarado y luego, también, el papel que éste desempeñaba durante su actuación escénica, es decir, el personaje.

El transcurso de los años propició que la palabra persona fuera adoptada por la terminología jurídica para aludir al sujeto dotado de representación propia en el derecho; más tarde, se desplazó de la escena teatral y del foro jurídico a la vida cotidiana, para referirse a la función o papel que desarrollaba cada individuo en la sociedad, por ejemplo: la "persona" del acreedor, la "persona" del deudor o la "persona" del decenviro, para indicar, como se dice, la función, la calidad o la posición del sujeto; o sea, el papel de acreedor, de deudor o de decenviro que, en los casos señalados, desempeñaban dichos individuos en la vida comunitaria.

Del mismo modo como un actor podía desempeñar distintos roles y, en consecuencia, usar varias máscaras, los romanos podían asumir diferentes roles en la sociedad: *homo plures personas sustines*, con lo cual enfatizaban los distintos papeles que los individuos podían representar en la sociedad, cada uno de los cuales entrañaba un conjunto de derechos y obligaciones especiales provenientes de sus respectivas relaciones sociales y jurídicas.

Con posterioridad, en un proceso gradual evolutivo, en el lenguaje ordinario el vocablo persona pierde toda connotación de función, calidad o posición del sujeto hasta llegar a un punto en que se identifica totalmente con la de ser humano, sin importar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por cuya razón, en el lenguaje común, se usan como sinónimos los vocablos persona y ser humano.

En el léxico jurídico, a diferencia del lenguaje común, se entiende por persona todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, por cuya razón este vocablo se utiliza lo mismo para aludir a los seres humanos que a las asociaciones de éstos, a las organizaciones que los agrupan, y a las instituciones creadas por ellas.

1. Clasificación de las personas

Conviene tener presente que las personas no son todas de la misma clase; en efecto, a la luz de la ciencia jurídica podemos distinguir las personas físicas de las morales o jurídicas, a unas y a otras se les pueden imputar derechos y obligaciones; la persona física es un ser humano, la persona moral o jurídica, en cambio, es un ente de creación artificial, con capacidad para tener un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones; por ello,

como explicase el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Eduardo García Máynez:

> La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aun cuando no pueda, por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la función orgánica en las personas morales, no valen como actos de las primeras, sino de la persona colectiva."[43]

La idea de persona moral se incuba en el concepto de "persona ficta" desarrollado en la primera mitad del siglo XIII por el canonista Sinibaldo de Fieschi, posteriormente Papa Inocencio IV (1243-1254), para distinguir a la persona física, individuo con cuerpo y espíritu, de otro ente que también asumía derechos y obligaciones pero carente de alma y cuerpo, al que se consideró "persona ficta".[44]

Con posterioridad predominó la idea de la existencia de dos tipos de personas: las físicas y las morales; en el siglo XIX uno de los fundadores de la escuela histórica del derecho, Federico Carlos de Savigny, para quien el alma del pueblo no es una expresión metafórica, sino una entidad real, aunque misteriosa, de la cual dimanan todos los fenómenos de cultura,[45] consideró la existencia de diferentes tipos de personas morales: "Por una parte hay personas sociales (la Nación) que no son un agregado de individuos, sino verdaderos seres naturales, dotados de conciencia; y, por otra, las personas jurídicas que son seres ficticios, sujetos artificialmente creados por y para el Derecho positivo, pues la idea primitiva y natural de persona coincide con la de individuo."[46]

El Código Civil Federal, desde su versión original de 1928, reconoce en su artículo 25 como personas morales, a la Nación, a los Estados y a los Municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público; también considera como personas morales a las sociedades –civiles o mercantiles–, a los sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales; y a las cooperativas,

---

43 García Maynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34ª ed., México, Porrúa, 1982, pp. 279 y 280.

44 Véase. Maluquer de Motes, Carlos, "Persona jurídica", *Nueva enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Editorial Francisco Seix, t. XIX, 1989, p. 627.

45 Véase. Recasens Siches, Luis, *Estudios de Filosofía del derecho*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1946, t. I, p. 156.

46 Tomado de: Soldevila, Carlos, "Persona jurídica", *Enciclopedia jurídica española*, Francisco Seix, Editor, Barcelona, t. XXIV, 1910, p. 704.

mutualistas y demás asociaciones que tengan fines lícitos. Como establece el artículo 28 del referido Código Civil, las personas morales o jurídicas están facultadas para ejercer todos sus derechos a efecto de alcanzar sus fines, los cuales deben ser lícitos.

En la doctrina se han planteado diferentes clasificaciones de las personas jurídicas o morales, como la que las agrupa en públicas y privadas; al referirse a ella, el profesor argentino Benjamín Villegas Basavilbaso, siguiendo al autor italiano Ugo Forti, al enfatizar la importancia práctica de esta clasificación, señala:

> Si la persona es pública sus actos son regulados por el derecho público, principalmente por el derecho administrativo, desde el punto de la forma, del contenido y de su fuerza ejecutoria, y además del control jurisdiccional. Otra consecuencia de significación es la relacionada con la posibilidad del ejercicio del poder disciplinario sobre los funcionarios y empleados de la persona pública.[47]

Es moneda corriente en el derecho comparado catalogar como personas de derecho público a las constituidas de acuerdo a las normas del derecho constitucional y del derecho administrativo, como ocurre con el Estado, con el municipio y con el organismo constitucional autónomo; o como acontece con el establecimiento público, el ente autárquico, el organismo autónomo, el servicio descentralizado, el ente autónomo, el organismo descentralizado, la corporación pública y la sociedad nacional de crédito, entre otros.

2. La personalidad jurídica

Es dable entender la personalidad jurídica como la investidura, configurada por el derecho positivo, equivalente a la antigua máscara, atribuible a cualquier corporación o colectividad jurídicamente organizada, a condición de tener aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones; en opinión del profesor colombiano Jaime Orlando Santofimio:

> La personalidad jurídica o moral, no es más que la atribución por el ordenamiento jurídico de derechos o de obligaciones a sujetos diversos de los seres humanos, circunstancia ésta que nos permite afirmar que las personas

[47] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. II, p. 109.

> jurídicas son, en estricto sentido, un producto del derecho, y sólo existen en razón de él, sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad moral las colectividades; no son entes con existencia material, o corpórea, son el producto abstracto del derecho que permite a comunidades jurídicamente organizadas cumplir los objetivos trazados por sus miembros.[48]

En su libro *Grundsätzen des heuting deutschen Staatsrechts*, publicado en la primera mitad del siglo XIX, el jurista alemán Guillermo Eduardo Albrecht planteó, la conveniencia de considerar al Estado como persona jurídica, idea que más tarde habrían de secundar Georg Jellinek y otros autores en la misma doctrina alemana, para después propagarse con éxito a muchos países porque, como explica el profesor Fernando Garrido Falla:

> (...) es lo cierto que las ventajas que su utilización proporciona, desde el estricto punto de vista técnico-jurídico, son indudables: la personalidad jurídica resuelve, en efecto, el problema de la continuidad, como tales, de Estados en los que se han producido cambios violentos de régimen y forma de gobierno, explica las relaciones patrimoniales entre Estado y ciudadanos e incluso, como observa Gascón y Marín, las acciones en responsabilidad contra aquél por actos realizados con motivo de la gestión de los servicios públicos, y. sobre todo, hace posible la configuración jurídica de las relaciones de poder.[49]

[48] Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, Méxi*co, UNAM, 1988, p. 14.*

[49] *Garrido Falla, Fernando, Tratado de derecho adminstrativo,*Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, vol. 1, p. 355.

CAPÍTULO SEGUNDO.
LA ORGANIZACIÓN VECINAL

CAPÍTULO SEGUNDO. LA ORGANIZACIÓN VECINAL

Sin duda, la organización vecinal es un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la vecindad de sus integrantes, con talante de autogobierno y miras a dar solución a los problemas de la comunidad, misma que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, cuales fueron la curia, la fratría y la tribu.[50]

Recibe la organización vecinal denominaciones diversas, tales como condado, comuna, municipalidad, alcaldía, delegación y comarca; municipio se le llamó bajo el dominio romano, nombre que en diversos países perdura hasta nuestros días.

Bajo el dominio romano, la organización vecinal de los pueblos sujetos a su autoridad quedósometida a un régimen contributivo y jurídico impuesto desde Roma, que dio lugar a su denominación de municipio.

El vocablo municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus, muneris*, traducible como deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio, capis, capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.

Adolfo Posada apunta que los pueblos de Italia, durante el imperio romano, en cuanto concernía a su situación política ante Roma, eran o municipios o colonias romanas o ciudades confederadas, conservando en este último caso su relativa independencia, aunque sin derecho de ciudadanía, en virtud de un tratado –*foedus*–, aun cuando a partir de las leyes *Julia* (90 a.C.) y *Plautia Papiria* (89 a.C.) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la

[50] 1. *Vid*. Caso, Antonio, *Sociología*, 15ª ed., México, Limusa Wiley, p. 51.

península itálica, por lo que la palabra municipio vino a aludir entonces a la población autónoma cuyos habitantes gozaban de la ciudadanía romana.[51]

I. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Importa hacer notar que el ente municipal no es una invención de Roma, pues ésta se concretó a dar nombre y a imprimir características especiales a una forma de organización vecinal cuyo origen se remonta milenios atrás, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrostrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar su problema individual; en este sentido, Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman:

> El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.[52]

Acerca del origen del municipio se han desarrollado diversas corrientes doctrinarias, entre las cuales destacan las que sostienen el origen divino del municipio, las iusnaturalistas o sociológicas, las jurídicas o formalistas, y las administrativistas.

1. Teorías del origen divino del municipio

En su estudio de la institución municipal de Estados Unidos de América, realizado en la primera mitad del siglo XIX, Alexis de Tocqueville concluyó: "La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios."[53]

---

[51] *Vid*. Posada, Adolfo, "Municipio". *Enciclopedia Jurídica Española,* Barcelona, Francisco Seix, Editor, t. XXIII (Publicación autorizada por R. O. de 4 de junio de 1910), p. 127.

[52] Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979, p. 13.

[53] Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, México, FCE, 1973, p. 78.

2. Teorías iusnaturalistas

La corriente iusnaturalista, para explicar el origen del ente municipal, parte del supuesto de que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones de vecindad, que representa el nivel intermedio de las sociedades humanas: familia, municipio, Estado, razón por la que su aparición, posterior a la de la familia, precede a la del ente estatal, lo que, en mi opinión resulta discutible, porque la primitiva *polys* griega lo mismo podría considerarse municipio que Estado, y como no estuvo ahí George Gallup, no se pudo hacer una encuesta para saber si los fundadores de la polys querían que fuera municipio o Estado. Conforme a la referida interpretación iusnaturalista, la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas; los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del municipio, no funcionarios nombrados por el poder central. Las ideas anteriores están contenidas en los textos de diversos expositores de la corriente iusnaturalista; así, en su *Curso de derecho natural*, cuya primera edición data de 1837, el profesor alemán Enrique Ahrens enseñaba:

> El municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana. No es una mera circunscripción territorial para un objeto político; es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el religioso, para el económico de la industria, de la agricultura, del comercio y del consumo, y para el intelectual de la instrucción.[54]

3. Teorías jurídicas

El origen del municipio, según las teorías jurídicas, se encuentra en el orden jurídico, es decir, en la ley; con tal orientación Hans Kelsen sostiene:

> El Estado no son los hombres que vemos y tocamos y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana. Luego, en este punto, no hay diferencia entre el Estado y las restantes corporaciones, las cuales no son otra cosa que órdenes jurídicos parciales. (...) Aparte del Estado, el municipio es un ejemplo de esas corporaciones territoriales.[55]

[54] Ahrens, Enrique, *Curso de derecho natural*, trad. Pedro Rodríguez Hortelano y Mariano Ricardo de Asensi, 4ª ed., París, Librería de A. Bouret e hijo, 1876, p. 491.

[55] Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965, p. 189.

La creación del municipio, de acuerdo con las teorías formalistas o legalistas viene a ser, pues, resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que sólo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal.

4. Teorías administrativistas

En la interpretación administrativista, el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región –pues bajo esas diversas denominaciones se le conoce en la doctrina–, que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder; al respecto, el maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas explica:

> La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades citadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:
>
> a) Un núcleo de población agrupado en familias;
> b) Una porción determinada del territorio nacional;
> c) Determinadas necesidades colectivas –citadinas o municipales–, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.
>
> La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, *es el municipio*.[56]

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

He de reiterar que los antecedentes históricos de la institución municipal se remontan a las primeras grandes civilizaciones de la humanidad, mas fue el genio romano el que se encargó de darle nombre y de asignarle nuevas características, algunas de las cuales, como la relativa a su autonomía, habrán

[56] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, t. I, p. 610.

de trascender con bastante precisión al municipio de la Edad Media, al de la Edad Moderna y aun al de la Contemporánea.

1. El municipio en Roma

Se inicia la expansión política y territorial romana en la península itálica desde los primeros tiempos de la República, sin seguir un procedimiento jurídico único, sino adecuado a cada caso, de acuerdo a las respectivas situaciones de hecho y a los intereses específicos a regular; empero, los procedimientos jurídicos empleados pueden agruparse en dos esquemas básicos, cuales fueron la federación y la anexión, cuya correspondiente aplicación se vio matizada por detalles y peculiaridades en cada ocasión.[57]

La acelerada expansión territorial y política de Roma imposibilitó la eliminación total de los ordenamientos jurídicos preexistentes en las ciudades confederadas y en los territorios y poblaciones sometidas mediante anexión, lo que, aunado a la emergente exigencia administrativa derivada del incesante crecimiento del territorio y de la población sometidos al dominio de Roma, dio lugar al surgimiento del municipio romano como centro local poblacional, con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas en favor de Roma.

El municipio romano podía constituirse por la vía del *deditio*, por la de un *foedus* o tratado que podía ser o no consecuencia de una *deditio* previa, o por la de una *lex* o deliberación unilateral del órgano competente romano. La *deditio* o sometimiento de una población extranjera al dominio de Roma se efectuaba en forma oral de pregunta y respuesta, de manera parecida a la *stipulatio*.

En el orden administrativo el municipio romano se estructuró con base en tres órganos básicos: magistratura, consejo ciudadano y asamblea popular.En lo concerniente a las magistraturas se permitió a los municipios mantener las preexistentes, circunstancia que propició que en algunos hubiese la magistratura única del dictador auxiliado de varios ediles; en otros, la magistratura colegiada de pretores o de *quattuorviri*, de estos últimos, por lo general, dos eran de rango más elevado y los otros dos con poderes de policía urbana.

[57] *Vid.*Burdese, Mario, *Manual de derecho público romano*, trad. Angel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch. 1972, pp. 124, 125 y 129.

En cuanto al consejo ciudadano, recibió diferentes nombres, entre otros los de *senatus*, *curia* u *ordo decurionum*; y por lo que ve a las asambleas populares, cuya función principal consistió en elegir a los magistrados, fueron constituidas con base en un reparto de la ciudadanía en curias, tribus o distritos político-administrativos.

Con la expedición de las leyes *Julia* (90 a.C.) y *Plautia Papiria* (89 a.C.) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la península itálica; el otorgamiento de la ciudadanía romana a los *municipes*, es decir, a los vecinos pertenecientes al municipio, conllevó la aplicación del derecho romano a los nuevos ciudadanos, lo que no fue óbice para mantener, en lo posible, la vigencia del derecho local preexistente.

Por tanto, podemos entender al municipio de la península itálica de fines de la era antigua y de principios de la actual, como una comunidad específica asentada en un territorio dado, económicamente autárquica, sin independencia política, pero con la autonomía suficiente para regir sus propias cuestiones internas, y con sujeción al poder supremo que Roma ejercía respecto de aspectos no locales.

James S. Reid, en su obra *The municipalities of the Roman Empire*, señala como característica fundamental del municipio itálico del Imperio Romano su completa autonomía local o amplio *self-government*, porque en la antigua Italia, a semejanza de la antigua Grecia, la idea prevaleciente de ciudad se forjó en el crisol de la libertad, razón por la cual una población cuyos asuntos locales eran resueltos desde fuera, no era para los griegos y romanos clásicos una auténtica ciudad, por lo que enfatiza:

> La primera lección que la historia municipal del Imperio romano nos da, es esta: que la **fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la** libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico, que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consuma rápida y fatalmente.[58]

[58] Reid, James S., *The municipalities of the Roman Empire*, Londres, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 23.

2. El municipio en la Edad Media

La caída del Imperio romano no se traduce en la desaparición total de su civilización y de sus instituciones, porque no fue inusual que los pueblos bárbaros trataran de salvar una y otras; así el gran rey godo, Teodorico *el Grande*, se esforzó por conservar y restaurar los monumentos de la Antigüedad, así como por salvar los restos del gobierno local.[59]

Aun cuando el desmoronamiento del vasto Imperio romano no entrañó el aniquilamiento de la institución municipal, sí dio lugar a su transfiguración en numerosas nuevas versiones surgidas al influjo proveniente de la organización y tradiciones propias de los pueblos bárbaros, que se adueñaron del poder público en los desmembrados territorios del caído imperio.

Una institución de origen germánico, inserta en la organización municipal visigótica, fue el *conventus publicus vicinorum,* asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural.

La amplia variedad de las diversas expresiones de la institución municipal en la época medieval en buena medida derivada de la ausencia de un vigoroso poder uniformador–, nos orilla a soslayar su análisis en la presente obra, en la que sólo haremos una breve referencia al fenómeno municipal español de dicha etapa histórica.

3. El municipio español

Respecto de este tema, el jurista e historiógrafo granadino Eduardo de Hinojosa y Naveros en su acucioso estudio sobre el *Origen del régimen municipal en León y Castilla,* comenta:

> La historia del Municipio medioeval es uno de los capítulos más interesantes y fecundos de la historia de la civilización europea. El Municipio ha sido el precursor del Estado moderno. Él suprimió las trabas jurídicas que separaban las varias clases sociales y daban el carácter de privilegio a la libertad civil y la participación en la vida pública. Los grandes principios que informan la vida política contemporánea, la libertad de la persona, de la propiedad y del trabajo, la inviolabilidad del domicilio, la unidad de fuero, la igualdad de derechos civiles y políticos, en suma, tuvieron su primera

[59] Vid. Grimberg, Carl, *La Edad Media*, trad. T. Riaño, México, Siglo XXI, 1983, p. 56.

> realización práctica en la esfera limitada por los muros del Municipio. La división y la organización de las varias ramas de la Administración central tomaron también sus líneas fundamentales del régimen municipal. El Municipio, finalmente, fue el centro donde asentó sus reales la vida intelectual, el progreso científico.[60]

En la España medieval el fenómeno municipal registra, en algunas regiones, etapas de gran florecimiento, merced a la organización democrática de su gobierno que radicaba en el Concejo abierto, el cual, como explica Eduardo de Hinojosa y Naveros, no era otra cosa que la hebdomedaria asamblea general de vecinos, convocada a son de campana para reunirse todos los domingos a efecto de resolver los asuntos de interés general; así ocurría en el siglo XIII en los municipios de Castilla y León.

Sin embargo, el florecimiento municipal no se prolongó por mucho tiempo, la disminución y extinción de su autonomía y de su carácter democrático dieron lugar a su ruina; a ello contribuyeron diversos factores, cuales fueron la creciente complejidad de la organización municipal que eliminó los mecanismos plebiscitarios de la democracia directa, y el despojo que de su autonomía realizaron el alto clero y la nobleza; acerca de este fenómeno. Manuel Torres López, en su estudio sobre el derecho y el Estado en la España del Medievo, señala:

> El poder burocrático de los funcionarios reales fue igualmente causa de la desaparición de la vida democrática municipal, pues bien pronto sucedió en las ciudades lo que en la vida territorial: las instituciones democráticas murieron. Así, el conde y el obispo vinieron a adueñarse, puede decirse, de las ciudades; a adueñarse bien entendido, en sentido administrativo.
>
> (...) Precisamente estas transformaciones ilustran mucho este proceso de decadencia, pues nos van poniendo de manifiesto más y más el olvido de los antiguos principios romanos y la aparición de otros no duraderamente compatibles con una organización municipal, en el sentido técnico romano de la palabra.[61]

---

[60] Hinojosa y Naveros, Eduardo de, "Origen del régimen municipal en León y Castilla", *Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, 1903, p. 1.

[61] Torres Lopez, Manuel, "Instituciones económicas, sociales y político-administrativas de la península hispánica", *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. III: *España visigoda*, 4ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1980, p. 239.

Descuella en la historia del municipio español el episodio de la llamada *Guerra de las Comunidades*, registrada durante 1518 y 1519 entre las fuerzas reales y los comuneros de Castilla y Aragón, donde años atrás se habían organizado las célebres *comunidades*, como se denominaba a las organizaciones políticas de poblaciones que se asociaban para defender sus fueros y privilegios, eventualmente consignados en sus cartas-pueblas, y que en ocasiones llegaron a tomar partido en las pugnas habidas entre unos príncipes contra otros; destacaron entre dichas comunidades la de Teruel –que en 1429 se componía de 89 poblaciones–, y la de Toledo, cuyo regidor, Juan de Padilla, encabezó la rebelión que devino Guerra de las Comunidades.

Resulta paradójico que el municipio español trasplantado por Hernán Cortés a la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519 se desarrolle vigoroso en tierras mexicanas, mientras agoniza en los campos de Castilla y, por fin, se le conduce al patíbulo de la plaza de Villalar el 24 de abril de 1521.

La rebelión comunera de Castilla, más que un movimiento municipal, representó un movimiento nacionalista exacerbado por la renuencia de Carlos de Gante, luego Carlos I de España y V de Alemania, para residir en tierras hispanas, así como por su proclividad a conferir a extranjeros los principales cargos públicos, cuyos beneficiarios, flamencos en su mayoría, cometían latrocinios y abusos sin límite, y remitían los productos sin disimulo a Flandes.

Manuel Fernández Álvarez, en su análisis sobre la hispanización de Carlos V, confiere a la Guerra de las Comunidades mayor importancia por su significado que por su fuerza, y estima que la acción de Villalar –en realidad una escaramuza y no una batalla– acabó, salvo en el caso de Toledo, con el movimiento comunero en Castilla, cuya popularidad ha resistido el paso de los siglos, por lo que pocos personajes han quedado tan profundamente grabados en el alma colectiva hispana como Juan de Padilla, Juan Bravo y Francisco Maldonado, degollados, como dijera el segundo de ellos, "no por traidores, sino por defender las libertades del reino".[62]

El movimiento comunero es interpretado por Fernández Álvarez como algo muy complejo, habida cuenta de los factores nacionales, religiosos y políticos que lo determinaron; nacionales, por la repulsa que entraña al aire extranjerizante con que llega a Castilla Carlos V con su camarilla de consejeros flamencos,

[62] Fernandez Alvarez, Manuel. "La España del emperador Carlos V" *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. XVIII, Madrid, Espasa Calpe, 1966, p. 192.

entre quienes reparte los puestos principales; factores religiosos identificados en el apoyo dado al movimiento por el bajo clero castellano; factores políticos representados en la batalla que libran las ciudades para imponerse a la corona y a la nobleza; pero sobre todo, con un gran respaldo popular.

Según Manuel Fernández Álvarez, el proceso histórico de las comunidades hispanas se advierte vertebrado por el apoyo del pueblo otorgado a la rebelión iniciada por las ciudades, encabezada por los Padilla, los Maldonado y los Ulloa, en cuyas filas militan curas y frailes al lado de gente del pueblo de los más variados oficios. Al margen de los derroteros que, de haber triunfado, hubiera tomado la revolución, es dable afirmar que las comunidades se vieron caracterizadas por dos factores definitivos, a saber: el sentimiento nacional, por un lado, y el propósito de los moradores de las ciudades, es decir, de los ciudadanos, de asumir el poder; por ello afirma Fernández Álvarez: "Así observamos que el movimiento tenía algo muy de los tiempos: su aire nacional. Y junto a ello, si bien no desde el principio, un anacronismo: el querer desplazar del poder al príncipe, que entonces se imponía por toda Europa.[63]

Tras su frustráneo intento, al pie del patíbulo, don Juan de Padilla escribió a Toledo, su ciudad natal, una carta del siguiente tenor:

> A tí, corona de España y la de todo el mundo, desde los altos godos muy libertada. A tí, que por derramamientos de sangres extrañas como de las tuyas cobraste libertad para tí y para tus vecinas ciudades, tu legítimo hijo Juan de Padilla, te hago saber cómo con la sangre de mi cuerpo se refrescan tus victorias antepasadas. Si mi ventura no me dejó poner mis hechos entre tus nombradas hazañas, la culpa fue en mi mala dicha y no en mi buena voluntad. La cual como a madre te requiero me recibas, pues Dios no me dio más que perder por tí de lo que aventuré. Más me pesa de tu sentimiento que de mi vida. Pero mira que son veces de la fortuna que jamás tienen sosiego. Sólo voy con un consuelo muy alegre, que yo el menor de los tuyos morí por tí; y que tú has creado a tus pechos a quien podrá tomar enmienda de mi agravio. Muchas lenguas habrá que mi muerte contarán, que aún yo no la sé, aunque la tengo bien cerca; mi fin te dará testimonio de mi deseo. Mi ánima te encomiendo como patrona de la Cristiandad; del cuerpo no hago nada, pues ya no es mío, ni puedo más escribir, porque al punto que esta acabo tengo a la garganta el cuchillo, con más pasión de tu enojo que temor de mi pena.

[63] Idem.

Emilio Castelar compendia con elocuencia las glorias del municipio español de manera épica en las siguientes frases:

> El Municipio, aunque roto, fue el escollo donde se refugiaron los celto-romanos contra las invasiones de los bárbaros, el Municipio fortificó la obra de la Reconquista, pues Sancho García y Fernán González no hubieran podido atravesar las llanuras de Castilla si los plebeyos no los siguen jadeantes para recoger, entre el botín de la victoria, los pergaminos de sus cartas-pueblas; los Municipios reunían sus procuradores, fundando la altísima institución de las Cortes, tribuna que es nuestra gloria y nuestro orgullo, al mismo tiempo que sobre su sacratísimo patrimonio, sobre la tierra de los propios, colgaban las cadenas de los siervos, los últimos eslabones rotos de las castas; el Municipio levanta las agujas de la catedral gótica junto a la cincelada sinagoga judía, educa los jurados, engendra los hombres buenos, escribe el *Romancero*, da al teatro un *Alcalde de Zalamea*, un héroe más grande que el Agamenón y el Orestes de Esquilo; corta con sus hermandades la cabeza a la hidra del feudalismo; asiste con sus milicias desde Toledo hasta las Navas, desde las Navas hasta la vega de Granada;cuando él perece en el patíbulo de Villalar, en su caballeresca personificación de Padilla, a los golpes de los imperiales, de los flamencos, de los extranjeros, perece la patria, que cabe toda entera con Carlos II en el panteón del Escorial; y cuando él renace con la guerra de la Independencia, renacen las Cortes, renace la dignidad nacional; que el Municipio es, ha sido y será siempre, el hogar del pueblo, el árbol secular a cuya sombra han de abrazarse la democracia y la libertad sobre el suelo de la nueva Europa.[64]

4. La organización vecinal en el México precortesiano

En el México prehispánico la organización vecinal se da a través del *calpulli* (en náhuatl: casa grande o caserío), mas no por ello queremos decir que tal institución se identifique con el municipio romano o el español, pese a algunos aspectos comunes; en opinión del profesor Moisés Ochoa Campos: "El *calpulli* era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del Concejo."[65]

---

[64] Castelar, Emilio, *Discursos parlamentarios y políticos*, Madrid, Librerías de A. de San Martín, 1885, t. II, p. 135.

[65] Ochoa Campos, Moisés, *El municipio su evolución institucional*, México, Banobras, 1981, p 109. En sentido contrario, Teresita Rendón Huerta Barrera (*Derecho municipal*, 2ª ed., México, Porrúa. 1998, p. 92) sostiene que "el *Calpulli* es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero es incorrecto equipararlos; ya que el primero por sus características y funciones fue superior al segundo".

De cualquier modo, el *calpulli* o clan geográfico, como algunos autores contemporáneos le han llamado, constituyó una organización social de mayúscula importancia en el México antiguo, fincada sobre bases familiares, geográficas, políticas y teológicas, toda vez que sus miembros tenían vínculos de parentesco, se ubicaban en territorio específico propiedad de la comunidad respectiva, contaban con un gobierno interno y tenían una divinidad protectora común.

El *calpulli*, producto como ya se dijo de la reunión de un linaje o grupo de familias, se gobernaba a través de un concejo de ancianos formado por los jefes de las respectivas familias, y de diversos funcionarios designados por el propio concejo, entre los que destacaban el *teachcauh* a cuyo cargo quedaba la administración del *calpulli*, así como la administración de justicia y la organización del culto–, el *tecuhtli* –quien venía a ser el jefe militar– así como otros de menor importancia, entre los que figuraban los *tequitlatos* –a cuyo cargo estaba la dirección del trabajo comunal–, los *calpizques* –recaudadores de los tributos–, los *tlayacanques* o cuadrilleros, los *tlacuiles* –escribanos de los jeroglíficos–, los *topiles* –policías–, sin faltar los sacerdotes, médicos y hechiceros.

5. El municipio en la Nueva España

Como es sabido, a raíz del descubrimiento realizado por la expedición encabezada por Cristóbal Colón, el Papa Alejandro VI, mediante la bula *Intercaetera*, fechada en Roma el 4 de mayo de 1493, concedió a perpetuidad a los reyes católicos Fernando e Isabel y a sus herederos y sucesores, el dominio de las tierras e islas que se descubrieran hacia el occidente y hacia el mediodía, dentro de una extensión de cien leguas a partir de las islas Azores y Cabo Verde.

Consolidado el dominio hispano en la isla Española o de Santo Domingo y en la isla Fernandina o de Cuba, en octubre de 1518 el gobernador de esta última, Diego Velázquez, alentado tanto por los informes de Pedro de Alvarado como por las muestras del oro que había recibido, y con el pretexto de amparar la extraviada escuadrilla de Juan de Grijalva, de buscar y auxiliar el desaparecido barco capitaneado por Cristóbal de Olid y de rescatar seis cristianos cautivos en Yucatán –según rezan las respectivas instrucciones fechadas el 23 de octubre de 1518–, resuelve prevenir y organizar una nueva expedición –la

tercera– para ir a reconocer, entre otros lugares del continente americano, la parte llamada Ulúa o Santa María de las Nieves, a cuyo efecto designó como capitán de la armada a su antiguo secretario y compadre Hernán Cortés.

La simulación contenida en las instrucciones de Diego Velázquez era evidente, pues tanto la escuadrilla de Juan de Grijalva como el barco de Cristóbal de Olid, semanas atrás habían regresado a Cuba, por lo que sólo quedaba pendiente el rescate de los cristianos cautivos en Yucatán.

Arrepentido Diego Velázquez de haber conferido el mando de aquella tercera expedición a su exsecretario, trató de destituirlo, mas el extremeño logró evadir a los emisarios del gobernador y zarpó, al decir de su biógrafo Carlos Pereyra, de la punta de San Antón en Cuba el 18 de febrero de 1519, al frente de 11 naves, 518 soldados y 110 marineros, buen número de los cuales eran simpatizantes de Velázquez, seducidos por la ambición de obtener pingües ganancias.[66]

Llegada la expedición, tras muchas vicisitudes por Yucatán, a la bahía después llamada de Veracruz, muchos partidarios del gobernador Velázquez exigían regresar a Cuba, en tanto los seguidores de Cortés deseaban quedarse a poblar las tierras descubiertas, alternativa esta última que prevaleció, merced a las astutas maquinaciones del futuro marqués del Valle de Oaxaca, quien promovió a través de sus incondicionales fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, así llamada por haber desembarcado el viernes santo de la Cruz y por la riqueza de la tierra en que se asentaba la puebla.[67]

Ante el escribano Diego de Godoy, Cortés desistió el mando y cargo de capitán que traía otorgado por los frailes jerónimos, tras lo cual manifestó no estar dispuesto a usar el poder que le había conferido Diego Velázquez por cuanto ni éste ni su superior Diego Colón tenían mando ni jurisdicción en aquella tierra que acababan de descubrir y empezaban a poblar en nombre del rey de Castilla; hecho lo cual y toda vez que allí no había más autoridad que la del rey, mientras él proveía, en representación de la potestad real los soldados nombraron al conquistador español por antonomasia, justicia mayor y capitán general; así, como hace notar Manuel Orozco y Berra:

---

[66] *Vid.* Pereyra, Carlos, *Hernán Cortés*, México, Editora Nacional, pp. 70 y 71.

[67] *Vid.* Diaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 7ª ed., México, Porrúa, 1969, pp. 66 y 67.

> Por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición cambió por completo. En el país había ya una colonia española, conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano, y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente a la justicia mayor; en lo absoluto dependía ya Cortés de Diego Velázquez, pudiendo únicamente el rey privarle de su autoridad y revocar sus poderes.[68]

De esta suerte, la institución municipal y la bula *Interetcaetera* vienen a ser los instrumentos jurídicos utilizados por los españoles para tratar de dar fundamento legal a la conquista en América y consolidar su dominio en esas tierras.

Mas no sólo en sus inicios sino durante todo el dominio español, el municipio fue una institución fundamental para el régimen colonial, por representar el primer punto de contacto entre el pueblo y el poder público; por tal motivo, para el prestigiado historiador Silvio Zavala:

> El Ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización española, a pesar de ciertas tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone la realeza al vender los regimientos y al hacer pesar la autoridad de los gobernadores y corregidores sobre las elecciones y los acuerdos municipales; estos, sin embargo, constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real...; y, en la forma de cabildo abierto llegan a desempeñar funciones populares.[69]

En el ocaso del dominio español en la Nueva España, la Constitución gaditana de 1812 dedica todo el primer capítulo de su título VI al tema de los ayuntamientos, como forma de gobierno de los pueblos, y aun cuando no hace mención expresa del municipio, sí hace referencia a los empleos y a las ordenanzas municipales en sus artículos 319 y 321, respectivamente.

---

[68] Orozco y Berra, Manuel, *Historia antigua y de la conquista de México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1978, t. IV, pp. 129 y 130.

[69] Zavala, Silvio, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1967, t. I, p. 398.

III. EVOLUCIÓN DEL MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

La regulación del municipio en los textos constitucionales del México independiente tiene una aparición tardía, ya que ni el Acta Constitutiva ni la Constitución Federal de 1824 se ocuparon de él.

1. La Constitución de 1836

Fue la llamada Constitución de las Siete Leyes, o Constitución centralista de 1836, la primera en regular los ayuntamientos, al disponer, en la sexta de sus leyes, la existencia no de municipios sino de dichos órganos colegiados electos popularmente en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos de cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ocho mil. Entre los requisitos para ser miembro del ayuntamiento figuraba el de tener un capital que le produjera cuando menos quinientos pesos anuales.

De conformidad con el artículo 25 de la citada sexta ley constitucional, quedaba a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad, el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran particulares, de las escuelas de primera enseñanza a cargo de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, de la promoción de la agricultura, industria y comercio, así como del auxilio a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público.

2. La Constitución de 1857

Sin hacer caso de la propuesta del diputado José María Castillo Velasco, de reconocer en su texto a las municipalidades como partes constitutivas de los estados para que pudieran, con acuerdo de su colegio electoral, decretar las medidas convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos necesarios para las obras que acordara, la Constitución de 1857 sólo se ocupó del municipio en el ámbito del Distrito y Territorios Federales, al disponer en su 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.”

3. La Constitución de 1917

Por su parte, la Constitución federal de 1917 tomó como base al municipio para la organización del Distrito Federal y los territorios federales, al disponer:

> Art.73.- El Congreso tiene facultad:
> (.....)
> VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:
> 1ª El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
> 2ª Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.
> 3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.
> (...)

4. La desaparición del municipio en el Distrito Federal

Durante la campaña realizada en 1928 por el general Álvaro Obregón para reelegirse como presidente de la República, el caudillo sonorense expresó la conveniencia de reformar de la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el propósito de eliminar del Distrito Federal el régimen municipal y sustituirlo por un órgano administrativo que determinaría la ley; el Congreso, obsecuente con los deseos del seguro ganador de los comicios presidenciales de 1928, convocó a un periodo extraordinario de sesiones, en el que aprobó la iniciativa correspondiente, presentada por varios de sus diputados y senadores, que luego fue aprobada también con singular rapidez por las legislaturas de los estados.

El asesinato del reelecto presidente Obregón, ocurrido el 17 de julio de 1928, no frustró la referida reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional,

misma que fue publicada en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928, por lo que a partir del primero de enero de 1929 desaparecieron los municipios del Distrito Federal.

IV. EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

En su título quinto, la Constitución de 1917, dispuso en su texto original:

> 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, 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.
> 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.
> 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 substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.
> El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los 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.
> Sólo 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.

El artículo 115 constitucional ha sido objeto de quince reformas, de las cuales no todas se han referido al municipio, habida cuenta que su texto original regulaba aspectos organizacionales tanto de los estados de la Federación como de los municipios, por lo que me concentraré en las modificaciones relativas a estos últimos y nada más en lo que a ellos concierne.

1. Reforma publicada el 20 de agosto de 1928

La primera reforma del artículo 128 consistió en modificar su fracción III, a efecto de integrar las legislaturas de los estados en proporción a su número de habitantes, sin que en ningún caso pudiese ser inferior a siete.

2. Reforma publicada el 29 de abril de 1933

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de abril de 1933, adicionó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional, a efecto de prohibir la reelección de los funcionarios municipales para el periodo inmediato siguiente, con excepción de los suplentes, los que sí podrían reelegirse con el carácter de propietarios, a condición de que no hubieran estado en ejercicio; el texto completo del párrafo agregado fue el siguiente:

> 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 estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

3. Reforma publicada el 8 de enero de 1943

Consistió la reforma al artículo 115 constitucional de 1943 en limitar a seis años, como máximo, el periodo de duración en el cargo de gobernador de cada estado.

4. Reforma publicada el 12 de febrero de 1947

El movimiento feminista como fenómeno sociocultural mundial iniciado el siglo XVIII con la Revolución francesa, cuando Félicité de Keralio presentó, en 1789, a la Asamblea Constituyente el primer *Cuaderno de queja de las mujeres* para reivindicar los derechos de la mujer y su equiparación al hombre en el ámbito económico, jurídico y político, se propagó con gran rapidez; en

1791, la promotora de la igualdad política de las mujeres y activa organizadora de círculos femeninos, Olimpe de Gouges, a quien Maximiliano Robespierre después haría guillotinar, formuló la *Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*, lo que propició que en 1792 surgieran movimientos similares en Alemania e Inglaterra, país este último en cuyo parlamento presentó John Stuart Mill, en 1866, una propuesta para otorgar el voto a las mujeres.

La masiva participación de la mujer en la creciente actividad fabril promovida por la revolución industrial y la proliferación de organizaciones feministas, como la *Women's Social and Political Union*, fundada en Inglaterra por Emmeline Pankhurst, dio lugar a que en tres décadas comprendidas entre 1906 y 1936, numerosos países incorporaran a sus respectivos sistemas electorales el sufragio femenino, así ocurrió en Finlandia, Noruega, Dinamarca, Rusia, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Checoslovaquia, Suecia, Estados Unidos, Polonia, Cuba y España, entre otros.

Mas el voto femenino no fue implantado súbitamente en cada país de manera irrestricta, sino que, por lo general se hizo en forma gradual; así ocurrió, por ejemplo, en Inglaterra, según hacía notar, en 1827, el autor francés André Enfiere, al asegurar:

> Que los militantes feministas quisieran dirigir sus miradas sobre el extranjero, y netamente, sobre las sociedades sajonas, donde la igualdad de la mujer está más sólidamente establecida. En esos países, la gran reforma del voto de las mujeres no se ha hecho de un día para el otro; han sido precisos muchos años. Las mujeres inglesas han comenzado por estar investidas de derechos electorales locales; ellas han realizado una campaña de las más activas, y, lo que es esencial, ellas han logrado interesar en sus reivindicaciones a la sociedad inglesa toda entera. Los derechos políticos de la mujer inglesa, en un principio parciales, se han aumentado más y más, y así el público ha podido habituarse a la reforma integral.[70]

De manera semejante ocurrió en México, donde primero se confirió a la mujer el sufragio en los comicios municipales, mediante la reforma del artículo 115 constitucional publicada el 12 de febrero de 1947, que agregó un párrafo –que sería el segundo– a la fracción I del artículo 115 constitucional cuyo texto era del tenor siguiente (la adición en itálicas):

[70] Enfiere, André, *Le vote familial. La réforme electorale*, París, Sirey, 1927, p. 82.

> Art. 115.
> (.....)
> 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.
> *En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.*

5. Reforma publicada el 17 de octubre de 1953

Ante el empuje del movimiento feminista mundial evidenciado en la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos –ambas del año de 1948– y de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952, el sufragio universal tuvo un avance notable en México al igualarse el sufragio del hombre y de la mujer, mediante la reforma constitucional promovida por el presidente Adolfo Ruiz Cortines, publicada en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953, por medio de la cual se eliminó del artículo 115 el párrafo que se había agregado en la reforma de 1947, al volverse innecesario, por reformarse el artículo 34 para conceder a la mujer la calidad de ciudadana y el inherente derecho al voto.

6. Reforma publicada el 6 de febrero de 1976

La reforma constitucional publicada el 6 de febrero de 1976 introdujo una adición al tercer párrafo del artículo 27, relativa a la ordenación de los asentamientos humanos y el establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mantenimiento y crecimiento de los centros de población, en concordancia con lo cual, simultáneamente se modificó el artículo 115 mediante la adición de los párrafos IV y V del siguiente tenor:

> Art. 115.
> (.....)
> 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 continuidad geográfica, 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.

7. La reforma publicada el 6 de diciembre de 1977.

La reforma política de 1977 introdujo, al lado del principio electoral de mayoría relativa el de representación proporcional, tanto en el ámbito federal para la integración de la Cámara de Diputados, como en el ámbito de los estados para la conformación de las legislaturas locales, y en el de los municipios para la configuración de sus ayuntamientos, a cuyo efecto se agregó un último párrafo a la fracción III del artículo 115 constitucional, con el siguiente texto:

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

8. La reforma publicada el 3 de febrero de 1983

Se dice, y con razón, que la reforma más importante del artículo 115 constitucional ha sido la publicada el 3 de febrero de 1983, la que, según expresa la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa, estuvo inspirada en el reconocimiento de que el municipio es una sociedad natural de profunda raigambre en la idiosincrasia del pueblo mexicano, que lo considera indispensable para su vida política, lo que predica la necesidad de adoptar como medida fundamental el fortalecimiento del municipio, vigorizar su hacienda, robustecer su autonomía política y devolverle las facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, fueron absorbidas por los estados y la Federación.

La reforma en comentario dio rango constitucional, aun cuando no con todo el acierto deseable, a los lineamientos sobre suspensión y desaparición de ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato de algunos de sus

miembros; acabó con la discusión relativa a los reglamentos autónomos municipales, al asignar a las legislaturas locales la facultad para establecer las bases normativas de acuerdo con las cuales los ayuntamientos puedan expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

De igual manera, la reforma constitucional publicada el 3 de febrero de 1983 fortaleció la libertad municipal, en especial respecto de su administración financiera, fijó los elementos indispensables para su régimen hacendario; estableció la competencia municipal en materia de desarrollo urbano; adoptó el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales; y, lo que es muy significativo para el tema de la presente obra, determinó por vez primera los servicios públicos mínimos de carácter municipal, así como la posibilidad de que el ente municipal obtuviera el concurso del estado o se coordinara con otros municipios para la prestación de los mismos; de acuerdo a dicha reforma el citado precepto quedó con el texto siguiente:

> 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 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 sí podrán ser electos para el periodo 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 las causas graves que la ley 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 celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos 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 así 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 socioeconómicas 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 correspondan.

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 alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, 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 en 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 egresos 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 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 residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo 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 aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos, o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

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

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de 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 su elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de los 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.

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 diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

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 todos los municipios.
>
> 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 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 éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

9. Reforma publicada el 17 de marzo de 1987

En cuanto atañe a los municipios y a los estados de la República, la reforma constitucional publicada el 17 de marzo de 1987, derogatoria de las fracciones IX y X, tuvo afanes de técnica legislativa a fin de reservar el artículo 115 básicamente a cuestiones municipales, por lo que las referentes a los estados se transfirieron al artículo 116 de la propia Constitución.

10. Reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 1999

En ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diputados federales de los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, y del Partido Revolucionario Institucional, presentaron, entre el 23 de octubre de 1997 y 26 de mayo de 1999, diversas iniciativas para modificar el artículo 115 constitucional, a fin de lograr el fortalecimiento del municipio mexicano, mediante la ampliación de sus facultades; mismas que fueron turnadas para su dictamen y estudio a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y para la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados.

En el desarrollo del procedimiento legislativo correspondiente a las referidas iniciativas de reforma al artículo 115 constitucional, se formaron diferentes grupos de trabajo con la participación de miembros de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal cuyas opiniones fueron escuchadas y tomadas en cuenta en el Proyecto de Decreto de reforma y adición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenido en el dictamen formulado por la primera de las comisiones nombradas –que no incorporó todas las proposiciones contenidas en las iniciativas referidas–, mismo que el 15 de junio de 1999 fue sometido a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, que lo aprobó mediante la votación respectiva.

Dado que el referido Proyecto también se aprobó en la Cámara de Senadores, así como por la mayoría de las Legislaturas de los estados, el 23 de diciembre de 1999 se publicó dicha reforma del artículo 115 constitucional, cuyos aspectos medulares los expone y trata de justificar la mencionada comisión dictaminadora en las *consideraciones* de su dictamen.

A juicio de la comisión dictaminadora, procede la reforma de la fracción I en su primer párrafo, para reconocer expresamente al municipio como un ámbito de gobierno, a cuyo efecto se sustituyó en ese párrafo el término "administrado" por el de "gobernado", para precisar el carácter del Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

A fin de evitar la creación de organismos o instancias paralelas a la figura del Ayuntamiento o Consejo Municipal, con esta reforma se reservó al Ayuntamiento toda competencia en el ámbito de gobierno del municipio; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que, creado por los poderes estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales; lo que no impide la posibilidad de crear instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación, a condición de que sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. En la fracción I se incluyó la fórmula básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia determinen las leyes estatales.

Con el afán de lograr un orden lógico de los preceptos de la fracción I en estudio, el párrafo cuarto pasó a ser quinto, al cual a su vez, se le adicionó

el requisito de que los Concejos Municipales estuvieran integrados por el número de miembros que determine la ley estatal; casos en los que se deberán cubrir las exigencias legales para ser regidor de un ayuntamiento.

A fin de fortalecer al ámbito competencial del municipio y las facultades de su órgano de gobierno, la competencia reglamentaria del municipio incluye de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo, para lo cual se sustituye en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de observancia general. Las referidas leyes habrán de orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas para proporcionar un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.

Sin duda, entre los aspectos más relevantes de la reforma constitucional en comentario figuró el relativo a la fracción III del artículo 115, al cancelar el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios, cuyo catálogo quedó contenido en dicha fracción; servicios públicos que, en opinión de la comisión dictaminadora, tienen simultáneamente el carácter de funciones públicas, lo que no se refleja con claridad en el texto de dicha fracción III.

En efecto, dicha fracción III quedó redactada de manera ambigua, al presentar un catálogo conjunto de funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, sin aclarar cuáles son unas y cuáles los otros, al disponer textualmente:

> III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
>
> a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, traslado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
> b)...
> c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
> d)...
> e)...
> f)...
> g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

> 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 o 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 de 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.

Ante la penuria de los recursos municipales, en la reforma constitucional en comentario se previó en un segundo párrafo del artículo transitorio, que tratándose de los servicios de agua potable y alcantarillado, drenaje y tratamiento de sus aguas residuales, los gobiernos estatales que a la entrada en vigor de dicha reforma tuvieran a su cargo dichos servicios, puedan solicitar a la legislatura que los faculte a conservarlos en su ámbito estatal si, de transferirse a los municipios, se provocare un perjuicio a la población.

11. Reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 2001

Para poner en concordancia al artículo 115 con el texto del artículo 2o. constitucional, modificado en el mismo decreto de reforma constitucional para preservar los derechos de las comunidades indígenas, se le agregó el párrafo que dispone “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

12. Reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 2008

Dispuso la reforma de 2008 al artículo 115 constitucional, modificar su fracción VII para quedar: “La policía municipal quedará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla

acatará las órdenes que el gobernador del estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público."

13. Reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 2009

Merced a la reforma de 2009, se modificó el párrafo cuarto del inciso C de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para quedar con el texto siguiente:

> 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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a los dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

14. Reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 2014

En 2014 se reformó de nuevo el artículo 115 constitucional para señalar el carácter laico de los Estados de la República, así como para establecer la reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos, por un periodo adicional, a condición de que éste no sea superior a tres años.

15. Reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 2016

Por último, el Diario Oficial de la Federación de 29 de enero de 2016 publicó el decreto por el que se modificó el artículo 115 constitucional en sus fracciones IV y V, principalmente para impedir que las leyes federales limiten la facultad de los estados de establecer ciertas contribuciones inmobiliarias.

V. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Es sabido que el municipio no es una institución sociopolítica independiente, toda vez que no se trata de un estado, sino que representa el segundo grado de las sociedades fundamentales humanas, y, en nuestro país, es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa, inserta en un organismo político superior cual es el; empero, pese a estar sometido al imperio y potestad estatal, el municipio se caracteriza por su alto grado de autonomía.

La autonomía municipal es un concepto harto ambiguo y controvertido, como justamente lo hace notar Teresita Rendón Huerta Barrera, autora de la primera obra –excelente por cierto– dedicada al estudio sistematizado e integral del derecho municipal,publicada en México, al afirmar:

> Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del Municipio. Hasta es algo místico, políticamente... Todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas.[71]

No obsta la ambigüedad de la expresión *autonomía municipal* para admitir la inserción del municipio en el ámbito de la potestad estatal, porque precisamente esa autonomía entraña una alusión al imperio del Estado que se diluye en cuanto atañe al universo de las cuestiones internas de la comunidad local, incluida la designación de los depositarios locales del poder público, la elaboración y aplicación de sus ordenamientos jurídicos internos y la determinación y captación de las cargas tributarias para atender al gasto público municipal. En su tratado de derecho municipal, el doctor Carlos Quintana Roldán define la autonomía municipal como:

> 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 de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

En nuestra opinión, la autonomía municipal se da en cuatro vertientes: jurídica, política, financiera y de gestión. La autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica propia; su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico –en buena medida autonormativa, al ser elaborado por sus órganos normativos–, como en su *autocefalia* o libre designación de sus gobernantes internos por medio de su electorado; su autonomía financiera o *autarquía* expresada en su patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender al gasto público municipal; en tanto que su autonomía de gestión se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

[71] Rendon Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 131.

VI. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL MUNICIPIO

No se debe perder de vista que elemento es cada una de las partes integrantes de un todo, algunas de las cuales, por ser indispensables para su existencia, reciben la denominación de esenciales, así llamadas porque el todo no puede existir si carece de ellas, a diferencia de las demás, cuya ausencia no impide su existencia. Requisito, en cambio, es una condición indispensable para la validez o legitimidad del todo.

1.Elementos esenciales del municipio

El territorio y la población del municipio figuran entre sus elementos esenciales, a ellos se agregan otros ya no tangibles como los dos mencionados, sino intangibles cuales son, en nuestra opinión, el poder o el órgano gubernamental autónomo que lo ejerce, los servicios públicos, un orden jurídico específico, y el elemento teleológico.

A. El territorio

El ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal viene a ser el territorio del municipio, sin duda elemento esencial del municipio; al igual que el del estado debe ser propio y exclusivo, en consecuencia, no puede compartir su dominio con otro u otros municipios, pues no existe territorio municipal en condominio, empero, forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la base de la división territorial del estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una nación, o una empresa o club, mas nunca un municipio o un Estado.

Importa destacar la compatibilidad del imperio del municipio con la *potestas* de la entidad federativa y aun del Estado nacional mismo sobre un mismo territorio, la cual es posible mediante la distribución de competencias entre esas tres personas de derecho público, habida cuenta que el poder municipal tiene atribuciones específicas distintas a las de la entidad federativa y de la Federación. Para el autor español José Boza Moreno: "El territorio nacional viene dividido en multitud de territorios municipales limitados por fronteras particulares, que sirven de solares a los vecindarios."[72]

[72] Boza Moreno, José, *El derecho en el doble orden doctrinal y legal*, Madrid, Editorial García Enciso, 1952, p. 31.

En cuanto a la superficie del territorio municipal puede advertirse que es muy variable, municipios hay en México cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas y aun que la de algunos países. El municipio de Ensenada, Baja California, por ejemplo, tiene 51,952 kilómetros cuadrados (Bélgica tiene 30,541, Costa Rica 51,800, Dinamarca 43,080; el estado de Aguascalientes 5,589, el de Campeche 51,833 y el de Colima 5,455 kilómetros cuadrados), mientras que el municipio de Tocatlán, Tlaxcala, por ejemplo, apenas llega a una superficie de 6 kilómetros cuadrados.

En fin, en México existen 2,457 municipios, por lo que en promedio tienen una superficie de 860 kilómetros cuadrados, situación contrastante con la de los países europeos: Bélgica, por ejemplo, cuya superficie territorial equivale a menos de la sexagésima parte de la del territorio mexicano, tiene más de 2,600 municipios, con promedio de 11 kilómetros cuadrados; en Italia, con una extensión territorial del orden de 300,000 kilómetros cuadrados, encontramos más de 8,000 municipios, con un promedio de 37.5 kilómetros cuadrados por municipio; y en Francia existen más de 37,000 comunas en su territorio de 553,000 kilómetros cuadrados, para un promedio de casi 15 kilómetros por comuna.

B. La población

El más importante elemento tangible y esencial del municipio es la población; un territorio deshabitado no puede ser municipio en tanto carezca de población permanente; mas la población municipal no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos, como puede ser el reunido en un estadio deportivo durante la celebración de una competición, o el embarcado en un buque transatlántico, sino que se trata de un conjunto de seres humanos permanentemente asentados en un territorio específico y relacionados por razones de vecindad. En opinión de la eminente municipalista Teresita Rendón Huerta Barrera:

> El concepto de población no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etc., sino el aspecto cuantitativo, o sea, el número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y en general, la defensa de los intereses colectivos.[73]

[73] Rendon Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, p. 131.

Importa aclarar quela normativa municipal suele hacer distinción entre los integrantes de la población municipalpara clasificarlos en habitantes, vecinos y transeúntes, mexicanos y extranjeros, por ejemplo.

En cuanto a la magnitud del elemento poblacional, también se advierte una gran disimilitud, pues municipios como Guadalajara, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Puebla, Monterrey, León o Juárez, tienen más de un millón de habitantes, por lo que su población es mayor que la de algunos países –Belice y Luxemburgo, por ejemplo– o la de algunos estados, como el de Nayarit o el de Quintana Roo; en tanto que algunos municipios de Oaxaca, como los de Santa Magdalena Jicotán y de Santiago Tepetlapa tienen menos de doscientos pobladores, y el municipio de San Javier, en Sonora, apenas rebasa los trescientos habitantes.

C. El poder público

A semejanza del Estado, en el municipio el poder público viene a ser un elemento esencial, aun cuando intangible, explicable como la capacidad de tomar e imponer –en última instancia con uso de la fuerza pública– decisiones obligatorias para toda su población; el poder municipal, a diferencia del poder estatal, no es soberano sino autónomo y se deposita en órganos municipales autónomos de gobierno.

D. El orden jurídico específico

Evidentemente, la población, el territorio y el poder o el depositario del mismo, son elementos insubstituibles del municipio, mas no son los únicos, toda vez que resulta indispensable la presencia de otro elemento que –en el caso de México– regule con carácter obligatorio y coercitivo la organización y el funcionamiento del municipio, la relación de éste con la Federación, con la entidad federativa, con otros municipios y desde luego con sus propios moradores; que determine obligaciones y derechos a cargo y a favor del municipio, de la entidad federativa, de la Federación, de los gobernantes y gobernados.

Hablamos, entonces, del elemento esencial del municipio constituido por su orden jurídico específico, integrado por la Constitución General de la República, la particular de la entidad federativa correspondiente, la Ley Orgánica Municipal o su equivalente –Código Municipal–, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley Anual de Ingresos, el Presupuesto Anual de Egresos,

las Bases Normativas –de conformidad con la reforma de 1999, leyes que deberán expedir las legislaturas de los estados– para que los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez; así como los propios bandos, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, de observancia en el ámbito del municipio.

Sin el orden jurídico, el municipio no podría sobrevivir porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencia, o mejor dicho, no podría erigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse.

E. Los servicios públicos

Aun el más somero análisis del municipio nos lo muestra no sólo como una instancia de gobierno, sino comouna corporación de servicios públicos que tienden a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes; de esta suerte, el propósito por excelenciadel municipio consiste en prestar los servicios públicos elementales delos habitantes de cada comunidad.

F. El elemento teleológico

El municipio, como toda organización social, tiene un *telos*, un fin que para unos es determinado por las condiciones históricas, para otros consiste en el bien común, a juicio de otros más, en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana o en el bien público temporal.

En nuestra opinión, el *telos* o fin del municipio es doble, pues en primer término radica en establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio; relación que permanece en un proceso cotidiano de renovación y reelaboración, expresada en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus vecinos –o cuando menos del sector más influyente de los mismos–, de la supervivencia del municipio.

Además, el fin del municipio incluye la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más

elementales de sus moradores y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.

La prestación de los servicios públicos, satisfactores de las necesidades elementales de carácter general generadas por la convivencia vecinal, se insertan en el *telos* del municipio, porque éste no se reduce a ser la instancia elemental del poder público, pues, por vocación, es el prestador nato de todo servicio público que surja en respuesta a las necesidades que provoca el fenómeno municipal, cuales son, en los términos de la fracción III del artículo 115 constitucional, los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, y rastro.

Otra finalidad del municipio consiste en realizar la obra pública municipal, entendida ésta como la llevada a cabo por el municipio o en su nombre, sobre un inmueble dado, en respuesta al interés de la comunidad, destinada al servicio del gobierno y de la administración municipal, al ejercicio de las funciones públicas municipales, a los servicios públicos propios de la municipalidad, o al uso público.

La anterior explicación resulta mucho más realista y valedera que las utópicas que identifican el fin o *telos* del municipio con el bien común, el bien público temporal u otros valores impregnados de nobles ideales que la historia y la realidad cotidiana se encargan de desmentir rotundamente bajo el golpe demoledor del caciquismo y de la arbitrariedad, especialmente en los pequeños municipios. Por ello, creemos ser realistas al afirmar que el municipio subsiste porque así lo decide el sector dominante, que no necesariamente el más numeroso de la población, a condición de que el Estado lo apruebe.

VII. FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

La historia y el derecho comparado registran diversas formas de gobierno municipal que incluyen órganos monocráticos y colegiados, en ellas descuellan el sistema colegiado de asamblea, el esquema colegiado de comisión, el sistema monocrático de gerente y el sistema mixto de binomio alcalde-concejo.

1. El gobierno municipal de asamblea

Bajo diversas modalidades, el gobierno municipal de asamblea se practica en diversos países, por ejemplo, en el sur de Alemania, la asamblea, llamada *Einkörpersystem* es el único órgano del gobierno municipal, la preside el burgomaestre, quien está sujeto a las decisiones e instrucciones del cuerpo colegiado. En cambio, el modelo británico de gobierno municipal, al decir de Pedro Tenorio Macías y de José María Fernández Pastrana: "Se caracteriza por ser un régimen de asamblea, con preponderancia total del órgano colegiado. En los burgos y burgo-condados existe un alcalde (*mayor*), y en las demás unidades locales un presidente (*chairman*). Ambos tienen competencias de tipo honorífico y representativo.[74]

2. El gobierno municipal de comisión

Al inicio del siglo XX se adoptó en algunos lugares de Estados Unidos –Galveston, Texas y Des Moines, Iowa, entre otros– el esquema de gobierno municipal de *commission*, considerado por algunos autores como intermedio entre el de asamblea y el de *manager*. La comisión, presidida por un alcalde sin mayores facultades, es depositaria prácticamente de todas las facultades del gobierno municipal; su trabajo se divide entre los *commissioners*, por departamentos en atención a los diferentes ramos. El sistema de comisión se equipara, toda proporción guardada, al gobierno de directorio suizo.

3. El gobierno municipal de gerente o de *City manager*

El sistema de gobierno municipal fincado en la actuación de un gerente, apareció en los inicios del siglo XX en Estados Unidos de América; entraña la aplicación y empleo de los criterios y métodos utilizados por la iniciativa privada en la administración de empresas, empero, formalmente se estructura mediante un concejo o comisión electos popularmente y presididos formalmente por un alcalde o *mayor* que viene a ser una figura decorativa sin facultades relevantes.

El concejo o comisión, a cuyo cargo quedan las funciones normativas o materialmente legislativas y las ejecutivas, delega estas últimas en un gerente

[74] Tenorio Macias Pedro y José María Fernandez Pastrana, "Municipio", *Nueva Enciclopedia Jurídica*, *op. cit.*, t. XVI, 1978, p. 750.

o *manager* que para tal efecto designa, facultado para nombrar y renovar a los demás integrantes de la administración municipal. José Antonio García-Trevijano Fos explica este sistema de gobierno municipal de la siguiente manera:

> El gobierno por gerente se caracteriza por tener al frente un *manager*, manteniendo el consejo municipal y el alcalde (elegidos). Aquél contrata al gerente y puede separarlo de su cargo. El *manager* designa a los jefes de sección o departamento. No hay veto ni equilibrios entre órgano colegiado y ejecutivo. El Consejo elabora los planes de política local, pero su ejecución (en sentido amplio) queda en manos del *city manager*. El gerente (al ser nombrado y no elegido por votación popular) requiere condiciones de aptitud y pericia. La figura del alcalde es decorativa".[75]

4. Sistema mixto de binomio alcalde-concejo

Este sistema de gobierno municipal surge en Francia durante la agonía del antiguo régimen, a manera de preámbulo de la Revolución francesa, el año anterior a su inicio; hasta entonces, el vetusto régimen había optado entre sistemas puros monocráticos o colegiados de gobierno municipal, lo que se vio modificado al articularse ambos sistemas en una modalidad mixta en la que cohabitan el órgano colegiado o concejo comunal y el órgano unipersonal –*maire* o alcalde–, "lógicamente –afirma García-Trevijano Fos–, en una democracia política, el peso de la gestión la lleva teóricamente aquél, pero en la práctica es el órgano monocrático quien da impulso y vida a la entidad. Es un sistema dualista articulado".[76]

VIII. SISTEMA MEXICANO DE GOBIERNO MUNICIPAL

Formalmente, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los correlativos de las constituciones particulares de los estados, 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, sin que pueda haber ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

---

[75] García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, t. II, vol. II, 1971, p. 1018.

[76] *Ibidem*, p. 1029.

Se trata de un sistema dual en el que es fácil advertir un desdoblamiento del aparato gubernamental del municipio en un órgano unipersonal cual es el presidente municipal, y en un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, presidido por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; figuran también como integrantes del Ayuntamiento uno o varios síndicos a cuyo cargo suele quedar la representación del mismo para la realización de ciertos actos jurídicos, así como para vigilar la actuación de la hacienda municipal, lo que predica el carácter *sui generis* del modelo de gobierno municipal mexicano.

Para la elección de los integrantes de los ayuntamientos se utilizan los principios electorales de mayoría relativa y de representación proporcional; permitiéndose la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

Cabe advertir que los municipios de elevada población indígena se gobiernan de acuerdo a sus usos y costumbres, como lo previene el artículo 2° constitucional.

IX.REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS

El que el municipio pueda ser un producto resultante de la convivencia vecinal, no significa que pueda crearse por la sola voluntad de los vecinos, habida cuenta que el municipio, como ente formalmente subordinado al imperio y potestad del Estado, es una persona de derecho público que sólo puede crearse por determinación estatal, previa satisfacción de los requisitos establecidos para tal efecto, por ejemplo, la Ley OrgánicaMunicipal del Estado de Oaxaca, previene:

> ARTÍCULO 5.- Para la creación de Municipios sin perjuicio de cumplir con lo ordenado en la fracción VII del artículo 59 de la Constitución Local deberán reunirse, además, los siguientes requisitos:
>
> I. Contar con la infraestructura urbana, los locales adecuados para la instalación de las oficinas públicas municipales, y vías de comunicación con las poblaciones circunvecinas;

II. Tener en funcionamiento los servicios públicos municipales necesarios para el desarrollo integral de la población; y

III. Señalar el nombre con el que se identificará al Municipio.

Los interesados en la creación de un Municipio deberán solicitarlo por escrito y acreditar estos requisitos ante el Congreso; quien para determinar lo conducente tomará en cuenta la opinión del o de los municipios que pudieran resultar afectados, misma que se expresará por conducto de sus ayuntamientos. Si la opinión no fuere favorable, se tomará como controversia entre municipios que deberá de resolver el Tribunal Superior de Justicia del Estado, estándose el Congreso, a la sentencia definitiva que aquel dicte en términos del artículo 106 fracción IV de la Constitución Local.

ARTÍCULO 6.- Los requisitos señalados en el artículo anterior deberán acreditarse con:

I. La certificación que expida la Delegación Estatal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática respecto al número de habitantes asentados tanto en la superficie territorial en que se pretenda constituir un municipio, como de la localidad propuesta como Cabecera Municipal y del área que comprenda;

II. La constancia que emitan él o los ayuntamientos respectivos en donde se haga la relación de los servicios públicos, vías de comunicación; y

III. La copia certificada del acta de la sesión de Cabildo en la que conste la opinión del Ayuntamiento o Ayuntamientos implicados.

ARTÍCULO 7.- Una vez que el pleno del Congreso conozca de la solicitud de creación de un Municipio, decidirá si se turna o no a la Comisión de Gobernación para su conocimiento, trámite y dictamen.

El trámite será el siguiente:

I.- Se radicará el expediente en la Comisión de Gobernación;

II.- Ésta acordará su inicio, ordenando la ratificación de los promoventes, si no (sic) ratificaran en la diligencia que se señale para tal efecto, se desechará la petición, ordenándose el archivo del expediente;

III.- Si ratificaran, se procederá a recabar todos los elementos de convicción que se estime necesario, si hay pruebas que desahogar, se procederá a su desahogo;

> IV.- Se solicitará su opinión a los Ayuntamientos de los Municipios a los que les resulte interés, para que expresen lo que a sus derechos convenga;
>
> V.- Si los Ayuntamientos de los Municipios a los que les resulte interés manifiestan su conformidad en la creación del nuevo Municipio, se les requerirá el acuerdo de cabildo respectivo y se dictaminará desde luego, poniendo el expediente a consideración del Congreso del Estado;
>
> VI.- Si alguno de los Ayuntamientos de los Municipios a los (sic) que les resulte interés manifiestan su inconformidad, se les solicitará que funden y motiven ésta si en el escrito de informe no lo hubieren hecho, a la que deberán de acompañar los medios de convicción que estimen necesarios; y
>
> VII.- Si la opinión no fuere favorable, en los términos de la fracción anterior, se estimará que existe controversia entre municipios, declarándolo así el Congreso del Estado, mediante dictamen de la Comisión de Gobernación, dejando a salvo los derechos de los interesados y los Ayuntamientos de los Municipios, para que promuevan en términos del artículo 106 fracción IV de la Constitución Local, si a sus intereses conviene; el Congreso podrá dar vista al Poder Judicial si alguno de los Ayuntamientos de los Municipios lo solicita.
>
> ARTÍCULO 8.- Si al resolver el Tribunal Superior de Justicia del Estado el procedimiento al que se refiere el artículo que antecede, estima que es procedente la creación del nuevo Municipio, así lo notificará al Poder Legislativo, estándose el Congreso del Estado, a la sentencia definitiva que aquel dicte; el Tribunal Superior de Justicia del Estado, conocerá con la vista que le dé el Congreso o con la petición de los interesados o de los Ayuntamientos involucrados, en los términos de la Ley.
>
> ARTÍCULO 9.- Aprobada la creación del nuevo Municipio, el Congreso procederá a establecer su presupuesto y a asignarles las participaciones que le correspondan de conformidad con los principios constitucionales de austeridad, planeación, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. (Reforma según Decreto No. 1184 PPOE Extra de 09-04-12)

Como salta a la vista, en la creación, supresión o fusión de municipios, la autoridad municipal veracruzana tiene voz, pero no voto; y la población de los municipios afectados y aun la del territorio específico de que se trate, no tiene ni voz ni voto; el municipio se crea, suprime o fusiona sin tomarla en cuenta, cuando debiera ser la voluntad popular el factor determinante para tales efectos, porque de no ser así se contraría la formación y transformación espontánea del ente municipal, a contrapelo del sentir de la población afectada.

X. LA DEFINICIÓN DE MUNICIPIO

El municipio ha sido objeto de numerosas definiciones que tienden a poner de manifiesto el modelo del municipio en el que radica el autor, por ejemplo, el profesor de la Universidad de Heidelberg, Otto Gönnenwein, sin ánimo de universalizar, describe al municipio alemán como una agrupación que descansa en los hombres que la componen.

> Es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y, como tal, participa en la Administración Pública. El Estado le otorga facultades que le autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando las formas del poder coactivo soberano (administración interventora), del simple poder público (administración servidora, cuidado de la existencia) y de la actividad privada y fiscal. (...) Cada Municipio posee un territorio dentro del cual ejerce su autoridad. Cualquiera que se encuentre en el territorio de un Municipio está sometido a esa autoridad. El Municipio es una corporación territorial.[77]

En Argentina, desde la perspectiva de la ciencia jurídica, el doctor Alberto Elguera entiende al municipio como una persona de derecho público compuesta por una comunidad humana asentada en un territorio específico que administra su patrimonio con miras a preservar sus propios intereses, con dependencia, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.[78]

Por mi parte, considero al municipio como *la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y otras actividades socioeconómicas de interés público requeridas por la comunidad*.

[77] Gönnenwein, Otto, *Derecho municipal alemán*, trad. Miguel Sáenz-Sagaseta, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967, pp. 3 y 5.

[78] Elguera, Alberto, "Municipio" *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Omeba, 1964, t.XIX, pp. 960 y 961. Según el profesor uruguayo Daniel Hugo Martins, "El municipio es una persona jurídica pública, con patrimonio propio y organización política y administrativa distinta de la del Estado, pero de naturaleza estatal; integra el Estado, tiene autonomía administrativa dentro del Estado y está regulada por la Constitución y las leyes del Estado." Regímenes municipales contemporáneos", *op. cit*., p. 36.

XI. DIVISIÓN INTERNA MUNICIPAL Y CATEGORÍAS DE POBLACIONES

Internamente el municipio se divide en espacios territoriales que en las leyes orgánicas municipales, o sus equivalentes, reciben diversas denominaciones, por ejemplo: delegación, junta, comisaría, tenencia, agencia, sindicatura, alcaldia, junta auxiliar y presidencia de comunidad, siendo la delegación la más común.

De igual modo, la normativa municipal de los estados de la República establece diversas categorías para los asentamientos humanos establecidos en sus respectivos municipios, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, previene:

> Artículo 9. Las localidades establecidas dentro del territorio de los municipios podrán tener las siguientes categorías políticas:
>
> I. CIUDAD: Localidades con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior;
>
> II. VILLA: Localidades entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior;
>
> III. PUEBLO: Localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria;
>
> IV. RANCHERÍA: Localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal;
>
> V. CASERÍO: Localidad de hasta quinientos habitantes.
>
> El ayuntamiento podrá acordar o promover en su caso la modificación de categoría política de una localidad, cuando ésta cuente con el número de habitantes indicado. Artículo 10.- Las localidades podrán oficialmente ser elevadas a la categoría política de ciudad mediante la declaración de la Legislatura a promoción del Ayuntamiento.

La normativa municipal de los otros estados de la República contiene disposiciones que clasifican las categorías de sus localidades de manera parecida a como lo hacen los preceptos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que acabo de transcribir.

CAPÍTULO TERCERO.
ACTIVIDADES ATRIBUIDAS
AL MUNICIPIO MEXICANO

CAPÍTULO TERCERO. ACTIVIDADES ATRIBUIDAS AL MUNICIPIO MEXICANO

Dentro de su ámbito de competencia, el municipio realiza actividades similares a las del Estado, lo que permite hablar, por ejemplo, de función pública municipal, de servicio público municipal, de obra pública municipal, y de actividad socioeconómica residual del municipio.

I. PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO

El *telos,* o sea, la finalidad del municipio se persigue y alcanza mediante la realización de diversas actividades, las cuales, acabamos de decirlo, son similares a las desarrolladas por el Estado, y podríamos agruparlas básicamente en funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y actividades socioeconómicas residuales.

1. FUNCIÓN PÚBLICA

Por función pública se entiende la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad –de donde proviene su indelegabilidad–, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. Como bien hace notar Manuel María Diez "... el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial."[79]

La función pública la ejerce el Estado federal en sus diversos ámbitos de competencia: federación, entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público.

El municipio tiene atribuidas formal y materialmente funciones administrativas, cual es, por ejemplo, la de administrar libremente su hacienda; y aun cuando carece formalmente de la función legislativa –habida cuenta que no puede expedir leyes en sentido formal–, la tiene atribuida materialmente, por

[79] Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979, t. III, p. 187.

estar facultado para expedir bandos y reglamentos, que en sentido material se consideran como leyes, dada su abstracción, impersonalidad, generalidad, obligatoriedad y coercitividad. En cuanto a la función jurisdiccional, el municipio carece formalmente de ella, pero la tiene encomendada materialmente, y la ejerce a través de la llamada *justicia municipal de barandilla.*

2. SERVICIO PÚBLICO

Los servicios públicos, por estar destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, vienen a ser actividades también muy importantes, las que, tratándose de servicios públicos propiamente dichos, están atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

A raíz de la reforma de 1999, en su fracción III, el artículo 115 constitucional nos da un listado de funciones y servicios públicos, a cargo de los municipios, mas no precisa unas y otros, y para mayor confusión, incluye obras públicas, al establecer:

> 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 equipamiento;
> h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
> i) Los demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

3. OBRA PÚBLICA

Se incluye en el catálogo de actividades municipales la obra pública, la que puede explicarse como la realizada o producida por el ente estatal –Federación,

entidad federativa, municipio– o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.[80]

A este respecto, conviene tener presente que la vocación de la calle es constituirse en la infraestructura para el ejercicio de la libertad de tránsito consagrada en la Constitución mediante el desplazamiento de las personas y de sus vehículos en la vía pública, a cuyo efecto, en sus presupuestos anuales de gastos, tanto los municipios como el Distrito Federal y sus delegaciones,prevén destinarrecursos que tienen como finalidad la apertura, ampliación, pavimentación y mantenimiento de calles y avenidas, mas una vez construidas y/o ampliadas se convierten en estacionamientos públicos, mercados públicos o pistas para competencias deportivas, lo cual trastoca la vocación natural de la calle, en detrimento del orden y del interés público que predica el libre tránsito de personas y de sus vehículos.

4. ACTIVIDAD SOCIOECONÓMICA RESIDUAL DEL MUNICIPIO

Además de las relativas a las funciones públicas, a los servicios públicos y a las obras públicas, el municipio, a semejanza del Estado, eventualmente realiza otras actividades agrupables bajo la común denominación de socioeconómicas residuales, entre las cuales se pueden distinguir dos tipos, a saber: las de interés público, carentes de prestación de servicio al público, pese a lo cual tienen un carácter prioritario, dado el interés de la comunidad de realizarlas; y las simples, que son aquellas ordinariamente desempeñadas por los particulares, pero que el municipio puede llegar a realizar subsidiariamente, ante la ausencia, la insuficiencia, o la ineficiencia de los particulares.

Importa pues enfatizar que función pública, servicio público y obra pública, lejos de ser sinónimos o diversas maneras de llamar a una misma actividad, son categorías jurídicas diferentes, y también distintas a las actividades socioeconómicas residuales, ya sean éstas, de interés público o simples.

II. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Se puede entender por función pública, la atribuida al Estado –Federación, estados y municipios– cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad

[80] *Vid*. Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, t. II, p. 514

que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía; la función pública lo puede ser en sentido formal y en sentido material.

En opinión de R. Carré de Malberg: "Se entiende por funciones estatales, en derecho público, las diferentes actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal."[81]

Una correcta explicación de la función pública requiere distinguir los conceptos de poder, órgano y función estatales que aparecen contrastados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas, caracterizados por no convertirse en compartimentos estancos de éstas, lo que les permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral, entre otros, *y* a través de las relaciones entre poderes generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.

El poder estatal o poder público viene a ser la capacidad del Estado de imponer su voluntad con, sin y aun contra la voluntad concurrente de sus destinatarios –toda la población estatal– para lograr los objetivos del Estado y, en su caso, del municipio, lo que significa que cuando se dé la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento que subyace en el cimiento de la eficacia del poder político que, como señala Serra Rojas "es un poder total, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos".[82]

Para André Hauriou, el poder estatal: "Es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sometido más que por la fuerza, tiene el carácter

[81] Carre de Malberg, Raymond, *Teoría General del Estado*, trad. José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

[82] Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, 3ª ed., México, Porrúa, 1975, p. 295.

de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados."[83]

Establecida la unidad del poder estatal, deben distinguirse sus funciones, es decir, las funciones públicas –que son múltiples– y diferenciarse de los órganos en los que se depositan, que deben ser, asimismo, múltiples; en opinión de Carré de Malberg:

> Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal."[84]

1. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

El ejercicio de la función legislativa evidencia la potestad y el imperio del Estado – Federación, entidad federativa, municipio– al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.

Como toda función pública, la legislativa lo puede ser en sentido formal y en sentido material; hablamos de función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto; para Gabino Fraga: "La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo."[85]

En este sentido formal, el artículo 70 constitucional previene que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Del sentido formal de la función legislativa se infiere el principio de la *autoridad formal de la ley,* conforme al cual las resoluciones del Poder Legislativo sólo pueden

[83] Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 123 y 124.
[84] Carré de Malberg, Raymond., *op. cit.* p. 249.
[85] Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 37.

ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo Poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original; así lo previene, en su inciso f), el artículo 72 constitucional, al disponer: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

En cambio, función materialmente legislativa será, con prescindencia del órgano que la ejerza, la que produce normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, cuales son no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también, por ejemplo, los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, y los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la atribución que le asigna la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. En el ámbito municipal, los ayuntamientos tienen atribuida la función materialmente legislativa, merced a la cual expiden sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional.

2. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Dentro de la numeración primaria de las funciones del Estado aparece la jurisdiccional, la cual también admite la distinción de formal y material; la función formalmente jurisdiccional viene a ser la realizada mediante los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 94 constitucional, a saber: Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tribunales colegiados y unitarios de circuito, y juzgados de distrito, cuyo objeto estriba en decir el derecho, aplicar la ley, en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como de los surgidos entre los órganos del Estado, mediante la resolución correspondiente –generalmente la sentencia– que asume fuerza de verdad definitiva; porque como dijera Georg Jellinek: "La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos".[86]

[86] Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954, p. 462.

Materialmente, la función jurisdiccional es ejercida no sólo por los órganos depositarios del Poder Judicial, sino también por los de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; así, por ejemplo, el Senado de la República asume el ejercicio de función materialmente jurisdiccional cuando se erige en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

El presidente de la República, en su carácter de depositario del Poder Ejecutivo, también asume el ejercicio de función materialmente jurisdiccional, por ejemplo, al conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales. Como señalamos en páginas anteriores, el municipio está dotado de la función materialmente jurisdiccional, por ejemplo, el bando municipal expedido el 23 de diciembre de 1994 por el H. Ayuntamiento del municipio de Durango, publicado en el tomo CXCI, número 52, páginas 1690-1712 del *Periódico Oficial delEstado de Durango,* de 29 de diciembre de 1994, prevé como sanciones administrativas, imponibles por la autoridad municipal, por la contravención de sus disposiciones: el apercibimiento, la multa, la clausura, la suspensión del evento social o espectáculo público, la cancelación de licencia o revocación de permiso, el decomiso o destrucción de bienes y el arresto administrativo; y establece:

> ARTÍCULO 245.- El juez administrativo determinará la sanción en cada caso concreto, tomando en cuenta para el ejercicio de su función, la naturaleza y las consecuencias individuales y sociales de la falta, las condiciones en que ésta se hubiere cometido, las circunstancias personales del infractor y los antecedentes de éste.
> ARTÍCULO 246.- Cuando con una sola conducta el infractor transgreda varios preceptos, o con diversas conductas infrinja varias disposiciones, el juez administrativo podrá acumular las sanciones aplicables, sin exceder los límites máximos impuestos por este Bando.
> ARTÍCULO 247.- Cuando de la falta cometida se deriven daños y perjuicios que deban reclamarse por la vía civil, el juez administrativo se limitará a imponer las sanciones administrativas que corresponda, procurando en forma conciliatoria obtener la reparación de los daños y perjuicios causados.
> La disposición para la reparación de daños por parte del infractor, se deberá tomar en cuenta para la aplicación de la sanción administrativa que proceda.

3. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La función administrativa es de muy difícil precisión, lo cual ha llevado a algunos autores a tratar de definirla por exclusión de la función legislativa y de la jurisdiccional, al decir que será administrativa toda función pública diferente de la legislativa y judicial, lo que dista mucho de determinar su género próximo y diferencia específica; aunado a lo cual, la aparición de las funciones públicas emergentes, como la función contralora y la electoral, la hacen actualmente inaceptable.

La función administrativa, como todas las funciones públicas tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad.

El ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado –Federación, entidades federativas, municipios–, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos.

En principio, la función administrativa pertenece formalmente al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros Poderes la desempeñen materialmente.

En ejercicio de sus funciones públicas, los municipios expiden sus bandos de policía y buen gobierno, así como sus reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general –función materialmente legislativa y formalmente administrativa–; imparten la llamada justicia municipal de barandilla –función materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa–; administran sus respectivas haciendas –función formal y materialmente administrativa–, y a través de la policía preventiva municipal y de la policía municipal de tránsito, tienen a su cargo la seguridad pública municipal –función formal y materialmente administrativa– en los términos del artículo 21 constitucional, así como el control del tránsito en el ámbito municipal –función formal y materialmente administrativa–, mismo que en rigor se circunscribe al de las zonas urbanas del municipio, ya que el control del registrado en los caminos del estado y en las carreteras y puentes de la Federación, compete a la autoridad estatal y a la federal, respectivamente.

III. EL SERVICIO PÚBLICO

La esencia de la noción del servicio público entraña la aspiración solidaria intrínseca de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactora de la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual; mas esta idea no surge súbitamente, sino que resulta ser producto de un laborioso proceso teórico de elaboración en el que coparticipan la legislación, la jurisprudencia y la doctrina.

1. ORIGEN DE LA IDEA DEL SERVICIO PÚBLICO

La idea del servicio público empieza a conformarse, de manera vaga e imprecisa, en Francia y en España, en la primera mitad del siglo XIX, aun cuando desde la centuria anterior se hubiese utilizado la locución «servicio público». En Francia, la idea del servicio público emerge en el ámbito jurisprudencial como un subproducto del deslinde de competencias. En España es también un producto marginal, originado al regularse la desamortización de los bienes eclesiásticos.

El mayor aporte para el desarrollo definitivo de la noción del servicio público lo constituyen, sin duda alguna, las conclusiones del comisario de gobierno David y, bajo su influencia, el célebre *arrét Blanco* del Tribunal de Conflictos, dictado en el mismo asunto el 6 de febrero de 1873, cuyo texto, breve y poco conocido, es el siguiente:

> CONSIDERANDO: Que la acción ejercida por el señor Blanco contra el Prefecto del Departamento de la Gironda, representante del Estado, tiene por objeto que se declare al Estado civilmente responsable, por aplicación de los artículos 1382, 1383 y 1384 del Código Civil, del daño ocasionado por la lesión de su hija, causada por actos de los obreros empleados en la Administración de Tabacos.
>
> CONSIDERANDO: Que las responsabilidades que pueden incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de personas que emplea en el servicio público no puede estar regulado por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.

> CONSIDERANDO: Que esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, y tiene sus propias reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y las necesidades de conciliar los intereses del Estado con los intereses privados.
>
> RESUELVE que según las leyes antes citadas, (L. 24 de agosto y 16 fructidor, año III) la autoridad administrativa es la única competente para conocer del asunto.[87]

Propician de manera relevante la gestación y el desarrollo de la idea del servicio público, entre otros factores que podemos citar: *a)* La teoría de la separación de poderes o separación de funciones del poder público; *b)* la separación de la jurisdicción administrativa de la judicial; *c)* el desarrollo tecnológico que entraña la revolución industrial; *d)* la secularización de las actividades eclesiásticas relativas a la salud, la educación y el bienestar social; *e)* la apertura al público de la *posta real; f)* la desamortización de los bienes eclesiásticos; *g)* el intervencionismo del *Welfare State* o *Estado de bienestar, h)* La creación de una jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción judicial y de la administración activa; *i)* La necesidad de dar fundamento a la atribución administrativa del gobierno; *j)* la necesidad de contar con una pauta para el reparto de competencias entre los órganos administrativos y judiciales.

La locución «servicio público» se recibió en México a través de la Constitución de Cádiz de 1812, como sinónimo de ramo de la administración pública; fue la Constitución de 1857 el primer texto constitucional que la utilizó. Envuelta en las tendencias de secularización de actividades y bienes eclesiásticos inherentes a la expulsión de los jesuitas, la idea del servicio público llegó a la Nueva España en pleno despotismo ilustrado, en la época de Carlos III. Aun sin utilizar la expresión «servicio público», la idea respectiva subyace en diversas disposiciones de la Constitución española de 1812, del Reglamento Político del Imperio iturbidista y de la Constitución mexicana de 1824.

La secularización de actividades eclesiásticas, para convertirlas en servicios públicos, se intenta en México durante la estancia del doctor Valentín Gómez Farías en la Presidencia de la República en 1833.

Como puede comprobarse fácilmente, la noción de servicio público tiene una aparición tardía en la doctrina mexicana; el primero en ocuparse de ella con

[87] Tomado de Long, Weil y Braivant, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1962, p. 6.

alguna profundidad, por cierto para impugnarla, es el maestro Gabino Fraga, en su obra clásica *Derecho administrativo,* cuya primera edición aparece ya en el segundo tercio del siglo XX; y quien primero promueve y apoya la idea del servicio público en México es el profesor de la UNAM, Andrés Serra Rojas en su libro intitulado *Derecho administrativo,* indispensable en toda biblioteca jurídica mexicana.

2. PRINCIPALES VERTIENTES TEÓRICAS DE LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Una vez configurada la idea del servicio público, tanto el legislador como el juzgador empezaron a referirse a ella como si fuese un concepto plenamente conocido, generalmente aceptado e indiscutido; otro tanto hizo el teórico del derecho. Empero, era indebido el manejo de la expresión «servicio público» como una idea universalmente aceptada, cuando apenas era una noción en ciernes, muy distante de alcanzar claridad y precisión, necesitada de aclararse, precisarse y definirse, como se puede apreciar en la noción propuesta en el último tercio del siglo XIX por Marcelo Martínez Alcubilla, al señalar: "Conócese bajo la denominación de servicios públicos los que están llamados a satisfacer cualquiera de las necesidades u obligaciones del Estado."[88]

Con el criterio anterior, sería servicio público tanto el cobro de impuestos como la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado; y en cambio, la satisfacción de necesidades de carácter general, como las relativas al suministro de agua potable, o a la recolección de basura, no encuadraba en esta interpretación del servicio público.

En la tarea definitoria del servicio público participaron un gran número de autores, lo que lejos de precisar la noción respectiva produjo confusión, pues se formularon tantas definiciones de servicio público como autores se ocuparon de él, por cierto en diferentes sentidos y con criterios distintos. De ahí que una de las nociones capitales del derecho administrativo, como es la del servicio público, sea así mismo una de las más discutidas, por lo cual, en opinión de varios autores, es difícil que exista una noción o idea más imprecisa que la relativa al servicio público.[89]

---

[88] Martinez Alcubilla, Marcelo, *Diccionario de la administración española peninsular y ultramarina*, 2ª ed., Madrid, Imprenta de la V. e hijos de D. A. Peñuelas, 1870, t. 12, p. 654.

[89] *Vid*. Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979, t. III, p. 323.

Pese a que cada autor que se ocupa del tema elabora su propio concepto o definición de servicio público, un examen detenido de tales interpretaciones evidencia que muchas son muy parecidas entre sí, es decir, uno o varios autores repiten con ligeras variaciones la noción propuesta por otro, quien, a su vez, abrevó en la explicación del servicio público dada por un tercero, lo cual no quita que, de sus inicios a la fecha, la vaga idea del servicio público, en términos generales, haya sufrido una profunda transformación, porque como apunta Miguel Acosta Romero: "Su evolución es en la doctrina muy característica, lo que originalmente se consideró servicio público posteriormente dejó de serlo y nuevos contenidos fueron ocupando el vaso de cristal de los vocablos 'servicio público', sin que los autores se hayan puesto de acuerdo en aquello que con esas palabras quieren significar..."[90]

La similitud existente entre diversas nociones de servicio público elaboradas por diferentes autores permite advertir cuatro grandes vertientes en la formulación de la noción de servicio público, cada una de las cuales le asigna desigual dimensión y distinto peso; atendiendo a la importancia que le confieren –al servicio público– habremos de resumirlas en orden decreciente.

A. Teoría propuesta por León Duguit, que considera al servicio público como toda actividad que deba ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes.
B. Teoría formulada por Gastón Jéze, conforme a la cual el servicio público viene a ser toda actividad de la administración pública.
C. Teoría promovida por Maurice Hauriou, que entiende al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública.
D. Teorías que conceden escasa o ninguna importancia a la noción de servicio público, entre las que figura la presentada por Henri Berthélemy.

Conviene enfatizar que la configuración y el diseño de la noción de servicio público se han visto afectados seriamente por un problema de carácter semántico, cuya consecuencia consiste en denominar de distinta manera una misma actividad; por tal motivo, lo que para unos autores es servicio público, para otros viene a ser función pública o cometido esencial, que con esos y otros nombres llaman a una misma actividad, sin ponerse de acuerdo en ese «diálogo de sordos» a que se refiere Marcel Waline, en el que "no

[90] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM; 1975, p. 186.

hay posibilidad de entendimiento cuando cada uno de los que discuten da diferente significado a las mismas palabras".[91]

No menos importante en la tarea de configurar la noción de servicio público ha sido el determinar si el acento público lo pone el órgano que presta el servicio, o la necesidad cuya satisfacción pretende, o el régimen jurídico al que se somete, o si es la ley la que lo imprime.

Mas, a pesar de tanta controversia en torno a la noción del servicio público, se da una realidad innegable: el derecho positivo de muchos países del mundo, acorde con la corriente doctrinaria que considera servicio público a tan sólo una parte de las actividades de la administración pública, ha asignado dicho carácter a un número importante de actividades que son desempeñadas directamente por las instituciones públicas, o se delega su realización a los particulares mediante el régimen de concesión u otro parecido.

Resulta impresionante la cantidad de recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados a la instalación y funcionamiento de los servicios públicos municipales, por lo que no deja de ser preocupante que actividades de la administración municipal, tan importantes en el aspecto económico, en el tecnológico, en el cultural, en el social y en el jurídico, como son las referidas a la prestación de los servicios públicos, provoquen actualmente, y desde hace más de una década, tan escaso interés en la investigación jurídica.

Sin duda es necesario un mayor empeño de los estudiosos del derecho a la tarea de escudriñar los aspectos jurídicos de los servicios públicos, en especial de los de carácter municipal, que en muchos países representan una porción muy elevada del producto nacional bruto; satisfacen importantes necesidades económicas, culturales y sociales de la población, al grado de que posiblemente, no haya quien se abstenga de utilizar tales servicios: transporte urbano, agua potable, drenaje, recolección de basura, rastros panteones, alumbrado público, estacionamientos, mercados y centrales de abasto, entre otros.

Importa enfatizar que la prestación de los servicios públicos estimula la investigación tecnológica, por lo que la falta de investigación jurídica redunda en un marco legal deficiente para la estructuración y funcionamiento de tales servicios, por ir a la zaga del avance tecnológico.

[91] Waline, Marcel, *"La noción de servicio público"*, *La Ley*, Buenos Aires, t. 75, julio-septiembre de 1954, p. 1.

3. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL CARÁCTER PÚBLICO DE UN SERVICIO

Un análisis somero de los conceptos de servicio público propuestos por diversos autores pone de manifiesto la discrepancia existente en la doctrina acerca del criterio para determinar el carácter público de un servicio, porque, para unos, el acento público lo pone el órgano a cuyo cargo corre su prestación, pues, a su juicio, sólo los órganos públicos pueden gestionar tal servicio; para otros, el calificativo público lo aporta el régimen jurídico exorbitante del derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y funcionamiento.

Empero, no termina ahí el disenso, porque no son pocos los que rechazan ambos criterios definitorios del carácter público del servicio, porque, en su opinión, tal rasgo lo habrá de imprimir el objeto del mismo, o como proponen otros, su finalidad, su *telos,* o en fin, su reconocimiento por la ley; diferencia doctrinaria que permite hablar del criterio orgánico, del formal, del funcional, del técnico, del jurídico, y del legal, entre otros, aun cuando, en algunos casos, dos o más denominaciones se refieren a un mismo criterio.

A. El criterio orgánico

Diversos autores consideran al «servicio», básicamente, como una organización, o sea, como un órgano que, obviamente, es capaz de actuar, de funcionar, de realizar actividades.

Otros tratadistas entienden al servicio, primordialmente, como una actividad, como una función. En cuanto al vocablo «público», un criterio –el orgánico– lo deriva del carácter del sujeto u órgano a cuyo cargo queda la prestación del servicio; lo cual significa que el servicio público sólo puede ser atribuido a persona pública.

Por tanto, el criterio orgánico ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, es decir: a la persona, al órgano o a la institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio. Porque, como señala Miguel S. Marienhoff, "define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza."[92]

[92] Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*, *op. cit*. t. II, p. 20.

Para la interpretación del servicio público el criterio orgánico se basa, pues, en el carácter de la institución o del órgano a cuyo cargo está la prestación del servicio. Si el órgano es público, el servicio que presta será igualmente público. Si la institución o la persona que lo presta son privadas, el servicio también será privado. Dicho de otra manera: sólo los órganos públicos pueden gestionar los servicios públicos. Como dice Marienhoff: "Cuando en esta materia se habla de criterio 'orgánico' se entiende referir al que sólo considera servicio público la actividad satisfecha por la administración pública, directamente por sí o indirectamente por concesionarios."[93]

Lo que cuenta en la determinación del servicio, para el criterio orgánico, no es la actividad a desarrollar, sino el órgano encargado de su prestación, lo cual motiva al profesor argentino Manuel María Diez a señalar: "En esta concepción orgánica, la expresión servicio público es utilizada para designar no una actividad, sino más bien una organización, vale decir, el aparato administrativo del servicio y el organismo que lo dirige. Así se dirá que un hospital constituye un servicio público."[94]

Se le critica al criterio orgánico su excesiva amplitud que resulta en ocasiones injustificada, porque diversos órganos públicos pueden no prestar –y de hecho en diversos casos no prestan– servicios públicos. Entre los muchos partidarios del criterio orgánico figura Roger Bonnard, para quien "los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado".[95]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación empleó en diversas resoluciones, el criterio orgánico respecto del servicio público, tal como se advierte en la siguiente resolución del año de 1924:

> En derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo entienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el Poder Público y formen parte de la administración,

[93] *Ibidem*.

[94] D Bonnard, Roger, *Précis de Droit Administratif*, París, Sirey, 1935, p. 235.iez, Manuel María, *Derecho administrativo*, *op. cit*., t. III, p. 185.

[95]

> quedando sujetos al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los debates y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran la obligación de su encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada, forzosamente por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de Egresos.
>
> (Suprema Corte de Justicia de la Nación: Amparo penal directo, Blackaller, Ricardo, 6 de diciembre de 1924, mayoría 7 votos, *Semanario Judicial de la Federación,* t. XV, p. 1251).

A efecto de reducir la diversidad de criterios para determinar el carácter público delservicio, conviene señalar que se identifican con el criterio orgánico: el formal y el subjetivo.

B. El criterio funcional

Conforme al criterio funcional –que con ligeras variantes también se le denomina objetivo, material o ideológico– lo público del servicio deriva de la índole de la necesidad a satisfacer mediante la actividad desarrollada en la prestación del mismo; si tal actividad satisface una necesidad de carácter general, estaremos frente a un servicio público; en consecuencia, de acuerdo al criterio funcional, un servicio será público si, y sólo si, la necesidad que satisface es de carácter general. Con este criterio funcional, Miguel S. Marienhoff define: "Por servicio público se ha de entender toda actividad de la administración pública o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal."[96]

C. El criterio jurídico

Con el argumento de que el servicio público reclama un régimen jurídico especial para asegurar la adecuada protección de los intereses generales, Gastón Jéze infirió que el carácter público de un servicio dado lo imprime el régimen jurídico de orden público que lo regula;[97] se trata de un régimen en el que se subordinan los intereses privados al interés general, por lo que la regulación jurídica de dicho servicio es permanentemente modificable en aras

[96] Marienhoff, Miguel S., *Derecho administrativo*, *op. cit*., t. II, p. 27.
[97] Jéze, Gastón, *op. cit*., t. II-1, p. 4.

de las necesidades que satisface; así, tal régimen está conformado mediante actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio. Acerca del criterio jurídico, Carlos García Oviedo explica:

> Para que la finalidad propia del servicio público —la satisfacción de una necesidad colectiva— se cumpla debidamente, menester será que acompañe a la empresa una serie de notas determinantes de un régimen jurídico especial, que discrepan como es lógico, del régimen jurídico general de los servicios privados.[98]

Entre las consecuencias de la utilización del criterio jurídico figuran diversas prerrogativas en favor de la Administración Pública, cuales son el ejercicio de su potestad imperativa –incluida la tarifaria y la expropiatoria–, el poder de policía, y la situación jurídica especial de los bienes afectos a la prestación del servicio.

D. El criterio legal

Desde luego, el más pragmático de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el criterio legal; en la práctica, el derecho positivo de muchos países dispone que no hay más servicio público que el establecido por la ley. Empero, este criterio legal para determinar el carácter público de un servicio, no da lugar a suponer que todos los órganos creados, o las actividades desarrolladas, por disposición legal representan o significan un servicio público. El criterio legal acerca del concepto de servicio público lo expresa Serra Rojas en los siguientes términos: «Desde el punto de vista legal, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en una ley general de servicios públicos, o en una ley que organiza un servicio público especializado, determina la posibilidad de atención de dicho servicio. La creación de un servicio público se verifica por ley.»[99]

A partir de las adiciones y reformas a la Constitución –cuyo decreto promulgatorio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983–, el artículo 28 constitucional, adopta el criterio legal en el párrafo que dispone: «La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.»

[98] Garcia Oviedo, Carlos y Enrique Martinez Useros, *Derecho administrativo*, 9ª ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, p. 2031.

[99] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, *op. cit*., t. I, p. 108.

El tratadista argentino José Canasi hace notar, con toda razón, que el sólo hecho de que el Estado norme cualquier actividad o servicio no es suficiente para convertirlos en servicio público: "No basta que el Estado reglamente una actividad o un servicio cualquiera, para que por este hecho se convierta en servicio público. Es necesario que el legislador los erija en servicio público, cualquiera que sea el objeto de esa actividad o el de ese servicio en forma específica o genérica."[100]

En la doctrina, el criterio legal para la determinación del servicio público es rechazado por muchos autores, por considerar que la determinación del legislador de considerar servicio público a cierta actividad, será una decisión arbitraria si no se da en la realidad la satisfacción de una necesidad de carácter general; sin embargo, como la consecuencia práctica de que determinadas actividades u órganos se consideren servicios públicos, consiste en que se sujeten a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, únicamente serán reguladas por esa normativa especial las actividades u órganos que la ley reconozca como servicios públicos. En fin, conforme al criterio legal, no hay más servicio público que el determinado por la ley, por lo cual la voluntad del legislador monopoliza la creación del servicio público.

En síntesis, podríamos resumir los criterios empleados en la determinación del carácter público de un servicio dado, en el orgánico, el funcional, el jurídico y el legal, con la aclaración de que suelen emplearse varios criterios en la elaboración de cada concepto o definición de servicio público.

4. SERVICIOS PÚBLICOS PROPIOS E IMPROPIOS

Como dijimos, el servicio público se ha tratado de explicar de acuerdo con diversos criterios, entre los que destacan el orgánico y el funcional, cuya contraposición resolvió el profesor italiano Arnaldo de Valles mediante la distinción de los servicios públicos propios y los servicios públicos impropios.

A. Servicio público propio

El servicio público puede explicarse como una actividad técnica destinada al público para satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado. Si tal actividad la reconoce la ley como servicio público y la desempeña directamente la administración

[100] Canasi, José, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1974, vol. II, p. 12.

pública o, indirectamente, por medio de particulares en quienes delega su ejecución –por ejemplo, bajo el régimen de concesión–, estaremos frente a un servicio público en estricto sentido, o sea propiamente dicho.

B. Servicio público impropio

Empero, cuando dicha actividad no está considerada por la ley como servicio público y, por tanto, puede ser desarrollada directamente por particulares, por no estar atribuida a la administración pública ni al Estado, estaremos entonces ante un servicio público impropiamente dicho, y para el que la doctrina emplea diversas denominaciones, como servicio público impropio, servicio público virtual, servicio de interés público o servicio reglamentado.

Conviene aclarar que el servicio público impropio no es una creación de la ley, sino que deriva de un permiso, de una licencia o autorización de carácter administrativo que destraba el ejercicio de un derecho individual limitado, de realizar una actividad privada que, a diferencia de la actividad comercial ordinaria, obliga a su titular a prestar el servicio a quienquiera que lo requiera y en el orden en que se presente, con apego a una regulación jurídica especial que incluye –salvo contadas excepciones– la fijación de una tarifa obligatoria. En México, entre las principales manifestaciones del servicio público impropio o impropiamente dicho, figuran a nivel municipal: las farmacias, lecherías, panaderías y los servicios prestados por los alijadores, cargadores y estibadores en los centros de abasto.

5. CARACTERES ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO

En opinión generalizada de la doctrina, el servicio público está investido de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, por cuya razón el Estado tiene la obligación de asegurar que dicho servicio revista tales rasgos distintivos o caracteres esenciales, para garantizar la idónea satisfacción de la necesidad de carácter general que trata de satisfacer, en cualquier caso en que ésta se individualice, pues como apunta Marcel Waline: "El servicio público es el más enérgico de los procedimientos de intervención administrativa, última *vatio* del Estado para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera, no es suficiente para asegurarla."[101]

[101] Waline, Marcel, *Manuel Elementaire de Droit Administratif*, París, Sirey, 1933, p. 333.

Existe consenso doctrinario de que los caracteres jurídicos esenciales del servicio público son la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad; algunos autores agregan la obligatoriedad, otros la adaptabilidad; no falta quien mencione la permanencia y, alguien más, la gratuidad.

A. Generalidad

También conocida como universalidad, la generalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

El carácter esencial de generalidad de todo servicio público se vincula con los derechos humanos, porque, en principio, por el sólo hecho de serlo, todo ser humano, mediante la satisfacción de los requisitos legalmente establecidos, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el proveniente de la capacidad instalada para la prestación del servicio.

B. Igualdad

Llamada también uniformidad, la igualdad es consustancial a todo servicio público, y estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé trato igual a todos los comprendidos en la misma.

La generalidad, tanto como la igualdad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos, al través de diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos.

C. Regularidad

En razón del carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación jurídica, el servicio podrá ser general y uniforme, pero irregular, o sea, anormal, anómalo y deficiente.

Merced a su carácter esencial de regularidad, el servicio público contribuyó en buena medida al rompimiento del principio secular que erigía a la voluntad de las partes en máxima ley de los contratos, al sustraer del ámbito del consenso de los contratantes de dicho servicio, aspectos fundamentales del mismo, cuáles son su calendario, su horario, sus condiciones técnicas, sus medidas de seguridad y su tarifa, los que no son materia de negociación de las partes, sino unilateralmente predeterminadas en una regulación jurídica exorbitante del derecho privado.

En la irregularidad del servicio público, o sea, en la inobservancia de las normas que regulan su prestación, independientemente de la responsabilidad del prestador del mismo, también puede haber culpa de la autoridad a cuyo cargo está su control y vigilancia.

Contra uno y otra puede intentar acción legal el usuario del servicio, en caso de irregularidad del mismo; por ello tiene razón Georges Vedel, cuando afirma:

> Esta acción contractual dirigida contra el que administra el servicio, que puede ser un concesionario, no supone un obstáculo para los recursos abiertos contra la administración de que depende el servicio y fundados en el desconocimiento por parte de la misma de sus propias obligaciones de control del servicio.[102]

D. Continuidad

El carácter esencial por antonomasia del servicio público es el de continuidad, en cuya virtud dicho servicio no debe interrumpirse dentro de los horarios y de las fechas o circunstancias previstos en su propia regulación.

Debemos hacer hincapié en el hecho de que algunos servicios públicos tienen un programa de prestación intermitente, sin que jurídicamente se pueda interpretar como interrumpido el servicio cuando, conforme a su programa, no se realiza la prestación del mismo, tal es el caso del servicio de alumbrado público, cuya prestación se suele programar de la puesta a la salida del sol del día siguiente. De esta suerte, la índole de la necesidad de carácter general que cada servicio público está destinado a satisfacer, habrá de determinar el matiz de la continuidad del mismo; conforme a esa modalidad deberá evitarse toda

[102] Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 71.

interrupción y, en caso de producirse, proceder a subsanarla para reanudar el servicio a la brevedad posible.

E. Otros presuntos caracteres esenciales del servicio público

Además de los cuatro caracteres que acabamos de explicar, que a juicio de la generalidad de la doctrina son esenciales para todo servicio público, sea propio o impropio, algunos autores agregan otros que no han recibido el consenso generalizado de la doctrina, a los cuales nos referiremos a continuación.

a) La obligatoriedad

Para quienes la proponen como otro carácter esencial del servicio público, la obligatoriedad del servicio público entraña tanto el deber del Estado de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer, como la obligación del prestador del servicio a proporcionarlo mientras subsista dicha necesidad, si no hay un plazo establecido y el servicio está a cargo de la administración pública, o durante el plazo señalado en la concesión o permiso, si se trata de servicios a cargo de particulares.

b) La adaptabilidad

Conocida también como mutabilidad, la adaptabilidad del servicio público consiste enla constante posibilidad de modificar su regulación a efecto mejorar las condiciones del servicio y de aprovechar los adelantos tecnológicos.

c) La permanencia

La permanencia del servicio público, que puede considerarse como una faceta de su obligatoriedad, se refleja en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que pretende satisfacer.

d) La gratuidad

Por lo que ve a la gratuidad, que algunos autores han sugerido como uno de los caracteres esenciales del servicio público, creemos que no puede considerarse

como tal, porque el servicio público a cargo de particulares, por definición está animado por el propósito de lucro, lo cual es antinómico de la gratuidad.

6. ELEMENTOS INDISPENSABLES DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público se configura con un conjunto de elementos indispensables, sin cualquiera de los cuales no es posible su integración y prestación, entre los que figuran: la necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio, la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad, el universo de usuarios potenciales del servicio público, la intervención estatal, el sujeto que desarrolla la actividad satisfaciente, los recursos empleados en la prestación del servicio y su régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado.

A. La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio

Es dable decir que el servicio público nace de la necesidad humana, mas no de cualquiera, sino de la común carencia insatisfecha que tienen una y muchas personas respecto de algo, lo que no significa que sean todas las integrantes de una sociedad, pero sí tantas, que la convierten en una necesidad de carácter general cuya satisfacción se inserta en el *telos* del Estado, quien tiene el deber ético de asegurar su satisfacción, cuyo cumplimiento se logra precisamente mediante el desarrollo de la actividad técnica que implica la prestación del servicio público.

No existe consenso en la doctrina, ni en la legislación, ni en la jurisprudencia, acerca de la índole, o por lo menos de la denominación de la necesidad que satisface, porque no todos le reconocen su carácter general, sino que algunos, como Hauriou, la consideran una necesidad pública; otros –entre ellos Charles Blaevoet– la entienden como necesidad esencial; también hay quienes –Villegas Basavilbaso, por ejemplo– sostienen que la necesidad de referencia es de carácter colectivo; sin faltar los que, como Jéze, le llamen interés general.

No nos parece adecuado calificar de pública a la necesidad cuya satisfacción se da mediante la prestación del servicio público, porque se trata de la suma de necesidades individuales iguales que tiene un gran número de personas particulares, de ahí su carácter general; por ello consideramos conveniente reservar la locución de necesidad pública, no para la suma de necesidades

particulares individuales, sino para las que tienen el Estado, la administración pública o cualquier ente de derecho público.

Necesidad pública es, por tanto, la que tiene cualquier institución pública, ya sea Estado, municipio, administración pública, órgano legislativo o judicial, órgano constitucional autónomo u organismo descentralizado. Así, sería necesidad pública la que tiene el municipio de cobrar impuestos para cubrir los gastos municipales. Tampoco nos parece aceptable la locución *interés general en* lugar de la de *necesidad de carácter general,* porque el servicio público debe estar destinado a satisfacer las necesidades, o sea, las carencias de las cosas indispensables para una vida digna, decorosa y acorde con los adelantos de la civilización, y no el interés, es decir, el provecho o la utilidad general, cuya obtención se procura mediante el ejercicio de las funciones públicas o de las obras públicas. Sobre este asunto, Villegas Basavilbaso expresa: "El interés general –interés público– es diferente de la necesidad general, desde que no todos los intereses generales son necesarios, aunque toda necesidad general es de interés público. Desde este punto de vista, el interés general es el *genus* y la necesidad general es la *species."*[103]

Para el mismo Villegas Basavilbaso, como para otros autores, la necesidad que satisface el servicio público debe denominarse *colectiva,* porque no es suficiente que sea una necesidad general, por ser indispensable que derive de la vida colectiva. La necesidad de alimentarse, arguyen es, sin duda, general, mas no colectiva, porque el hombre la siente independientemente de vivir en soledad o en sociedad; en cambio, la necesidad de transporte sólo se concibe en una vida comunitaria.

La argumentación referida en el párrafo anterior no me parece razonable, por considerar que la suma de necesidades individuales iguales integrantes de la necesidad de carácter general debe ser satisfecha mediante el servicio público, independientemente de que quienes la tengan, vivan o no en una colectividad, si, y sólo si, requiere del desarrollo de una actividad técnica; porque toda persona tiene las necesidades de respirar y de dormir, mas para satisfacerlas no se requiere normalmente de la realización de actividades técnicas, sin las cuales, en cambio, no se puede lograr la satisfacción de otras muchas necesidades, como las de abastecerse de agua potable y de energía eléctrica,

[103] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, t. III, p. 52.

las cuales suele tener casi toda persona, así viva sola en un medio rural, pues, como dice Marienhoff:

> No debe referirse o circunscribirse aquí el concepto de «necesidad» al hecho de que tal necesidad responda a un requerimiento de la vida en comunidad, en sociedad. El concepto de necesidad «colectiva» debe referírsele al de una necesidad sentida por una porción apreciable del respectivo conglomerado de personas... En la época actual, la necesidad de luz, mediante «alumbrado», no sólo la siente quien viva en un gran centro urbano, sino también quienes vivan en una zona rural... En lugar de necesidad o interés «colectivo» corresponde hablar de necesidad o interés «general», entendiendo por tal una «suma apreciable de concordantes intereses individuales».[104]

La expresión «necesidad colectiva» convendría reservarla para aquellas necesidades que tiene la sociedad como ente distinto a los individuos que la integran, como puede ser la de constituirse en Estado, o la de hacer imperar un orden jurídico, o de que exista una moral pública. Consideramos que la necesidad cuya satisfacción constituye la razón de ser del servicio público es de carácter general, por tratarse de una necesidad individual que se generaliza, o sea, que adquiere carácter general a fuerza de ser registrada simultáneamente por muchas personas para quienes viene a ser una necesidad común, de la cual cada una de ellas puede escindir su necesidad individual, por ello la satisfacción puede darse de manera idéntica para todas ellas, a través de la actividad que implica la prestación del servicio público.[105]

En síntesis, reafirmo mi opinión de considerar a la necesidad de carácter general, cuya satisfacción requiere del desarrollo de una actividad técnica, como el primer elemento del servicio público, por las razones que acabamos de exponer, mismas que estimo válidas para rechazar las otras denominaciones de *necesidad pública, esencial o colectiva,* o la locución *interés general* quediversos autores usan en lugar de la *necesidad de carácter general.* En conclusión: sin una necesidad de carácter general qué satisfacer, mediante una actividad técnica, no se justifica ningún servicio público.[106]

---

[104] Marienhoff, Miguel S., *op. cit*., t. II, pp. 31-32.

[105] *Vid*. Gordillo, Agustín A. *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1980, t. 2, p. XIII-6-.

[106] *Vid*. Fernandez Ruiz, Jorge, "Apuntes para una teoría jurídica de la necesidad", *Actualización jurídica*, año 1, núm. 1, México, febrero 1997. pp. 19-22.

B. La actividad destinada a satisfacer la referida necesidad

Es indiscutible que la actividad destinada a satisfacer la respectiva necesidad de carácter general es un elemento indispensable del servicio público, porque sin el desempeño del conjunto de operaciones o tareas que implica, éste no puede prestarse. Empero, es importante determinar las características o rasgos específicos de tal actividad, toda vez que no puede ser de cualquier tipo.

Me refiero no a una actividad cualquiera sino a aquella cuya realización requiere de un procedimiento o conjunto de procedimientos propios de ciencias, artes, industrias u oficios, específicos, así como del empleo de ciertos elementos, tales como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados, lo que significa que me refiero a una actividad técnica que está diseñada para producir efectos útiles en un ámbito determinado, habida cuenta que la técnica dirige la actividad hacia su fin natural o reflexivo; de ahí que las cosas producidas de acuerdo con la técnica sean superiores a las realizadas de manera empírica.

Luego entonces, la actividad adecuada del servicio público viene a ser de carácter técnico, porque su realización requiere del desarrollo de un conjunto de operaciones o tareas cuya ejecución se sujeta a procedimientos privativos de determinadas artes, ciencias, industrias u oficios, de acuerdo con las características y modalidades específicas del servicio público de que se trate.

El *telos* del servicio público viene a ser otro factor determinante de su actividad, habida cuenta que la finalidad a la que se destina consiste precisamente en la satisfacción de una necesidad de carácter general, lo que nos permite considerarla como una actividad satisfaciente, además de técnica. Para que efectivamente resulte satisfaciente la actividad propia del servicio público, se requiere, además, que sea pertinente, en el sentido de que sea a propósito de lograr su fin. Por ejemplo, la actividad de transportar en andas a personas no puede considerarse a propósito de lograr el fin de una actividad técnica de transporte masivo de pasajeros en una gran ciudad, por lo cual resulta impertinente para tal efecto. En cambio, será pertinente dicha actividad si se realiza con el empleo de trenes eléctricos, por ejemplo.

De igual manera, la actividad propia del servicio público habrá de ser capaz, en el sentido de apta, proporcionada y suficiente para alcanzar sus fines. Así, la actividad de transporte en andas resultaría incapaz como actividad

técnica de transporte masivo, por ser inepta, desproporcionada e insuficiente para su fin. Por el contrario, la actividad de transporte masivo de pasajeros en una gran ciudad, por medio de trenes eléctricos, es capaz, por suficiente y proporcionada a una gran demanda, así como apta, por idónea para lograr su finalidad satisfaciente.

Por último, la actividad satisfaciente, elemento indispensable del servicio público, habrá de ser adecuada al servicio público correspondiente. En este orden de ideas, el transporte de pasajeros en andas, como actividad de transporte masivo en una gran ciudad, resulta actualmente inadecuado por ser inapropiado a las condiciones, circunstancia y objeto exigidas por un servicio público de ese tipo en una gran urbe, tanto por anacrónico como por su reducido aforo, corto alcance y escasa velocidad. En resumen, la actividad, como elemento indispensable del servicio público, debe ser técnica y satisfaciente, por lo cual habrá de ser, además, pertinente, capaz y adecuada para alcanzar el logro de su fin satisfaciente.

C. El universo de usuarios potenciales del servicio público

El servicio público es inimaginable sin usuarios, porque, por definición, se destina a satisfacer ciertas necesidades humanas de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares, cuyos sujetos que las sienten constituyen su universo de usuarios potenciales que se convertirán en usuarios efectivos cuando accedan a su utilización, una vez cubiertos los requisitos correspondientes, en el caso de que los haya; en fin, sin usuarios no se genera la necesidad de carácter general y, por tanto, el servicio sería absurdo e injustificado.

D. La intervención estatal

Sin duda, la intervención estatal constituye otro elemento indispensable del servicio público, porque sólo mediante ella se puede crear y, además, someterlo al régimen jurídico especial que le permite asumir sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad y continuidad.

Entre otras formas de intervención estatal está la realizada a través del régimen jurídico exorbitante del derecho privado, cuya elaboración e interpretación, así como el control y vigilancia de suaplicación y observancia, competen a sus órganos de gobierno.

Otra manifestación de la intervención estatal se manifiesta en la prestación misma de los servicios públicos, cuando éstos están a cargo directo de la administración pública; así como a través del otorgamiento de las concesiones para la instalación, funcionamiento y explotación de los llamados *propios;* o por medio de la expedición, revocación, cancelación o anulación de los permisos, licencias o autorizaciones para el funcionamiento de los servicios públicos conocidos como *impropios o virtuales.*

En fin, sin la intervención del Estado perdería el servicio público su régimen jurídico exorbitante del derecho privado que conlleva el aseguramiento de sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad y continuidad, por cuya razón, la intervención estatal es indispensable para la configuración y prestación del servicio público.

E. El sujeto que desarrolla la actividad satisfaciente

No puede operar un servicio público sin un sujeto a cuyo cargo esté su prestación, quien por tal razón viene a ser el prestador del servicio, sin cuya actuación el servicio no puede funcionar, por lo cual el sujeto a cuyo cargo está dicha prestación también viene a seruno de sus elementos indispensables, por ser imposible una actividad sin un sujeto que la desarrolle.

Importa aclarar que el sujeto a cuyo cargo queda la prestación del servicio público puede ser de derecho público o de derecho privado. Es de derecho público cuando el servicio está a cargo de la propia administración pública; el sujeto prestador del servicio público será de derecho privado cuando se trate de servicio público *propiamente dicho* que opere bajo el régimen de concesión, así como cuando se trate de los servicios públicos *impropios.*

F. Los recursos necesarios para la prestación del servicio

Tampoco es posible la prestación de un servicio público sin destinar para ello los recursos mínimos requeridos para tal efecto, los cuales pueden agruparse en recursos humanos –conjunto de personas dedicadas a realizar las tareas imprescindibles para tal efecto–, recursos materiales –bienesmuebles e inmuebles, maquinaria, herramienta, mobiliario y equipo indispensables– y recursos financieros, cuya obviedad no requiere comentarios adicionales.

G. Un régimen jurídico exorbitante del derecho privado

El último de los elementos esenciales que analizamos del servicio público, es el régimenjurídico especial, exorbitante del derecho privado, que algunos catalogan como de derecho público y otros autores consideran como en parte de derecho privado y en parte dederecho público, pero que en uno y en otro caso resulta exorbitante del derecho privado,lo cual se comprueba aun en el servicio público impropio o virtual, el cual queda sujetoa una norma de derecho público, por lo menos, mediante la imposición de un topetarifario. Para Enrique Silva Cimma, ese régimen jurídico especial: "Consiste en el conjunto de disposiciones legales y reglamentarias, que dictan los Poderesdel Estado –con competencia para ello– cuando comprenden que una determinadanecesidad general debe satisfacerse mediante el procedimiento del servicio público. Setrata, generalmente, de un régimen de Derecho Público."[107]

La base fundamental del régimen jurídico especial, exorbitante del derechoprivado, radica en la indiscutible desigualdad de los principales intereses involucradosen el servicio público, a saber: los intereses de los usuarios cuya necesidad de caráctergeneral es la razón de ser del servicio, los intereses del prestador del servicio, los interesesde la sociedad y los intereses del Estado. A juicio de Gastón Jéze:

> Decir que, en determinada hipótesis, existe servicio público, equivale a afirmar que los agentes públicos, para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos del derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico.[108]

Vale decir que el régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado, querige al servicio público, a pesar de no ser el mismo en todos los casos, por adecuarseespecíficamente a cada uno de ellos, tiene en común ciertos rasgos característicos que lodiferencian del referido a los servicios privados, y versan sobre la regularidad, lacontinuidad, la adaptabilidad, la obligatoriedad y el financiamiento del servicio, de loscuales ya nos hemos ocupado en páginas

[107] Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 145.

[108] Jéze, Gaston, *op. cit.*, t. II, vol. 1, p. 4.

anteriores; así mismo, se refieren al poder depolicía, al dominio público, a las restricciones al dominio privado, y a la expropiación.

a) El poder de policía

Respecto del servicio público, el poder de policía se traduce en la llamada policía degestión de los servicios públicos cuyas labores pueden clasificarse en tres rubros, según serelacionen con los prestadores del servicio, con los usuarios, o con los bienes y la operacióndel servicio.En lo relativo al prestador del servicio, la policía de gestión realiza una labortécnica permanente encaminada a exigir el cumplimiento de la norma vigente, en laprestación del servicio. En lo concerniente al usuario del servicio, la policía de gestión selimita a verificar que al acceder al servicio, el usuario cumpla los requisitos exigiblesconforme a la normativa vigente y, durante el uso del servicio, guarde la actitud y laconducta previstas en ella. En lo tocante a la operación del servicio y a los bienes afectosal mismo, la policía de gestión se ejerce contra quienes indebidamente tratan de impedir,perturbar o interrumpir la prestación del servicio.

En relación con la labor de la policía de gestión del servicio público, Fritz Fleinerconsidera que los órganos del mismo, son competentes para defender directamente elservicio y están facultados para rechazar, sin más trámite y con uso de la coacción,cualquier traba al funcionamiento del servicio.[109]

b) El dominio público

Otra característica del régimen jurídico especial del servicio público versa sobre el dominio público, porque, como es fácilmente comprobable, los bienes afectos al servicio público guardan una situación jurídica especial. Según la opinión de Benjamín Villegas Basavilbaso, con la cual coincidimos, los bienes afectos a los servicios públicos propiamente dichos, guardan una situación jurídica especial que, de no existir, posibilitaría la libre enajenación de tales bienes por parte de sus propietarios, o su embargo y, en su caso, suremate, lo cual podría provocar la interrupción o suspensión del servicio público, enclara contradicción a sus caracteres esenciales de continuidad y permanencia. Así, pues—afirma Villegas Basavilbaso—, la indisponibilidad

[109] *Vid*. Fleiner, Fritz, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. Sabino Alvarez Gendín, Barcelona, Editorial Labor, 1953, p. 127.

de las cosas afectadas a los serviciospúblicos, en ausencia de ley que la establezca, deberá ser declarada judicialmente en cada caso de acuerdo con las circunstancias y la naturaleza física de aquéllas.[110]

c) Restricciones al dominio privado

La prestación del servicio público y, por ende, la satisfacción de las necesidades de caráctergeneral que atiende, requiere en ocasiones de la imposición de restricciones y servidumbres al dominio privado –otro de los rasgos característicos del régimen jurídico especial del servicio público– mediante las cuales se limita el ejercicio del derecho de propiedad privada en beneficio del servicio público. Con toda razón, Villegas Basavilbaso, dice: "A los efectos de la cuestión en examen debe observarse que, en principio, estas limitaciones a la propiedad privada que el Estado ejerce, en ciertos casos, para contribuira la satisfacción de las necesidades colectivas, constituyen una nota específica que califica el servicio de público, y deben ser establecidas por acto legislativo."[111]

d) La expropiación

La posibilidad de la expropiación forzosa representa otro rasgo característico del régimen jurídico especial del servicio público, la que, como severa limitación a la propiedad privada,suele imponerse para lograr la instalación y el funcionamiento del servicio público, cuando no puede satisfacerse la necesidad de carácter general a la que se destina, sin la incorporación de la propiedad privada de los particulares al dominio público.

Habida cuenta que, como lo reconoce el artículo 17 de la Declaración Universalde Derechos Humanos, «Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad», el institutode la expropiación forzosa debe establecerse y regularse en la ley. En México, la mismaLey Fundamental tutela el derecho humano a la propiedad mediante la garantía contenidaen el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, al disponer: "Las expropiacionessólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

[110] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, t. III, p. 73.
[111] *Idem*, p. 75.

Si bien la regulación del instituto de derecho público de la expropiación deberegularse en la ley, la aplicación al caso concreto se lleva a cabo mediante un actoadministrativo fundado en la ley correspondiente.

7. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público se ha tratado de definir tanto en la ley como en la jurisprudencia y en la doctrina, y como se puede comprobar fácilmente, es en la legislación en donde se ha registrado el menor número de intentos definitorios de esta categoría jurídica, lo que contrasta con la doctrina, en la que existen tantas definiciones como autores se hanocupado del servicio público.

A. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA LEGISLACIÓN

Poco propenso ha sido el legislador a incluir definiciones en el ordenamiento legal, por ello llama la atención la definición de servicio público contenida en la *Ley que establece las bases para el régimen de permisos, licencias y concesiones para la prestación de servicios públicos y la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del estado y los ayuntamientos,*publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guerrero,* de 10 de octubre de 1989, cuyo tenor es el siguiente:

> **Artículo** 2o.- Para efectos de la presente Ley, se entiende por servicio público la actividad técnica que puede prestarse en forma directa o indirecta para satisfacer necesidades colectivas conforme a principios de igualdad, generalidad, regularidad, adecuación y continuidad.

Como es evidente, en esta definición legal se incluyen los caracteres esenciales básicos de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad que postula la doctrina, así como la finalidad de satisfacer necesidades *colectivas* mediante una actividad técnica que puede prestarse de forma directa o indirecta, mas no dice a cargo de quién, o sea a quién se atribuye la prestación del servicio, aun cuando pueda interpretarse que tal sujeto sea el Estado o el municipio, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Desde luego, una definición no requiere incluir todos los caracteres esenciales y los elementos indispensables de lo definido, sino sólo los necesarios para exponer el género próximo –actividad–, y la diferencia específica –técnica y

satisfactora de necesidades colectivas–, aclarada con sus circunstancias de tiempo –continua– y de modo –igual, general, regular y adecuada–, sin ser tautológica, negativa ni excesivamente larga.

En España, el artículo 85 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, definió: «Son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia local de las entidades locales».

B. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA JURISPRUDENCIA

En Francia, la jurisprudencia viene a ser la principal protagonista en la conformación tanto de la idea como del concepto y de la definición del servicio público, mediante *arréts* tan sonados como los relativos a los casos Rothschild, Dekeister, Blanco, Therond, Terrier, Feutry y el de Radio Atlantic, para no citar sino algunos de los más conocidos, cuya influencia ha trascendido las fronteras de Francia, respecto de la institución jurídica universal del servicio público.

En cambio, en México, la jurisprudencia no ha tenido una participación tan relevante, como en Francia y en España, en la configuración del concepto y de la definición del servicio público, lo cual no ha sido obstáculo para hacer algunos pronunciamientos que incluyen definiciones del servicio público, inicialmente formulados a la luz del criterio orgánico, como el contenido en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida hace más de medio siglo, cuya parte medular señalaba:

> En derecho administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración.[112]

Como salta a la vista, la anterior dista mucho de cumplir las reglas más elementales de la definición, por incluir en ella a lo definido, carecer de diferencia específica, ser obscura e innecesariamente extensa. En descargo

[112] Tomado de: Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, t. I, p. 120.

de sus deficiencias debe tenerse presente que fue formulada en una época –1942– en la cual las teorías relativas al servicio público eran poco conocidas en nuestro país, mas no así las reglas de la lógica.

Posteriormente, la Suprema Corte se ha pronunciado con mucha mayor propiedad y acierto en el tema, al hacer consistir al servicio público:

> En la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que, por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes. *(LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN CON LA.- Apéndice deJurisprudencia* de 1917 a 1965 del *Semanario Judicial de la Federación,* tercera parte, Segunda Sala, pág. 191).

C. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA DOCTRINA

Dado el gran número de definiciones propuestas en la doctrina acerca del servicio público, no vamos a examinar aquí todas ellas, porque además de ser tantas como autores se han ocupado de él, sería un ejercicio de poco provecho; por ello, apenas nos ocuparemos de algunas de las más representativas.

a) La definición de Duguit

En opinión del decano de la Universidad de Burdeos, el servicio público es "toda actividad cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes".[113] El género próximo en esta definición viene a ser toda actividad, sin importar quien la realice, lo cual significa que no se trata forzosamente de una actividad del Estado; la diferencia específica la circunscribe a un sector de las actividades posibles: aquellas cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado no por quien sea, sino, en una circunstancia de modo, por los gobernantes.

La anterior definición es más clara que lo definido, lo cual no se incluye en ella, además es breve y positiva; empero no equivale a lo definido, porque, al menos en la actualidad, a la luz de la doctrina jurídica imperante en materia administrativa, es mucho más que lo definido, por incluir prácticamente todo tipo de actividades del Estado como son, por ejemplo, las concernientes a las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional.

[113] Duguit, Leon, *Traité de droit constitutionnel*, 3ª ed., París, Editions E. de Boccard, 1927-1930, t., II, p. 55.

b) La definición de Jéze

En opinión de Gastón Jéze, el *enfant terrible* de la llamada Escuela del Servicio Público:

> Decir que, en determinada hipótesis, existe servicio público, equivale a afirmar que los agentes públicos, para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos de derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico.[114]

Jéze considera, pues, al servicio público como un procedimiento técnico cuyo objeto consiste en dar satisfacción regular y continua a necesidades de interés general, con sujeción a un régimen jurídico especial, de derecho público. El género próximo viene a ser aquí un procedimiento, mas no cualquiera, sino el precisado por la diferencia específica, en dos aspectos: técnico y satisfactor de necesidades de carácter general. Esta *definitio* se complementa con las circunstancias de modo, relativas a la satisfacción de la necesidad: regular y continua, y con sujeción a un régimen jurídico especial de derecho público, capaz de modificar en todo momento la organización del procedimiento.

El tratadista argentino Benjamín Villegas Basavilbaso, considera a la referida construcción definitoria de Jéze sobre el servicio público "una de las más sistematizadas del derecho administrativo";[115] mas, aun cuando sea más clara que lo definido, sea positiva, esté exenta de vicios tautológicos y no sea muy larga, no es equivalente a lo definido, al incluir, por una parte más y, por otra, menos de lo definido. Afirma que comprende más de lo definido, porque incluye los procedimientos que satisfacen todas las necesidades de interés general, como son las del Estado y del municipio, ambas de indudable interés general, pero que, en la mayoría de los casos, se satisfacen mediante el ejercicio de funciones públicas o a través de la celebración de contratos administrativos de servicios personales, de arrendamientos, de adquisiciones y de obra pública, entre otros, que desde luego no son servicios públicos; de menos, porque no considera a los procedimientos sujetos a regímenes jurídicos mixtos, en parte de derecho público y en parte de derecho privado, pero siempre exorbitantes

[114] Jéze, Gastón, *Principios generales de derecho administrativo*, ed. cit, t. II, vol 1, p. 4.
[115] Villegas Basavilvaso, Benjamín, *op. cit.*, t. III, p. 13.

de este último, característicos de los servicios públicos propiamente dichos prestados bajo el régimen de concesión, o de los servicios públicos impropios o virtuales.

c) La definición de Diez

El prestigiado jurista argentino Manuel María Diez ha definido al servicio público como "la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general."[116]

Además del establecimiento del género próximo y de la determinación de la diferencia específica, se aprecia su claridad, concisión y positividad; igualmente se cuida de incurrir en el vicio de incluir lo definido en la *definitio,* sin embargo, uno y otra no son equivalentes, porque el primero incluye la prestación que no efectúa la administración —sino los particulares-— para satisfacción de necesidades de carácter general, la cual no figura en la definición, por lo que ésta sólo resulta válida para una parte del servicio público, que es la del propio o propiamente dicho, pero no abarca al impropio o virtual.

d) La definición de Olivera Toro

El profesor mexicano Jorge Olivera Toro, propone la siguiente definición, parecida a la de Diez: "el servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme."[117]

En la anterior definición, el género próximo es la actividad estatal, en tanto que la especie viene a ser la actividad del Estado satisfactora de necesidades colectivas. Erróneamente, el autor indica que tal actividad satisface en forma directa o indirecta necesidades colectivas, pues lo que debió expresarse es que el Estado, como titular de tal actividad, la podrá desarrollar directa o indirectamente, porque las referidas necesidades siempre las habrá de satisfacer directamente la actividad; además, esta definición, al igual que la de Diez, tampoco es aplicable al servicio público impropio, porque excluye a las actividades cuya titularidad no corresponde al Estado, sino a los particulares, como acontece en el servicio público impropio.

[116] Diez, Manuel María, *op. cit.*, t. III, p. 198.
[117] Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1967. p. 57.

e) Definición de Alcides Greca

El profesor santafecino, en su renombrada obra *Derecho y ciencia de la administración municipal,* plantea la siguiente definición omnicomprensiva del servicio público:

> Toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada, que tendiendo a satisfacer necesidades públicas es realizada directamente por la administración pública, o indirectamente por los particulares, mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor coste, efectividad, continuidad y eficacia.[118]

En relación con la anterior definición, habremos de hacer notar que en los casos de concesión, subrogación o arriendo del servicio público, efectivamente el Estado realiza indirectamente la prestación que le está atribuida, no así en los casos de servicios públicos impropios, pues tratándose de ellos, la prestación no es atribución del Estado, quien se concreta a otorgar un permiso o una licencia o autorización al particular, para que sea éste quien directamente –no por delegación del Estado ni del municipio– preste el servicio.

D. MI PROPUESTA DE DEFINICIÓN

Para establecer el género próximo del servicio público diré que se trata de una actividad, no de la organización que la tiene a su cargo; no se trata de una prestación, pues el servicio se presta mediante la realización de la actividad; ni mucho menos es un procedimiento, porque es la actividad la que, en algunos casos, precisamente requiere de un procedimiento o de un conjunto de procedimientos, propios de ciencias, industrias u oficios específicos, así como del empleo de ciertos elementos, tales como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados.

Una primera diferencia específica que nos conducirá a un nuevo género próximo, consiste en que la actividad relativa al servicio público es técnica, por lo que requiere de un procedimiento o conjunto de procedimientos, en los términos señalados en el párrafo anterior. Para los efectos del servicio público, podemos considerar a la «actividad técnica» como un nuevo género próximo,

[118] Greca, Alcides, *Derecho y ciencia de la administración municipal*, 2ª ed., Santa Fe, Argentina, 1943, p. 194.

dada la gran diversidad de actividades técnicas posibles, las cuales podemos clasificar en dos grupos: las que satisfacen necesidades de carácter general *y* las que no satisfacen dichas necesidades; la actividad técnica relativa al servicio público es del primer grupo.

En cuanto a lo que se pretende satisfacer mediante la actividad técnica del servicio público, afirmo que es la necesidad de carácter general y no el interés general, ni la necesidad colectiva o de carácter colectivo, ni tampoco la necesidad pública, por las razones expuestas en páginas anteriores al referirme a la necesidad como elemento del servicio público.

A la luz de los caracteres esenciales del servicio público y de la clasificación de las actividades estatales que las agrupa en funciones públicas, servicios públicos, actividades de interés público, obras públicas y actividades socioeconómicas simples, he propuesto la siguiente definición: *Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.*

8. LA DIVISIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

En atención al sujeto a quien está atribuido, el servicio público se divide en propiamente dicho o servicio público propio, y en impropio o servicio público impropiamente dicho.

El servicio público es uno de los diversos tipos en que se clasifican las actividades estatales, otro tipo distinto es el de la función pública; las actividades socioeconómicas residuales, ya sean de interés público o simples, configuran también sendos tipos de actividades estatales.

El servicio público es clasificado por la doctrina en atención a diferentes criterios, dentro de los principales podemos citar los relativos a las características de sus usuarios: de *uti singuli*yde *uti universi;* por el ejercicio de autoridad: de gestión pública y de gestión privada; por su aprovechamiento: voluntarios y obligatorios; por el carácter de la prestación: también voluntarios y obligatorios; por su importancia: indispensables, secundarios y superfluos;

por el carácter de la necesidad: constantes, cotidianos, intermitentes y esporádicos; por razón de su cobro: gratuitos y onerosos; por su régimen jurídico: de régimen jurídico público y de régimen jurídico mixto; por razón de la competencia económica: de régimen de monopolio, de régimen de oligopolio y de régimen de competencia abierta; por el prestador del servicio: de gestión pública indeferenciada sin órgano especial, de gestión a cargo de establecimiento público sin personalidad jurídica propia, o como servicio público personificado, y en forma de sociedad privada; y por la titularidad o jurisdicción del servicio; conforme a este último criterio, los servicios públicos se pueden clasificar en generales, regionales, municipales y concurrentes.

A. GENERALES

Se consideran servicios públicos generales, también conocidos como nacionales –o, en el caso de México, federales–, aquellos cuya prestación, regulación y control está atribuida al gobierno general del país; en tales casos hablamos de un servicio público general, llamado federal cuando se trata de un régimen de este tipo, como es el caso de México, entre cuyos servicios públicos federales podemos citar, entre otros, el del suministro de energía eléctrica, el de correos y el de teléfonos.

B. REGIONALES

Se clasifican como servicios públicos regionales, los que se atribuyen al, y quedan bajo el control, del gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa y no del gobierno general del país.En México, para distinguirlos de los federales, se les denominan servicios públicos estatales, entre los cuales se puede mencionar al servicio público de taxis.

C. MUNICIPALES

Lógicamente, los servicios públicos municipales son los atribuidos a la administración pública municipal; en México, por disposición contenida en la fracción III del artículo 115 constitucional, el municipio atiende los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, y rastro; además, incluye calles, parques y jardines, que en rigor no son servicios públicos sino obras públicas.

D. COINCIDENTES Y COEXISTENTES

En razón de la autoridad a quien compete el control de su prestación, en los servicios públicos se pueden distinguir los de la federación, los de las entidades federativas, los de los municipios, así como los atendidos simultáneamente por la federación, las entidades federativas y los municipios, los cuales, a la luz de la explicación hecha por el doctor Jorge Carpizo acerca de la división de competencias, los podemos a su vez clasificar en coincidentes y coexistentes.

Estaremos frente a un servicio público coincidente cuando su control se atribuye a dos o a las tres instancias de gobierno –federación, entidades federativas, municipios–, mas sólo a una de ellas se confiere establecer los criterios para distribuir su prestación y control; así ocurre, por ejemplo, con el servicio público de educación, atribuido por el artículo 3o constitucional a la Federación, los estados y los municipios, ya que en su fracción VIII confiere al Congreso de la Unión la expedición de las leyes destinadas a distribuir entre ellos la prestación de dicho servicio.

Considero servicios públicos coexistentes, los que en parte se asignan a la Federación, en parte a las entidades federativas, y en parte a los municipios, los servicios públicos de salud y de transporte colectivo de pasajeros, son ejemplos de esta clasificación.

9. PRECIOS, TASAS Y TARIFAS DEL SERVICIO PÚBLICO

Los servicios públicos, con excepción de los clasificados como gratuitos, deben ser remunerados o retribuidos, lo cual significa que el usuario del servicio público deberá pagar un precio o tasa por el uso o aprovechamiento del servicio, determinado en una tarifa. Servicios gratuitos son los atendidos con recursos fiscales, como suelen ser los llamados *uti universo* –alumbrado público, entre otros– y algunos de los denominados *utisinguli,* como el servicio público de educación a cargo del Estado, por ejemplo.

A. LA REMUNERACIÓN AL PRESTADOR DEL SERVICIO

Por definición, el servicio público oneroso implica que el usuario debe hacer el pago de una cantidad determinada a quien tiene a su cargo la prestación del mismo, o sea que los servicios públicos onerosos deben ser retribuidos por los

usuarios en la medida y frecuencia con que los aprovechen. La retribución al prestador del servicio se denomina precio o tasa, según se trate de servicios voluntarios u obligatorios y se refleja en una tarifa determinada de acuerdo a diferentes factores y criterios.

B. EL PRECIO

En relación con los usuarios potenciales, los servicios públicos se clasifican en optativos o facultativos y en obligatorios. Los primeros son aquéllos que el usuario potencial resuelve si utiliza o no; los obligatorios son los que determinadas personas se ven compelidas a convertirse en sus derechohabientes, aun en el caso extremo de que jamás los lleguen a aprovechar.

La retribución hecha por el uso de un servicio público oneroso se denomina precio, cuando su aprovechamiento es optativo para el usuario potencial, es decir, cuando éste no tiene la obligación legal o reglamentaria de utilizarlo. Así ocurre en el servicio público de rastro, entre otros; por ello, para Marienhoff: "Precio es la retribución correspondiente a los servicios *'uti singuli'* de utilización facultativa para el usuario; por ejemplo: ferrocarriles, teléfonos, gas, energía eléctrica, etc."[119]

La orientación del criterio para la determinación del precio de un servicio público dado variará según se trate de un servicio de gestión directa o concesionado, porque en el primer caso el precio estará encaminado a cubrir la amortización y la depreciación, más los gastos de mantenimiento, operación, administración y financiamiento; en tanto que en el servicio concesionado a particulares o a empresas de economía mixta, el precio habrá de procurar, además, la obtención de una ganancia o utilidad, porque lo anima el espíritu de lucro, a diferencia del servicio público, que por carecer de tal propósito, debe tender a su punto de equilibrio. De igual manera, variará el precio por el uso del servicio público, según se le apoye o no con exenciones, franquicias o recursos fiscales; obviamente, siempre deberá ser inferior el precio de un servicio si se apoya con subvención o subsidio.

C. LA TASA

Siempre que el aprovechamiento de los servicios públicos sea obligatorio para los usuarios potenciales, la retribución por la utilización del servicio, se

[119] Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, *op*. cit., t. II, p. 134.

le podrá denominar tasa, dado el carácter fiscal o parafiscal de la retribución, tal como ocurre en los servicios públicos municipales de agua potable y alcantarillado, entre otros; así, Marienhoff define: "Tasa es la retribución correspondiente a los servicios públicos cuya utilización es legalmente obligatoria para el administrado".[120]

Cabe hacer hincapié en que la tasa sólo rige en los servicios públicos onerosos de carácter obligatorio para el usuario, y que es una especie de tributo, género en el que también figuran el impuesto y la contribución de mejoras; se caracteriza por ser un tributo especial y referirse a un servicio público específico, así como por destinarse a compensar pecuniariamente una prestación pública determinada con miras a cubrir su costo, respecto del cual debe ser proporcional para lograr el punto de equilibrio, por no considerarse, por lo menos en la doctrina, fuente de recursos para el erario. En cambio, el impuesto es un tributo de tipo general, sin contraprestación, destinado a cubrir el gasto público sin especificidad.

El uso de la locución «tasas parafiscales» se hizo frecuente durante la segunda mitad del pasado siglo para referirse a las que se aplican en los entes públicos distintos de la administración central, por la prestación de servicios públicos obligatorios. En Francia, la ordenanza número 59-2, del 2 de enero de 1959, en su artículo 4 definió: "las tasas parafiscales son tasas obligatorias percibidas, para un fin concreto, en beneficio de una persona moral distinta del Estado, de las colectividades locales y de los establecimientos públicos locales.[121]

Con un concepto más amplio de las tasas parafiscales, Maurice Duverger las consideró como "extracciones efectuadas sobre sus usuarios, por algunos organismos públicos o semipúblicos, económicos o sociales, con miras a asegurar su financiación autónoma, siendo el ejemplo más importante los aportes de la seguridad social".[122]

La fracción II del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, sin mencionar por su nombre a las tasas parafiscales, recoge su noción doctrinal bajo la denominación de aportaciones de seguridad social, a las que define de la siguiente manera: Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el

[120] *Ibidem*.
[121] Ministere des Finances, *Statistiques et études financiéres*, núm. 160, París, 1962, p. 362.
[122] Ídem.

cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

En los términos de la Ley del Seguro Social, las personas vinculadas a otras por una relación de trabajo, son sujetos del régimen de aseguramiento obligatorio del servicio público de seguridad social, cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón. El personal de la administración pública federal y de las fuerzas armadas tienen sus respectivos sistemas de seguridad social de régimen también obligatorio.

Lo anterior significa que a todo trabajador, inexcusablemente lo debe inscribir su empleador en el servicio público de seguridad social que le corresponda y pagar ambos las cuotas o aportaciones, que dado su carácter obligatorio se identifican con las tasas parafiscales.

En principio, el monto tanto de la tasa como del precio del servicio público en mano pública, debe tender a lograr el punto de equilibrio en la prestación del servicio para no producir beneficios al erario, lo cual no se opone a que se generen remanentes en algunos ejercicios fiscales, bien para compensar los déficit de otros ejercicios, ya para realizar mejoras o ampliaciones al servicio. La obtención de remanentes excesivos y reiterados representarían un impuesto disfrazado.

D. EL PODER TARIFARIO

Como hemos reiterado antes, los servicios públicos están sujetos a un régimen exorbitante del derecho privado, como se evidencia en la determinación de los precios públicos, tasas o tarifas aplicables en cada caso, acción reservada al Estado que así expresa su poder tarifario en esta materia, fincado en su potestad para determinar la política general del país, como lo explica Gaspar Ariño Ortiz, al afirmar:

> El poder tarifario sobre los servicios público surge históricamente en momentos de intervencionismo del Estado y como una consecuencia o manifestación más del poder general de ordenación económica. (...) De ahí que, con o sin expresa declaración formal, a éste corresponda su fijación unilateral, sin que sean hoy pensables condicionamientos o limitaciones

> contractuales. Esta conclusión constituye hoy un *principio general de derecho público con valor y vigencia propios, aplicable a cualquier servicio público, aun sin norma específica habilitante.*[123]

Cabe señalar que los derechos, tasas o aportaciones que deben cubrirse por el uso de los servicios públicos de gestión directa del Estado, son expresiones del referido poder tarifario estatal cuyo sustento se ubica en la fracción VII del artículo 73 constitucional, que, en una manifestación de la potestad tributaria o impositiva del Estado, faculta al Congreso de la Unión a imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, las cuales, según el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos; a las segundas, como ya vimos, la doctrina las denomina tasas parafiscales, y a los últimos les llama tasas.

De igual manera, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé otra manifestación del poder tarifario del Estado al disponer, en la fracción X de su artículo 31, que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos (...)". Una manifestación del poder tarifario, en lo relativo a servicios públicos municipales concesionados, la encontramos en la citada *Ley que establece lasbases para el régimen de permisos, licencias concesiones para la prestación de servicios públicosy la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado y los Ayuntamientos,* del Estado de Guerrero, al disponer:"ARTÍCULO 31.- Los servicios públicos concesionados estarán sujetos a las tarifas que fijen el Estado o los Ayuntamientos, según sea el caso."

E. LA TARIFA

El pago que corresponda –precio o tasa– por el uso de un servicio público dado, se fija en una tarifa que, debidamente autorizada por autoridad competente, da a conocer al usuario el importe a pagar para utilizar el servicio.

a) Etimología y concepto de tarifa

Proveniente de la voz árabe *tárif,* infinitivo del verbo *tarrafa,* traducible como publicar o dar a conocer, el vocablo tarifa comúnmente se explica como una

[123] Ariño Ortiz, Gaspar, *Las tarifas de los servicios públicos*, Sevilla, Instituto García Oviedo, pp. 75-76.

lista de precios. En lo relativo a los servicios públicos, podemos entender por tarifa, la lista de precios o tasas legalmente aprobada, que debe hacerse del conocimiento de los potenciales usuarios.

b) Principios fundamentales de las tarifas

En la justipreciación o tasación justa y equitativa de los servicios públicos onerosos, es decir, en la determinación de los precios públicos o de las tasas que conformen las tarifas respectivas, conviene tener presentes los principios de igualdad, justicia, equidad, proporcionalidad, razonabilidad y certeza que se exponen a continuación.

i. Igualdad

De acuerdo con el principio de igualdad, las tarifas de los servicios públicos deben tener como punto de partida el apotegma «a servicio igual precio o tasa igual», lo que no impide la existencia de tarifas diferenciadas, siempre y cuando se establezcan, ya sea con, base en la distinción de características o modalidades del servicio, como puede ser una tarifa mayor, para el uso del servicio de taxis en horario nocturno; o bien, con criterios de redistribución del ingreso y de la riqueza, como puede ser una tarifa inferior para los usuarios del servicio de agua potable de las zonas marginadas. Tal diferenciación tarifaria podría expresarse para el primer caso, de la siguiente forma: trato igual en condiciones iguales y trato desigual en condiciones desiguales; en tanto que para el segundo caso podría enunciarse como trato igual para los iguales y desigual para los desiguales.

ii. Justicia

Podrá considerarse justa la tarifa de un servicio público dado, si el monto del precio o de la tasa del mismo se determina bajo el supuesto de una eficiente administración y, por tanto, la hipótesis de insumos a precios corrientes del mercado, para operar en punto de equilibrio los servicios de gestión directa, y con una utilidad equitativa para los concesionados. Con esto se logra que los servicios públicos sean pagados por los usuarios en la frecuencia y medida que los usen o estén a su disposición, sin subsidiar su prestación con recursos fiscales.

El subsidio del servicio público, en principio, se puede considera injusto, porque implica destinar recursos fiscales para cubrirlo, lo que significa que contribuyentes no usuarios del servicio aporten recursos para abatir artificialmente el monto de su tasa o de su precio, en beneficio de quienes sí lo usan. Así, se consideraría injusta la tarifa que subsidiase un servicio público de transporte aéreo de lujo, porque la mayoría de los contribuyentes jamás utilizaría tal servicio y. por tanto, injustamente contribuiría a disminuir su precio o tasa, en beneficio de unos pocos usuarios de grandes recursos económicos.

En cambio, si la tarifa de un servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros, como el del Metro, se subsidia, será una minoría de económicamente pudientes la que contribuya a abatir artificialmente la tasa de un servicio público que nunca usará, pero que sí aprovechará la mayoría de contribuyentes, y que además beneficiará a toda la población, por contribuir a disminuir el uso de transporte automotor particular y, por ende, a abatir la contaminación ambiental.

Para que la tasa o precio de un servicio público dado sea justo, los salarios de los trabajadores que lo operan, habrán de ser similares a los de los trabajadores que realizan tareas semejantes, para no formar ni una élite laboral de salarios desmesurados que lesionen al erario o a la economía de los usuarios, ni tampoco un grupo explotado con remuneraciones por abajo de la media. Por el mismo motivo, los precios a que se adquieran los demás insumos del servicio público no deben ser superiores a los que rijan en el mercado. De igual manera, la justicia tarifaria predica la eficiencia y la eficacia del servicio público, por ser injusto que el usuario sufra las consecuencias de una administración inepta o corrupta, lo que significa que las tarifas deben calcularse sobre el supuesto de una correcta y adecuada administración, independientemente de que el servicio esté a cargo de una institución pública o privada.

Tratándose de servicio público operado bajo el régimen de concesión, es de justicia que el concesionario perciba una utilidad razonable, la cual debe considerarse al fijar el monto de la tarifa, bajo el supuesto de una sana, correcta y adecuada administración; por tanto, es inadmisible que repercutan en la tarifa las fallas o deficiencias administrativas del prestador del servicio, por lo cual le deberán mermar su utilidad o representarle pérdida. En los servicios públicos prestados bajo gestión directa de la administración pública, de haber deficiencias administrativas que produzcan resultados financieros deficitarios,

es de justicia la remoción de los servidores públicos responsables, a quienes, en su caso, se les habrá de fincar la responsabilidad correspondiente. Asimismo será de estricta justicia la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* o teoría de la imprevisión, para modificar una tarifa vigente, cuando por causas imprevisibles y no imputables al prestador del servicio, se alteren de manera substancial y significativa las circunstancias en que se aprobó, o alguno o algunos de los fundamentos esenciales que sustentaron la aprobación de la tarifa cuya modificación se pretende.

iii. Equidad

Desde la perspectiva matemática, una tarifa será equitativa si lo que cuesta la operación del servicio público, más la respectiva amortización y depreciación y, en su caso, la justa utilidad del concesionario, se reparte alícuotamente entre sus usuarios para su pago.

iv. Proporcionalidad

La tarifa del servicio público, para ser equitativa, deberá ser, además, proporcional, lo cual se logra mediante su determinación en función de la medida de su aprovechamiento, aun cuando no se logre una proporcionalidad matemáticamente exacta, porque, como señala Marienhoff:

> Desde luego, lo expuesto no significa que la tasa o el precio del servicio deban equivaler matemáticamente a la prestación recibida por el usuario, pues tal exigencia sería insensata; sólo significa: 1° que la tarifa ha de aplicarse a prestaciones efectivamente recibidas por el usuario, aunque el monto de lo que éste abone por ello no equivalga matemáticamente a la prestación que recibe, bastando que entre el precio o tasa y la prestación recibida exista una 'discreta equivalencia, 2° que la 'proporcionalidad' en materia de tarifas también debe existir en la determinación del módulo en cuyo mérito se cobrará la tasa o el precio.[124]

v. Razonabilidad

Sin duda resulta irrazonable una tarifa cuya aplicación en un servicio público dado dé lugar a utilidades o remanentes desmesurados; lo que no ocurrirá si, por el contrario, la utilidad o remanente que produce al prestador del servicio, no representa un exceso. Tratándose de servicios públicos concesionados, una

[124] Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*, *op. cit*., t. II, p. 146.

tarifa sería irrazonable si –en el supuesto de una sana, correcta y eficiente administración– generase pérdidas, o utilidades menores a las tasas bancarias, porque es absurdo que la empresa privada subsidie a un servicio público o corra riesgos y despliegue un esfuerzo considerable para lograr, cuando mucho, el equivalente a lo que paga una inversión bancaria de renta fija. Por contra, una utilidad que rebase el doble de la tasa bancaria más alta, seguramente sería irrazonable, dada la exclusividad que, en mayor o menor medida, implica la actividad de prestación del servicio público.

En el caso de servicios públicos de gestión directa, cuya prestación no está animada por el espíritu de lucro, no deben reportar utilidades; pero si la aplicación de una tarifa calculada para lograr el punto de equilibrio financiero, en la práctica da lugar a remanentes, con toda razón, éstos podrán aplicarse a cubrir déficit de ejercicios anteriores o a crear reservas para déficit de ejercicios subsiguientes. Mas, si tales remanentes fueren excesivos, o reiterados e importantes en varios años consecutivos, denunciarían la irrazonabilidad de la tarifa en cuestión.

vi. Certeza

A fin de que, tanto el prestador del servicio como el potencial usuario de un servicio público determinado, puedan tener certeza de la correspondiente tarifa de precios o de tasas, ésta deberá ser debidamente aprobada y publicada por la autoridad competente, en la forma y términos previstos en la ley o, en su caso, en el propio título de la concesión. En nuestra opinión, la tarifa debiera mantenerse en exhibición permanente, a la vista de los potenciales usuarios, en las instalaciones y oficinas del prestador del servicio, de acceso al público.

F. NATURALEZA JURÍDICA DE LA TARIFA

En la doctrina, como en la práctica, la tarifa del servicio público admite, respecto de su naturaleza jurídica, cuando menos tres versiones que conviene conocer: la tarifa contrato, la tarifa acto administrativo y la tarifa ley; porque como fundadamente hace notar Manuel María Diez: "El estudio de la naturaleza jurídica de las tarifas en lo relativo a las relaciones entre concesionario y concedente, tiene una gran importancia, porque de ella resultarán los principios aplicables al control del Estado en esa materia."[125]

[125] Diez, Manuel María, *Régimen jurídico de las comunicaciones*, Buenos Aires, Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez, t. III, p. 81.

a) La tarifa contrato

Admite la tarifa contrato dos modalidades distintas; conforme a la primera, la tarifa es un contrato o el resultado de un contrato celebrado entre el Poder público y el operador del servicio. Conforme a la segunda versión, la tarifa se pacta entre el prestador y el usuario del servicio público.

i. Contrato entre Poder público y prestador del servicio

En opinión de George Dereux, el contrato que genera la tarifa de un servicio público se perfecciona cuando el Poder público aprueba el proyecto de tarifa propuesto por el prestador del servicio.[126] De acuerdo con este criterio, la tarifa del servicio público requiere siempre de un proyecto o propuesta de tarifa que debe formular el operador o prestador del mismo, así como de la aprobación del Poder público.

Semejante interpretación contractual de la tarifa tiene numerosos detractores y, en la actualidad, está casi olvidada. Se le objeta en razón de que el proyecto formulado por el operador del servicio no pasa de ser una propuesta que la autoridad va a considerar, pero no necesariamente va a aprobar, porque puede ser modificado de manera importante e, incluso, desechado y substituido totalmente por la autoridad. De esta suerte, conforme a tales argumentos, la aprobación y creación de la tarifa sería un acto unilateral de autoridad.

Se aduce también, para impugnar dicha versión contractual de la tarifa, que los contratos únicamente producen efectos entre las partes y no respecto de terceros, como serían los usuarios del servicio público, sin que ello se pueda convalidar mediante el mecanismo jurídico de la «estipulación por otro», porque éste sólo puede operar para dar o hacer algo en provecho de un tercero extraño al contrato, mas no para imponerle obligaciones, como es en el caso de la tarifa.

ii. Contrato entre operador y usuario del servicio

En la otra modalidad contractual de la tarifa, ésta se considera pactada de común acuerdo entre el prestador y el usuario del servicio público, tesis ampliamente impugnada, por considerarse que el servicio público siempre

[126] Dereux, George, *De la nature juridique des tarifs de chemins de fer*, París, Ed. Thése, 1906, p. 99.

está sujeto a un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado, en virtud del cual el Estado impone el precio o tasa del servicio público, dadas las circunstancias de mayor o menor exclusividad en que se desarrolla su actividad, con lo cual se pretende proteger los intereses del usuario.

b) La tarifa como acto administrativo

La tarifa se determina, conforme a este criterio, mediante un acto administrativo, debidamente previsto y autorizado por la ley, porque el legislador autoriza a la administración pública a determinar las tarifas de los servicios públicos, dentro de ciertos lineamientos, sin que ello impida que el prestador del servicio proponga a la autoridad competente un proyecto de tarifa.

En el ámbito municipal, es común que los ayuntamientos tengan atribuida la facultad de determinar el monto de las tarifas; así ocurre, por ejemplo, en el Estado de Guerrero, en donde la *Ley que establece las bases para el régimen de permisos, licencias y concesiones para la prestación de servicios públicos y la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado y los Ayuntamientos,* ordena: "ARTICULO 31. Los servicios públicos concesionados estarán sujetos a las tarifas que fijen el Estado o los Ayuntamientos, según sea el caso."

c) La tarifa ley

Cuando la tarifa es determinada por la ley, adquiere una fuerza obligatoria incontrastable, superior a la generada por un acto administrativo o de derecho privado, por lo que las convenciones que se pactasen para variar o evitar su aplicación serían nulas; además contra de ella nadie podría alegar ignorancia y podría incluir sanciones, incluso penales, por su incumplimiento.

En la práctica, diversos servicios públicos han sido tarifados mediante ley, así, los servicios públicos de seguridad social son tarifados mediante ley, por ejemplo, la tarifa aplicable en el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado –ISSSTE–, está contenida en el capítulo segundo de su Ley.

G. CONSECUENCIAS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA TARIFA

En el supuesto de que las tarifas fuesen determinadas mediante contratos privados celebrados entre concesionario y usuario del servicio público, serían modificables mediante acuerdo de las partes, quedarían subordinadas a las leyes y reglamentos que pudieran oponérseles, y las controversias a que dieren lugar serían de la competencia de los tribunales judiciales correspondientes.

De fijarse las tarifas mediante contratos administrativos celebrados entre concedente y concesionario del servicio público, igualmente serían modificables por medio de acuerdo entre las partes; también se subordinarían a las leyes y reglamentos que se les pudiesen oponer, y la competencia para conocer de las controversias que generasen correspondería a los tribunales administrativos.

En rigor, la tarifa acto administrativo constituye, junto con sus reglas de aplicación, una tarifa reglamento, unilateralmente determinada por la autoridad facultada por la ley; para tal efecto, pese a la posibilidad de que el concesionario o prestador del servicio proponga un proyecto tarifario, por cuya razón su modificación sólo se dará mediante otro acto administrativo o por medio de una ley, y las controversias que su aplicación genere serán resueltas por los tribunales administrativos.

Las convenciones que en contra de la tarifa reglamento pactasen los usuarios con los prestadores del servicio público estarían viciadas de nulidad. Únicamente las sanciones previstas para su incumplimiento por la ley, podrían incluirse en dicha clase de tarifa unilateralmente fijada.

La tarifa ley sólo puede modificarse mediante otra ley, por cuya razón los convenios que pudieren efectuarse para alterar u obstruir su aplicación carecerían de validez, al igual que los actos administrativos encaminados a tal fin. La competencia para conocerde las controversias que su aplicación llegare a suscitar, la habrá de determinar la propia ley, la cual puede señalar sanciones para su incumplimiento.

No obstante sus evidentes ventajas, la tarifa ley tiene el grave inconveniente de su rigidez, lo cual puede provocar que su aprobación y, lo que es peor, su modificación, lleve largo tiempo, circunstancia que se agravaría en épocas de

inestabilidad financiera, en las cuales se requiere de rápidas modificaciones tarifarias para que los precios y tasas de los servicios públicos recuperen, a la brevedad posible, sus caracteres de justicia, equidad y razonabilidad.

De ahí que, en muchos casos se opte por la tarifa reglamento, cuya actualización es mucho más ágil.

H. VIGENCIA DE LA TARIFA

La vigencia de la tarifa suele ser indefinida y, en principio, no debe modificarse en tanto no varíen substancialmente las condiciones o circunstancias que motivaron su determinación, salvo en los casos a que se refiere la llamada cláusula *rebus sic stantibus* o teoría de lo imprevisible; empero, es conveniente proceder a su revisión con alguna periodicidad, aun sin petición del prestador del servicio, tanto para evitar que se produzcan en exceso utilidades o remanentes, como para realizar ajustes que permitan mantener la igualdad, justicia, equidad, proporcionalidad y razonabilidad de la tarifa, en beneficio de los usuarios.

IV. LA OBRA PÚBLICA

La palabra *obra* tiene diversas acepciones; así, entre otros significados, se entiende por tal: todo objeto producido o transformado por algún agente, lo mismo que cualquier edificio en construcción, a cuyo término será una obra terminada; también viene a ser toda producción del entendimiento, ya sea en filosofía, ciencias, letras o artes; al igual que medio, virtud o poder, como lo hecho por obra del Espíritu Santo. En fin, *obra* también quiere decir acción moral, labor desarrollada por algún sujeto, o trabajo requerido para la ejecución de una cosa, entre otras acepciones.

La obra relativa a la construcción, instalación, reparación, reconstrucción, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de inmuebles puede ser pública o particular; para los efectos legales se suelen considerar obras públicas las de uso y aprovechamiento generales, como los caminos, puentes, presas, puertos –aéreos y marítimos, canales –de riego y de navegación–, pozos –de agua y petroleros–, desecación de pantanos y saneamiento de terrenos; asimismo, los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos.

En el ámbito urbano destaca entre las obras públicas la calle, cuya vocación –vengo de decirlo– es erigirse en la infraestructura para el ejercicio de la libertad de tránsito consagrada en la Constitución, a través del desplazamiento de las personas y de sus vehículos en la vía pública, a cuyo efecto, en sus presupuestos anuales de gastos, tanto los municipios como el Distrito Federal y sus delegaciones, prevén destinar recursos que tienen como finalidad la apertura, ampliación, pavimentación y mantenimiento de calles y avenidas, mas una vez construidas y/o ampliadas se convierten en estacionamientos públicos, mercados públicos o pistas para competencias deportivas, lo cual trastoca la vocación natural de la calle, en detrimento del orden y del interés público que predica el libre tránsito de personas y de sus vehículos.

A principios del siglo XX, el profesor español Carlos Soldevila explicaba: «Se denominan públicas las obras que tienden a satisfacer necesidades sociales y las construcciones destinadas a servicios del Estado o de las instituciones infra-soberanas.»

Por su parte, la Ley de Obras Públicas del Estado de México, publicada en la *Gaceta de Gobierno del Estado de México,* de 26 de septiembre de 1984, de manera evidentemente errónea estableció:

> Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se considera obra pública: todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de la Ley, destinados a un servicio público o al uso común.
> Los bienes que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble necesarios para la realización de las obras públicas, por administración, o los que suministren las dependencias, entidades o ayuntamientos conforme a lo pactado en los contratos de obra, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley sin perjuicio de que las adquisiciones de los mismos se rijan por la ley respectiva.
> Quedan comprendidos:
> I. La construcción, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que tiendan a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del Estado, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo; y
> II. Todos aquellos de naturaleza análoga.

La doctrina francesa distingue la obra en construcción de la obra terminada, al utilizar dos locuciones diferentes: *travauxpublics,* para aludir a los trabajos que crean, producen o modifican la obra, y *ouvragepublic,* para referirse a la obra terminada. La obra pública se puede agrupar en la atribuida a la Federación, a los Estados y a los municipios; serán obras públicas municipales las realizadas por el municipio para el desempeño de sus funciones públicas, para la prestación de servicios públicos, así como las calles, parques y jardines y su equipamiento.

Entre las formas de gestión de la obra pública destacan la del contrato de obra pública, y la de administración directa de la propia administración pública; empero, existen otras formas de gestión posibles, como la concesión de obra pública, y el contrato condicionado de comodato. Mas, independientemente de su forma de gestión, la realización de la obra pública puede ser de la competencia municipal, como sostuvo la siguiente tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

> **OBRAS PÚBLICAS. SU RELACIÓN MATERIAL CORRESPONDE A LOS AYUNTAMIENTOS. (ARTICULO 142 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS)**
>
> Es criterio de este Tribunal que debe entenderse que el obligado a construir, es decir, a realizar la obra pública es el ayuntamiento, y que no debe molestarse a los particulares obligándoles a hacerse cargo de obras que competen al poder público porque lo contrario es violatorio de las garantías individuales, sin que con ello haya querido decirse que el propio poder público no puede establecer erogaciones a cargo de los particulares para cubrir los gastos que implican la realización de las obras públicas que está obligado a realizar o para el mantenimiento de los servicios públicos que presta. En cuanto se refiere a la manera de sufragar los gastos que implican la satisfacción de las necesidades que compete satisfacer al ayuntamiento, deberá estarse a las disposiciones de carácter tributario que señalan los medios de obtener los recursos económicos de los municipios. Por las razones anteriores, el artículo 142 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, que crea un derecho destinado a la conservación y reposición de las unidades de vapor mercurial o fluorescente, con cargo a los propietarios o poseedores de predios con frente a la calle, no puede estimarse violatorio de garantías.
> *Semanario Judicial de la Federación,* 7a época, volumen 36, parte primera, página 23.

La ejecución de obra pública mediante el esquema contractual ortodoxo implica la celebración del contrato administrativo por antonomasia, cual es el de obra pública.

Para la ejecución de obra pública de escasa cuantía y que no requiere de equipo sofisticado ni de personal altamente especializado, como puede ser la referida al bacheo y mantenimiento de las calles, por ejemplo, se recomienda la administración directa y el empleo de mano de obra y materiales de la región, sin perjuicio de alquilar el equipo y maquinaria adicionales necesarios y contratar los servicios de fletes y acarreos de materiales que no pueda realizar el municipio con equipo de transporte propio.

En la actualidad se considera a la concesión de obra pública municipal como una forma de gestión de la misma, por medio de la cual la administración municipal encarga a un particular la ejecución de la obra a costa y riesgo de éste y le confiere durante un plazo determinado la explotación de la misma a efecto de que recupere la inversión realizada, el importe de los intereses respectivos, la suma de los gastos de operación *y* mantenimiento realizados *y* obtenga, además, una utilidad.

Se trata, en rigor, de un contrato de obra pública aunado a la concesión de un bien del dominio público, cual es la obra pública una vez concluida, esquema que permite al concedente realizar dicha obra sin emplear sus recursos, habida cuenta que será el concesionario quien realizará la inversión requerida.

Otra forma de gestión de la obra pública puede ser a través de un contrato de comodato, mediante el cual la administración municipal comodante entregue en comodato a un particular comodatario, por un plazo razonablemente determinado, un predio bajo su dominio para destinarlo, por ejemplo, a la construcción de un estadio deportivo, cuya explotación permitirá al comodatario recuperar el costo de construcción, operación, mantenimiento, así como los respectivos intereses y, en su caso, de una utilidad; vencido el plazo del comodato, la administración pública asume la explotación de la obra.

Desde luego, la designación del comodatario se puede derivar de una licitación pública, que permita una competición equitativa y transparente entre los posibles interesados.

Esta forma de gestión, además de no requerir de inversión pública, puede resultar bastante sencilla y, por tanto, especialmente aconsejable para la realización de diversas obras públicas en los municipios de escasos recursos.

V. LA ACTIVIDAD SOCIOECONÓMICA RESIDUAL DEL MUNICIPIO

Desde luego, las actividades del municipio no se reducen a las relativas a la función, al servicio público y a la obra pública, dado que —a semejanza del Estado—, puede realizar otras identificables bajo la común denominación de actividades económicas residuales, en el entendido de que en el ejercicio de la función pública, en la prestación de servicio público y en la ejecución de obra pública, el municipio realiza actividades inscritas también en el ámbito socioeconómico, de ahí la calificación de actividades socioeconómicas residuales.

1. ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE INTERÉS PÚBLICO

Las actividades socioeconómicas residuales del municipio serán consideradas de interés público cuando, sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, tienen un interés prioritario dentro del ámbito municipal.

La instalación y operación de una planta municipal de tratamiento de residuos sólidos para su reutilización, a efecto de resolver el problema de su acumulación y, además, generar ingresos al ayuntamiento, sirve de ejemplo de actividad socioeconómica residual de evidente interés público del municipio productor de altos volúmenes de desechos sólidos.

2. ACTIVIDADES ECONÓMICAS SIMPLES

Hablamos de actividades económicas simples del municipio para referirnos a las ordinariamente desempeñadas por los particulares, pero que el ente municipal llega a realizar subsidiariamente, ante la ausencia, la insuficiencia, o la ineficiencia de los particulares.

CAPÍTULO CUARTO.
LA ORGANIZACIÓN VECINAL DELEGACIONAL EN LOS ESTADOS

CAPÍTULO CUARTO. LA ORGANIZACIÓN VECINAL DELEGACIONAL EN LOS ESTADOS

En términos generales, los municipios mexicanos son de extensión considerable, por lo que cada uno aloja a un conjunto más o menos numeroso de asentamientos humanos, circunstancia que propicia la creación en ellos de organizaciones vecinales que suelen llamarse delegaciones, aun cuando en algunos estados de la República mexicana les llamen comisaría, tenencia, agencia, sindicatura, alcaldia, junta auxiliar o presidencia de comunidad.

I. NOCIÓN DE DELEGACIÓN

Delegar es transferir a otro la atribución, e incluso deberes y obligaciones –como ocurre en la delegación de deuda– del cargo u oficio propio, por lo que, delegación es la acción y efecto de delegar, lo que admite diversas modalidades, pues la delegación puede ser política, diplomática, administrativa, civil, mercantil o eclesiástica, que respectivamente se regulan por el derecho constitucional, internacional, administrativo, civil, mercantil y canónico.

También existe la delegación legislativa, prevista en textos Constitucionales, como es el caso de la Constitución Española de 1978, que en su artículo 82 faculta a las Cortes para delegar –sin posibilidad de subdelegar a otras autoridades– en el gobierno la potestad de emitir decretos legislativos con carácter de ley sobre tema concreto y plazo específico.

Además prevé la posibilidad de que el Gobierno, en caso de urgente y extraordinaria necesidad, expida decretos-leyes que no podrán versar sobre la normativa de las instituciones básicas del Estado, ni sobre los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, ni tampoco al derecho electoral o al régimen de las comunidades autónomas. Tales decretos-leyes deberán ser debatidos de inmediato en el Congreso de los Diputados, para convalidarlos o derogarlos, dentro de un plazo de treinta días.

En México, la Constitución federal vigente prevé la delegación legislativa en tratándose de suspensión de garantías, y en materia aduanera.

Igualmente se entiende por delegación, la demarcación territorial en que se ejerce un cúmulo de atribuciones que se transfieren: a) del Gobierno del

Distrito Federal, al jefe delegacional respectivo; b) del ayuntamiento de un municipio, altitular de una delegación municipal –o su equivalente–; c) de una Secretaría de Estado, a quien encabeza, por designación administrativa, el órgano desconcentrado respectivo, como ocurre en el caso de las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El presente capítulo se ocupa de la delegación entendida como demarcación territorial en que su titular ejerce un cúmulo de atribuciones que le transfirió el ayuntamiento del municipio en el que se encuentra ubicada, me refiero, pues, a la delegación municipal o su equivalente.

II. LAS DELEGACIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES

El Estado de Aguascalientes es uno de los más pequeños de la República, pues su superficie es de apenas 5,606 kilómetros cuadrados, que representa el 0.3% del territorio nacional, en tanto que su población es del orden de un 1'184,996 habitantes, que equivalen al 1.1% del total del país.

Aguascalientes no figuró en la relación de Estados de la República en la Constitución de 1824, dado que formaba parte de Zacatecas, pero un decreto del presidente Antonio López de Santa Anna, fechado el 23 de mayo de 1835, lo convirtió en Territorio. La transformación de Aguascalientes en Estado de la República fue obra de la Constitución de 1857.

La Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes prevé, dentro de la división territorial de los once municipios del Estado, la existencia de delegaciones urbanas y delegaciones rurales, y para tal efecto dispone:

> Artículo 105. La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal; delegaciones municipales urbanas o rurales; colonias; fraccionamientos; sectores; demarcaciones y manzanas, cuya denominación, extensión y límites serán señalados por el Ayuntamiento, asegurando y facilitando la eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Es de hacer notar que los delegados municipales en el Estado de Aguascalientes no son elegidos popularmente, sino designados por el Ayuntamiento respectivo, ya que la citada Ley, previene:

> Artículo 122. Son autoridades auxiliares municipales, los delegados y subdelegados, los jefes de sector, de sección y de manzana que designe el Ayuntamiento conforme a los procedimientos establecidos por éste, en los reglamentos respectivos.

En el municipio de Aguascalientes, el ordenamiento jurídico, que en otras municipalidades se llama Reglamento General del Municipio, se denomina Código Municipal de Aguascalientes,[127] cuyo artículo 3 divide el territorio en ocho delegaciones y la Zona Centro, y en su artículo 14 incluye a los delegados dentro de la lista de autoridades municipales, en tanto que en su artículo 98 dispone que entre las unidades administrativas dependientes de la Presidencia Municipal, figure la Coordinación de Delegaciones.

Las atribuciones de los delegados municipales del municipio de Aguascalientes son modestas, y en los términos del artículo 102 del Código Municipal en cita, consisten en:

> I. Acordar con el Presidente Municipal a través del Coordinador General de Delegaciones el despacho de los asuntos que le corresponden.
>
> II. Rendir informe de las actividades desempeñadas al Presidente Municipal, al Regidor o Síndico del ramo y a la Coordinación General de Delegaciones, cuando así se les requiera.
>
> III. Vigilar que se cumpla estrictamente con las disposiciones legales en todos los asuntos asignados.
>
> IV. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de sus respectivas áreas, con las unidades administrativas correspondientes con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes.
>
> V. Formular y proponer al Presidente los proyectos de planes y programas que les correspondan a través de la Coordinación General de Delegaciones.
>
> VI. Proporcionar información y cooperación técnicas a las dependencias de la administración pública municipal.
>
> VII. Mantener permanente comunicación con la Dirección de Atención Ciudadana y demás dependencias municipales, a efecto de responder, atender y dar seguimiento

[127] Dado el 10 de octubre de 2007, actualizado conforme a diversas modificaciones, la última, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes del 5 de enero de 2009.

a las demandas y necesidades de la población a través del Coordinador cuando por la operatividad resulte más conveniente.

VIII. Participar con la Dirección de Modernización Tecnológica en la modernización y simplificación de los sistemas administrativos a través del Coordinador.

IX. Cumplir con la normatividad que emita la Dirección General de Modernización Tecnológica en materia de operación, mantenimiento, aplicación y administración de los sistemas de cómputo y en general, con las normas que emitan las dependencias municipales dentro de sus áreas de competencia.

X. Asistir y brindar el apoyo necesario para los eventos y actividades de las dependencias de la administración pública municipal organizadas en su jurisdicción.
XI. Llevar a cabo reuniones mensuales con los comisarios municipales.

XII. Hacer recorridos en colonias y comunidades para hacer un diagnóstico y resolver la problemática del lugar en materia de servicios públicos y apoyos en desarrollo humano, urbano y rural.

XIII. Dar seguimiento a reportes de las necesidades del servicio público, alumbrado, agua potable y los demás servicios con que cuente o necesite la comunidad.

XIV. Apoyar a la ciudadanía canalizándola a diversas instancias como hospitales, Sistema D.I.F., Seguridad Pública, entre otras.

XV. Las demás que señale la Ley o el H. Ayuntamiento por conducto del Presidente Municipal.

III. LAS DELEGACIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

El Estado de Baja California tiene una superficie territorial de 73,200 kilómetros cuadrados –equivalente al 3.7% del territorio nacional–, divididos en cinco municipios: Mexicali, Tijuana, Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, que en suma, alojan una población del orden de 3’155,070 habitantes –según el Censo de 2010– que representan el 3.7% de la población del país.

En los inicios del México independiente, tanto la Alta California como la Baja California tuvieron el carácter de territorios federales, que se cambió por el de partidos judiciales al expedirse la espuria Constitución centralista de 1836.

Como consecuencia del injusto Tratado Guadalupe-Hidalgo que en 1848 puso fin a la Guerra con Estados Unidos, México perdió más de la mitad de su territorio, incluida la Alta California. En tal circunstancia, la península de la Baja California se dividió en dos partidos judiciales, el de Baja California Norte y Baja California Sur, que por decreto presidencial de 1873 se convirtieron en distritos Norte y Sur, respectivamente, separados por el paralelo 28, que en 1930 se transformaron en sendos territorios federales.

El 16 de enero de 1952 se publicó la reforma que modificó los artículos 43 y 45 constitucionales a efecto de convertir al Territorio de Baja California Norte, en Estado de Baja California, que procedió a promulgar su Constitución Política particular, el 16 de agosto de 1953.

La Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicada el 15 de octubre de 2001 en el Periódico Oficial del Estado, divide al Estado en cinco municipios: Mexicali, Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada, y en la fracción V de su artículo 3, faculta a sus Ayuntamientos a emitir el estatuto que establezca las demarcaciones administrativas interiores del territorio municipal.

Por su parte, el Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada, Baja California, publicado el 22 de febrero de 2008 en el Periódico Oficial del Estado, dedica el capítulo octavo de su título segundo, a las delegaciones municipales, a las que define como órganos administrativos para la desconcentración de funciones del gobierno municipal, cuyo objeto consiste en llevar a cabo las acciones tendientes a "preservar y mantener el orden, la tranquilidad y seguridad de los vecinos, asegurar la prestación de los servicios públicos municipales, así como la observancia del Bando de Policía y Gobierno y los demás reglamentos municipales, dentro de sus jurisdicciones territoriales".

En su artículo 90, el referido reglamento presenta la relación de las veintitrés delegaciones municipales de Ensenada, Baja California, que son las siguientes:

I.- Bahía de los Ángeles;
II.- Camalú;
III.- Chapultepec;
IV.- El Mármol;

V.- El Porvenir;
VI.- El Rosario;
VII.- El Sauzal;
VIII.- Eréndira;
IX.- Francisco Zarco;
X.- Isla de Cedros;
XI.- La Misión;
XII.- Maneadero;
XIII.- Puertecitos;
XIV.- Punta Colonet;
XV.- Punta Prieta;
XVI.- Real del Castillo;
XVII.- San Antonio de las Minas;
XVIII.- San Quintín;
XIX.- San Vicente;
XX.- Santo Tomás;
XXI.- Valle de la Trinidad;
XXII.- Vicente Guerrero;
XXIII.- Villa de Jesús María.

Se trata de delegaciones municipales cuyos titulares, denominados delegados, no son de elección popular, sino, en los términos del artículo 28 del Reglamento, designados administrativamente por el presidente municipal, del que son sus representantes.

Además, los agentes de la Dirección de Policía y Tránsito quedan sujetos a la coordinación administrativa y mando del delegado municipal, pero bajo la supervisión del Director de Policía y Tránsito Municipal.

Las facultades y obligaciones de los delegados municipales se establecen en el artículo 92 del ordenamiento de referencia y consisten en:

> I.- Atender a la comunidad en sus demandas, e instruir y supervisar que los funcionarios de las dependencias y entidades adscritos a la Delegación, den respuesta a sus planteamientos en los asuntos de competencia municipal;
> II.- Auxiliar en todo lo que requiera el Presidente Municipal y/o el Administrador Regional para el mejor cumplimiento de sus funciones;
> III.- Orientar a la comunidad e informar a la autoridad competente, sobre situaciones cuya atención corresponda a otros órdenes de gobierno;

IV.- Gestionar y promover la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos en el territorio de la Delegación;
V.- Fomentar el desarrollo de actividades productivas en el territorio de la Delegación;
VI.- Promover, opinar y validar la propuesta de obras públicas municipales que se vaya a someter a consideración del Ayuntamiento;
VII.- Supervisar la ejecución de obras públicas municipales que se lleven a cabo en el territorio de la Delegación;
VIII.- Vigilar la prestación de los servicios públicos municipales dentro de su respectiva jurisdicción, y en su caso, exigir a la dependencia o entidad responsable de prestarlos, la corrección de las irregularidades o deficiencias que detecte;
IX.- Organizar los actos cívicos en las poblaciones de la jurisdicción;
X.- Promover la integración de comités de participación ciudadana, para procurar la colaboración y participación de la comunidad en la planeación, atención y supervisión de acciones del gobierno municipal;
XI.- Administrar los recursos asignados a la Delegación Municipal para la realización de sus programas;
XII.- Independientemente de la información periódica (primera semana del mes siguiente) que deberá hacer llegar al Presidente Municipal a través del Director de Desarrollo Regional, presentará a la comunidad de las poblaciones de la Delegación, un informe anual de las actividades desarrolladas;
XIII.- Participar en la formulación, conocer y validar las propuestas de planes, programas, actividades y presupuestos que las dependencias y entidades vayan a aplicar dentro de la jurisdicción territorial de la Delegación;
XIV.- Mantener una coordinación y comunicación efectiva con las dependencias y entidades, en la integración de los planes, programas de trabajo y actividades a desarrollar en la Delegación Municipal;
XV.- Acordar con los titulares de las dependencias y entidades, la designación de las personas que serán responsables o trabajaran en las oficinas de aquellas que se adscriban a la Delegación;
XVI.- Controlar administrativamente a los empleados de las dependencias y entidades adscritos a la Delegación, dando seguimiento al cumplimiento de los programas y presupuestos aprobados;
XVII.- Observar y cumplir con las normas técnicas aprobadas por el Ayuntamiento.
XVIII.- Proponer al Presidente Municipal y a los titulares de las dependencias y entidades, la adopción de medidas para fortalecer su capacidad de gestión de gobierno, mejorar la prestación de los servicios públicos municipales, así como la calidad de vida y bienestar de la población;
XIX.- Establecer coordinación y conjuntar esfuerzos con instituciones involucradas en el desarrollo de las zonas que se encuentren dentro del territorio de la Delegación Municipal;
XX.- Las diversas acciones emprendidas por el Delegado en su jurisdicción, estarán encaminadas a lograr de manera gradual la autonomía financiera, por lo

que presentará proyectos de cómo mejorar sus ingresos, en base al orden y la regulación;
XXI.- Ser el encargado de la seguridad, paz y tranquilidad de los pobladores de la Delegación Municipal, teniendo a su cargo la Policía Municipal Preventiva, y
XXII.- Las demás que expresamente le encomienden las leyes, reglamentos o le instruya el Presidente o el Administrador Regional, según sea el caso.

IV. LAS DELEGACIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

En el Censo General de Población del 2010, el Estado de Baja California Sur fue el que menos población registró, pues apenas llegó a 637,026 habitantes –equivalente al 0.6% del total del país– radicados en una superficie territorial de 74,608 kilómetros cuadrados, que representan el 3.8% del territorio nacional.

Comparte su historia el Estado de Baja California Sur con la del Estado de Baja California hasta que, después de la guerra con los Estados Unidos, concluida en 1848, la Península en que se ubican ambos, se dividió en dos partidos judiciales, el de Baja California Norte y el de Baja California Sur, que sucesivamente se transformaron, primero en distritos, y después en sendos territorios federales.

La erección de Baja California Sur en un Estado más de la República tuvo lugar durante el gobierno del presidente Luis Echeverría, mediante modificación de los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de octubre de 1974.

La Constitución Política del Estado de Baja California Sur fue promulgada el 15 de enero de 1975, que dividió al Estado en tres municipios: La Paz, Comondú y Mulegé, a los que por posteriores reformas se agregaron el de Loreto y el de Los Cabos, previendo en su artículo 121, que se dividieran en cabeceras, delegaciones y subdelegaciones, facultando a los ayuntamientos respectivos para establecer las dos últimas, y determinar su extensión y límites, empero, se atribuyó al presidente municipal el nombramiento y remoción de los delegados y subdelegados municipales, de acuerdo con las disposiciones aplicables.Sin embargo, la Ley Orgánica del Gobierno Municipal de Baja California Sur, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno de ese Estado, de 10 de octubre de 2007, en su artículo 84, previene que la designación de

Delegados podrá hacerse mediante consulta ciudadana o elección por parte del Cabildo en los términos establecidos en el artículo 51 fracción I inciso f) de dicha ley, de acuerdo a las bases que establezca la convocatoria que para tal efecto expida el Ayuntamiento.

El artículo 88 de la referida Ley establece las atribuciones de los delegados municipales, las que consisten en:

> I.- Ejecutar los acuerdos que expresamente le delegue el Ayuntamiento y el Presidente Municipal, en el área de su adscripción;
> II.- Vigilar y mantener el orden público en su jurisdicción;
> III.- Informar al Presidente Municipal de los acontecimientos que afecten el orden, la tranquilidad pública y la salud de su delegación;
> IV.- Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos en su jurisdicción;
> V.- Actuar como conciliador en los asuntos que sometan a su consideración los habitantes de su adscripción; y
> VI.- Las demás que le señalen esta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de Ayuntamiento.

En su artículo 7, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de La Paz, Baja California, cuya cabecera es la Ciudad de La Paz, comprende las cinco delegaciones siguientes: San Antonio, Todos Santos, Los Planes, Los Dolores y Los Barriles, en las que existen 41 subdelegaciones, a las que se agregan 10 de la cabecera municipal.

V. LAS DELEGACIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE CAMPECHE

Con una superficie territorial de 57,516 kilómetros cuadrados, el Estado de Campeche registró una población de 822,441 habitantes –0.7% de la total del país–, distribuidos en once municipios, que son Calkini, Campeche, Carmen, Champotón, Hecelchacán, Hopelchén, Palizada, Tenabo, Escárcega, Calakmul y Candelaria.

En los inicios del México independiente, Campeche formaba parte del Estado de Yucatán, por lo que no figuró en la relación de Estados contenida en la Constitución federal de 1824; fue hasta 1858 cuando el Estado de Yucatán aceptó la separación de su quinto distrito para convertirse en Estado de Campeche, situación que se convalidó mediante Decreto del presidente Benito

Juárez, de 19 de febrero de 1862, previa aprobación del Congreso de la Unión. La vigente Constitución del Estado de Campeche dispone la división territorial del Estado en municipios, gobernados cada uno de ellos por su respectivo Ayuntamiento; su territorio podrá dividirse en Secciones Municipales, creadas por la Legislatura del Estado, equivalentes a las delegaciones municipales de otros Estados, y según previene la fracción IV de su artículo 102:

> Cada Sección Municipal será administrada por un cuerpo colegiado, auxiliar del Ayuntamiento denominada Junta Municipal, cuya elección se efectuará el primer domingo de junio de cada tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible en los términos que disponga la legislación local de la materia, integrado por Presidente, tres Regidores y un Síndico electos por el principio de mayoría relativa y un Regidor asignado por el sistema de representación proporcional, conforme a las disposiciones de la legislación local de la materia, siempre que el respectivo partido político haya obtenido por lo menos el cuatro por ciento de la votación emitida en la Sección Municipal correspondiente;

La Ley Orgánica para los Municipios del Estado de Campeche, reitera la facultad de la Legislatura del Estado para dividir el territorio municipal, a solicitud del Cabildo respectivo, aprobada por las dos terceras partes de sus integrantes, en Secciones Municipales, a cargo de Juntas Municipales, y al respecto dispone:

> ARTÍCULO 79.- Las Juntas Municipales son cuerpos colegiados que, con el carácter de autoridades auxiliares del Ayuntamiento, tienen a su cargo dentro de su respectiva sección municipal el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales que conforme esta Ley determinen el Bando Municipal o los reglamentos municipales.
> La localidad en que deben residir las Juntas Municipales se denominara cabecera de sección.
> ARTÍCULO 80.- La Junta Municipal se integra mediante elección popular directa conforme a lo previsto por la ley electoral, por un Presidente, tres Regidores y un Síndico electos por el principio de mayoría relativa y un Regidor asignado por el sistema de representación proporcional.
> ARTÍCULO 81.- Las Juntas Municipales se renovarán cada tres años. El período de su gestión inicia el primer día del mes de octubre del año en que se celebren las elecciones ordinarias y concluye el treinta de septiembre del año en se celebren las elecciones ordinarias para su renovación.
> ARTÍCULO 83.- Corresponde al Presidente de la Sección Municipal el ejercicio de su administración y fungir en exclusiva como órgano de comunicación entre la Junta Municipal y el Ayuntamiento. Los demás integrantes de la Junta Municipal

> no podrán salvar dicho conducto excepto en casos de extrema urgencia o de quejas debidamente fundadas y motivadas contra el Presidente de la Junta Municipal.

Por su parte, el Bando de Gobierno para el Municipio de Campeche, determina la existencia de cuatro Delegaciones Municipales, al disponer:

> ARTÍCULO 19.- El Municipio de Campeche, para su organización territorial y administrativa, estará integrado por una Cabecera Municipal que es la Ciudad de San Francisco de Campeche; las Secciones Municipales de:
> Pich,
> Tixmucuy,
> Alfredo V. Bonfil y
> Hampolol.

VI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE COAHUILA

Después de Chihuahua y Sonora, el Estado de Coahuila es el más extenso de la República, ya que cuenta con 151,595 kilómetros cuadrados –equivalentes al 7.7% del territorio nacional– con una población, según el censo de 2010, de 2'748,391 habitantes, que representan el 2.4% del total del país.

En los términos del artículo 158-G de su Constitución Política particular, el Estado de Coahuila de Zaragoza tiene como base de su división territorial a la institución del municipio libre, y en la actualidad cuenta con los 38 municipios siguientes:

> Abasolo, Acuña, Allende, Arteaga, Candela, Castaños, Cuatro Ciénegas, Escobedo, Francisco I. Madero, Frontera, General Cepeda, Guerrero, Hidalgo, Jiménez, Juárez, Lamadrid, Matamoros, Monclova, Morelos, Múzquiz, Nadadores, Nava, Ocampo, Parras, Piedras Negras, Progreso, Ramos Arizpe, Sabinas, Sacramento, Saltillo, San Buenaventura, San Juan de Sabinas, San Pedro, Sierra Mojada, Torreón, Viesca, Villa Unión y Zaragoza.

La Constitución de 1824, al señalar las partes integrantes de la Federación incluyó a Coahuila y Texas, como uno de sus Estados; en tanto que la Constitución de 1857 fusionó a Nuevo León con Coahuila en un solo Estado, pero en 1864 el presidente Benito Juárez decretó su separación, situación que se mantuvo en la Constitución de 1917.

En su artículo 13, el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza faculta a sus municipios para dividir su territorio, constituyendo delegaciones cuando sea necesario desconcentrar los servicios públicos para prestarlos de manera más eficiente, justa equitativa, y además dispone:

> ARTÍCULO 182. Los ayuntamientos podrán expedir y promulgar, entre otros, los siguientes reglamentos:
> (...)
> III. Los reglamentos que tiendan a asegurar la creación, funcionamiento y prestación de los servicios públicos municipales y, en general los que corresponden al Ayuntamiento por no estar expresamente atribuidos a la Federación o al Estado, como son los que deben regular las siguientes materias:
> 1) División territorial interna.
> (...)
> ARTÍCULO 185. El reglamento interior para la organización política del Municipio, podrá contener entre otras disposiciones, las relativas a la división territorial interna del Municipio, las categorías de sus centros de población y la organización y facultades de los representantes o delegados de la autoridad municipal.

Empero, el Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Saltillo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de 25 de julio de 2000, no previene la existencia de delegaciones o demarcaciones territoriales equivalentes, sin que se haya localizado reglamento expedido por el Ayuntamiento de Saltillo, o por el de otro municipio del Estado de Coahuila, dedicado a la división territorial municipal, por lo que doy por ausente la figura de la delegación municipal en los municipios coahuilenses.

VII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE COLIMA

Otro de los Estados pequeños de la República es el de Colima, cuya superficie territorial es de apenas 5,784 kilómetros cuadrados, equivalentes al 0.3% del territorio nacional, que en el Censo de 2010 registró 650,555 habitantes que representaron el 0.6% de la población total del país, radicados en los diez municipios siguientes:Armería, Colima. Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Ixtlahuacán, Manzanillo, Minatitlán, Tecomán y Villa de Álvarez, previstos en el artículo 104 de la Constitución particular del Estado.

La Constitución federal de 1824, en su artículo 5, no le otorgó a Colima la calidad de Estado, sino de Territorio; fue la Constitución de 1857 la que le reconocíó el carácter de Estado integrante de la Federación.

En cuanto a las demarcaciones territoriales de los municipios, la Constitución colimense, contempla las delegaciones municipales cuyos titulares son considerados como autoridades auxiliares municipales, y al efecto dispone:

> Artículo 88.- El Ayuntamiento es depositario de la función pública municipal y constituye la primera instancia de gobierno, con el propósito de recoger y atender las necesidades colectivas y sociales, así como para articular y promover el desarrollo integral y sustentable del municipio.
> Los Ayuntamientos deberán instalarse en todo el Estado el día 15 de octubre del año de su elección. Sus integrantes durarán en su cargo tres años.
> Los Ayuntamientos crearán las dependencias y entidades de la administración pública municipal necesarias para cumplir con las atribuciones de su competencia. Las comisarías, juntas y delegaciones, en su caso, serán autoridades auxiliares municipales, sus integrantes serán electos mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos residentes en la localidad, de conformidad con las bases y procedimientos que aprueben para tal efecto cada uno de los ayuntamientos. Asegurando y garantizando así la participación ciudadana y vecinal. Las autoridades auxiliares municipales, durarán en su encargo tres años y su elección será en los primeros 60 días después de la toma de posesión del H. Ayuntamiento respectivo."

Prevé el artículo 11 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima que, para su gobierno interior, los municipios puedan establecer, por determinación de sus respectivos ayuntamientos, delegaciones en las zonas urbanas y conurbadas, las que se consideran autoridades auxiliares y están a cargo de un delegado, como señala el artículo 61 de dicho ordenamiento.

En lo concerniente a las autoridades auxiliares de los ayuntamientos, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, dispone

> ARTICULO 11.- Para su gobierno interior los municipios se organizarán en:
> I. Cabecera, que será el lugar en donde resida el ayuntamiento;
> II.Delegaciones, que podrán constituirse en las zonas urbanas o conurbadas de los municipios, determinadas por el ayuntamiento respectivo; y
> III.Juntas y comisarías, que se constituirán en las demás localidades de los municipios.

> ARTÍCULO 60.- Las autoridades auxiliares municipales actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los ayuntamientos y, por consiguiente, tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde actúen. Ejercerán atribuciones administrativas conforme lo determine el reglamento de la administración pública municipal.
> ARTÍCULO 61. - Para los efectos de esta Ley, son autoridades auxiliares las siguientes:
> I. Las comisarías municipales, que se integrarán por un comisario en las comunidades con población de hasta dos mil habitantes;
> II. Las juntas municipales, que se integran por un presidente, un secretario y un tesorero, en las comunidades con población mayor de dos mil habitantes; y
> III. Las delegaciones, que estarán a cargo de un delegado, en los términos del artículo 11 de lapresente Ley.
> Las autoridades auxiliares serán designadas por los cabildos de conformidad con el procedimiento establecido en los reglamentos que para tal efecto expidan. En su integración se deberá asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Por su parte, el Reglamento Interno del Municipio de Colima faculta a su Ayuntamiento para crear, fusionar y extinguir delegaciones y comisarías, cuyos titulares dependen directamente del presidente municipal y se designan mediante voto popular, pues establece al respecto:

> Artículo 50.-El Ayuntamiento organizará y realizará la elección de las autoridades auxiliares municipales dentro de los primeros sesenta días siguientes a la toma de posesión e instalación del propio Ayuntamiento.
> La convocatoria correspondiente aprobada por el cabildo, deberá ser emitida por parte del Presidente Municipal, en un plazo que no excederá de veinte días naturales contados a partir de la fecha en que se instale el Ayuntamiento.
> El Ayuntamiento deberá asegurar y garantizar la participación ciudadana y vecinal en dicho proceso comunitario, mediante el voto universal, libre, secreto y directo, en términos de lo señalado por los artículos 88, último párrafo, de la Constitución Local y 61 de la Ley Municipal. Las autoridades auxiliares durarán en su cargo tres años. El procedimiento de elección se sujetará a las disposiciones previstas por el Título Cuarto del presente Reglamento.

El Reglamento en cita prohíbe a los partidos políticos participar en las contiendas electorales para designar a quienes ocupen los cargos de autoridades auxiliares, incluidos los delegados municipales, por lo que no pueden postular candidatos para ese efecto, pues dispone:

> Artículo 319.- Los partidos, grupos y organizaciones políticas o religiosas no podrán proponer ni registrar personas para ocupar los diversos cargos de autoridades auxiliares. Tampoco podrán hacer labor de proselitismo o gestión a favor de ninguna de ellas. Esta última prohibición será aplicable tanto para los integrantes del Ayuntamiento como para los servidores públicos municipales, quienes incurrirán en responsabilidad.
> De acreditarse tal participación y previa valoración de las circunstancias del caso, el cabildo podrá dictar resolución mediante la cual determine cancelar el registro del o los candidatos respecto de quienes hayan infringido esta disposición.

En el municipio de Manzanillo, Colima, el de mayor pujanza económica de ese estado, se localizan las delegaciones municipales de:

Campos
El Colomo
Las Brisas
Santiago
Tepeixtles y
Valle de las Garzas

VIII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE CHIAPAS

Tiene el Estado de Chiapas una extensión de 73,311 kilómetros cuadrados que representanel 3.7% del territorio nacional, cuya población, según el censo de 2010 ascendió a 4’796,580 habitantes, equivalentes al 4.3 % del total del país.

El territorio del Estado de Chiapas se divide en los ciento dieciocho municipios siguientes:

> Acacoyagua, Acala, Acapetahua, Aldama, Altamirano, Amatán, Amatenango de la Frontera, Amatenango del Valle, Angel Albino Corzo, Arriaga, Bejucal de Ocampo, Bella Vista, Benemérito de las Américas, Berriozábal, Bochil, Cacahoatán, Catazajá, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chapultenango, Chenalhó, Chiapa de Corzo, Chiapilla, Chicoasén, Chicomuselo, Chilón, Cintalapa, Coapilla, Comitán de Domínguez, Copainalá, El Bosque, El Porvenir, Escuintla, Francisco León, Frontera Comalapa, Frontera, Hidalgo, Huehuetán, Huitiupán, Huixtán, Huixtla, Ixhuatán, Ixtacomitán, Ixtapa, Ixtapangajoya, Jiquipilas, Jitotol, Juárez, La Concordia, La Grandeza, La Independencia, La Libertad, La Trinitaria,

> Larráinzar, Las Margaritas, Las Rosas, Mapastepec, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Mazapa de Madero, Mazatán, Metapa, Mitontic, Montecristo de Guerrero, Motozintla, Nicolás Ruíz, Ocosingo, Ocotepec, Ocozocoautla de Espinosa, Ostuacán, Osumacinta, Oxchuc, Palenque, Pantelhó, Pantepec, Pichucalco, Pijijiapan, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Rayón, Reforma, Sabanilla, Salto de Agua, San Andrés Duraznal, San Cristóbal de las Casas, San Fernando, San Juan Cancuc, San Lucas, Santiago el Pinar, Siltepec, Simojovel, Sitalá, Socoltenango, Solosuchiapa, Soyaló, Suchiapa, Suchiate, Sunuapa, Tapachula, Tapalapa, Tapilula, Tecpatán, Tenejapa, Teopisca, Tila, Tonalá, Totolapa, Tumbalá, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tuzantán, Tzimol, Unión Juárez, Venustiano Carranza, Villa Comaltitlán, Villa Corzo, Villaflores, Yajalón, y Zinacantán.

El estado de Chiapas encabezó la lista de las partes de la Federación contenida en el artículo 5 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, elaborada por el Congreso Constituyente de 1823-1824.

La Constitución política del Estado de Chiapas prevé la existencia de delegaciones municipales, con carácter de órganos desconcentrados de los ayuntamientos, para una mejor prestación de los servicios públicos, las cuales podrán establecerse en centros urbanos de más de seis mil quinientos habitantes, distintos a la cabecera municipal; su creación deberá ser aprobada mediante decreto del Congreso del Estado a propuesta del Ayuntamiento respectivo; tales delegaciones cuentan con autonomía técnica, administrativa y de gestión, así como con un presupuesto específico incluido en el presupuesto anual de egresos del municipio correspondiente.

El titular de cada delegación municipal se denomina delegado municipal, quien debe satisfacer los mismos requisitos previstos para ser miembro del ayuntamiento, dura en el cargo dos años y su designación se realiza mediante elección popular, o de acuerdo con usos y costumbres, pero siempre sin intervención de los partidos políticos.

A pesar de que la Constitución particular chiapaneca prevé la existencia de delegaciones municipales, la Ley Orgánica Municipal de esa entidad federativa no se ocupa de ellas, en tanto que el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, de 23 de diciembre de 2015, determina la existencia de cuatro delegaciones municipales, a saber: Las Granjas, Patria Nueva, Plan de

Ayala, y Terán, cuyos titulares se eligen popularmente conforme a lo previsto en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas; sin embargo no determina cuáles son sus atribuciones.

IX. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

Con una extensión territorial de 247,412 kilómetros cuadrados que representan el 12.6% del territorio nacional, Chihuahua es el estado más grande de la República en el que, según el Censo de 2016, residen 3'406,465 habitantes, o sea, el 3.0% de la población total del país.

El territorio del Estado de Chihuahua está dividido en los sesenta y siete municipios siguientes:

> Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Batopilas, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichí, Casas Grandes, Chihuahua, Chínipas, Coronado, Coyame del Sotol, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Delicias, Dr. Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guadalupe y Calvo, Guazapares, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Maguarichi, Manuel Benavides, Matachí, Matamoros, Meoqui, Morelos, Moris, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ocampo, Ojinaga, Praxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temósachic, Urique, Uruachi,y Valle de Zaragoza.

El Estado de Chihuahua aparece como una de las partes integrantes de la Federación en la relación de las mismas contenida en el artículo 5 de la Constitución Federal de 1824.

En su artículo 126, la vigente Constitución particular del Estado de Chihuahua establece que el gobierno municipal estará a cargo de los ayuntamientos y de las juntas municipales que residirán en la cabecera de la sección municipal respectiva, de lo que se infiere que la sección municipal es la demarcación territorial del municipio que en otros Estados se denominan delegaciones municipales.

Las juntas municipales que se establezcan en las secciones municipales de los municipios chihuahuenses serán cuerpos colegiados de gobierno, cuyos integrantes deberán ser elegidos popularmente, debiendo elegirse por cada miembro propietario un suplente.

En los términos del artículo 8 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, los municipios del estado serán gobernados por Ayuntamientos designados por elección popular directa, que serán auxiliados en sus funciones, en las secciones municipales, por las Juntas Municipales.

Conforme al Código en cita, las juntas municipales son autoridades municipales auxiliares; al respecto establece:

> ARTÍCULO 37. Son autoridades municipales auxiliares:
> I. Las Juntas Municipales, que se integran por el Presidente Seccional y dos Regidores.
> En las secciones municipales con más de cuatro mil habitantes existirá un regidor más, que será el primero de la lista de la planilla que hubiere alcanzado el segundo lugar, siempre que su porcentaje sea por lo menos el cincuenta por ciento de la votación alcanzada por la planilla ganadora.
> (...)
> La elección se realizará de acuerdo, con lo establecido en el artículo 44 de este Código, por planillas en que se mencionen los nombres y apellidos de propietarios y suplentes.
> ARTÍCULO 40. Las juntas municipales, tienen las siguientes atribuciones:
> Proponer ante el Ayuntamiento, la toma de acuerdos en beneficio de la población de la sección municipal;
> II. Proponer al Ayuntamiento, la creación de dependencias necesarias para la mejor prestación de los servicios públicos;
> III. Asignar a cada Regidor, los ramos que considere convenientes para su mejor atención;
> IV. Conceder licencia al Presidente Seccional, por un término mayor de diez días, en ese caso, debe llamarse al suplente y en su defecto nombrar Presidente seccional interino, entre sus miembros;
> V. Aprobar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos elaborado de acuerdo a las necesidades administrativas y al porcentaje de población que representan, tomando como referencia el último censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y remitirlo, a más tardar el 15 de diciembre al Ayuntamiento, para su aprobación e integración en el presupuesto de egresos del municipio.
> (...)

> VI.Recaudar, previo acuerdo con el tesorero municipal, los ingresos municipales de la sección e informar de ello al Ayuntamiento, por conducto del Tesorero Municipal, haciendo la aplicación de los mismos de acuerdo con el presupuesto aprobado;
> VII.Velar por el mantenimiento y patrimonio municipal seccional;
> VIII. Solicitar al Ayuntamiento, para que éste a su vez, lo haga al Congreso del Estado, en el improrrogable plazo de treinta días a partir de la recepción de la petición, la dotación o ampliación del fundo legal de las cabeceras seccionales y demás poblados, con los terrenos que se requieran para su creación y desarrollo, y
> IX. Vigilar el cumplimiento de las normas estatales y municipales y de los acuerdos que dicten las autoridades competentes sobre el comercio de bebidas alcohólicas.
> Las Juntas Municipales y el Presidente Seccional estarán subordinados al Ayuntamiento.

El municipio de Chihuahua cuenta con cinco secciones municipales: Ciénega de Ortiz, El Charco, El Sauz, Guadalupe, y Soto; el Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua del 12 de septiembre de 1996, en el último párrafo de su artículo 11, prohibe a los candidatos a integrar las juntas municipales que fungen como autoridades municipales auxiliares en las referidas secciones municipales, utilizar los logotipos o lemas de los partidos políticos, lo que evita contiendas electorales partidistas para designación de esos funcionarios seccionales.

X. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE DURANGO

De acuerdo a su etimología, el vocablo vascuence Durango significa lugar de los helechos, o más allá del agua; Durango es el nombre que lleva este estado de la República Mexicana que figura como parte integrante de la Federación, desde la Constitución Federal de 1824, que lo incluye dentro de su relación respectiva que aparece en su artículo 5.

Durante la Conquista española, las huestes españolas encabezadas por el vasco Francisco de Ibarra impusieron el nombre de Durango a la villa fundada en aquellas tierras, entonces habitadas por chichimecas, en recuerdo del municipio así denominado de donde era oriundo el propio Ibarra, y a la nueva comarca sometida al dominio español le dieron por nombre provincia de Nueva Vizcaya, en alusión a la provincia de Vizcaya, en la que se ubica el municipio vasco de Durango.

Consumada la independencia, la villa de Durango, para entonces ya convertida en ciudad, conservó su nombre, y la provincia de Nueva Vizcaya se convirtió en el Estado de Durango, que cuenta con una superficie territorial de 123,364 kilómetros cuadrados, equivalentes al 6.3% del territorio nacional, en tanto que, de acuerdo al Censo de Población de 1910, tiene 1'632,934 habitantes, que representan el 1.5% de la población total del país, repartidos en los treinta y nueve municipios siguientes:

> Canatlán, Canelas, Coneto de Comonfort, Cuencamé, Durango, El Oro. General Simón Bolívar, Gómez Palacio, Guadalupe Victoria, Guanaceví, Hidalgo, Indé, Lerdo, Mapimí, Mezquital, Nazas, Nombre de Dios, Nuevo Ideal, Ocampo, Otáez, Pánuco de Coronado, Peñón Blanco, Poanas, Pueblo Nuevo, Rodeo, San Bernardo, San Dimas, San Juan de Guadalupe, San Juan del Río, San Luis del Cordero, San Pedro del Gallo, Santa Clara, Santiago Papasquiaro, Súchil, Tamazula, Tepehuanes, Tlahualilo, Topia, y Vicente Guerrero.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, publicada en el Diario Oficial de ese estado de 30 de mayo de 1999, prevé en sus artículos 83 y 84 la existencia de Juntas Municipales –equivalentes a lo que en otros estados son Delegaciones Municipales–, con carácter de autoridades auxiliares del Ayuntamiento que se integrarán con un presidente, dos consejales y los auxiliares que se requieran.

La Ley en cita, en su artículo 86, atribuye a las Juntas Municipales las facultades y atribuciones siguientes:

> I. Ejecutar los acuerdos del Presidente Municipal y representarlo en los poblados de su jurisdicción;
> II. Vigilar y mantener el orden público;
> III. Rendir un informe bimestral al ayuntamiento;
> IV. Promover el establecimiento de servicios públicos;
> V. Intervenir para elaborar el censo de los contribuyentes municipales;
> VI. Actuar como conciliador en los conflictos que le presenten los ciudadanos;
> VII. Auxiliar a las autoridades federales, del estado y municipales en el desempeño de sus atribuciones;
> VIII. Aplicar las disposiciones de las leyes, reglamentos y circulares del ayuntamiento, relativas al control y horario de los establecimientos que expendan bebidas con contenido alcohólico;
> IX. Realizar todo aquello que tienda al mayor bienestar de la comunidad;

> X. Recaudar los ingresos y aplicar las sanciones que sean autorizadas por el ayuntamiento; y
> XI. Las demás que les señalen las leyes y reglamentos respectivos.

De conformidad con el artículo 91 de la ley en comento, los integrantes de las Juntas Municipales habrán de ser elegidos democráticamente al inicio de cada administración municipal, y deben cubrir los requisitos previstos en el artículo 85 de dicho ordenamiento, consistentes en ser mayor de 18 años de edad; vecino de la circunscripción de la junta municipal con residencia efectiva dentro de la misma cuando menos de seis meses inmediatamente anteriores; saber leer y escribir; y ser de reconocida probidad.

Las referidas disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango se reiteran en el Bando de Policía y Gobierno de Durango, publicado en la Gaceta Municipal de 19 de noviembre de 2007.

Por su parte, el Reglamento para las Juntas Municipales de Gobierno y las Jefaturas de Cuartel del Municipio de Lerdo, Durango, contempla la existencia en ese municipio de cinco Juntas Municipales que denomina expresamente Juntas Municipales de Gobierno, ubicadas en las Villas de La Loma, Juan E. García, León Guzmán y de Nazareno, así como en Ciudad Villa Juárez.

XI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

La superficie del Estado de Guanajuato es de 30,607 Km^2; que representan el 1.6% de la superficie total del país; está ubicado en el centro, en el interior de la región conocida como El Bajío, y tiene por coordinadas geográficas extremas: al norte 21º 52; al sur 19º 55´ de latitud al este 99º 41´; al oeste 102º 09´ de longitud oeste. Localizado en la porción occidental de la mesa de Anáhuac, colinda al norte con Zacatecas y San Luis Potosí; al este con Querétaro de Arteaga; y al sur con Michoacán de Ocampo; al oeste con Jalisco, su población asciende a 5’486,372 habitantes, según el Censo de 2010.

El nombre de Guanajuato proviene del vocablo tarasco *quanashuato* derivado de las voces *quanas* que significa ranas y *huuato,* algo montuoso. Pero agregando la partícula *to*, el lugar donde abunda alguna cosa. Por lo tanto,*quanashuato* significa lugar montuoso donde abundan las ranas. Con el

correr de los años *Quanashuato* se cambia por *Quanaxhuato*, y finalmente en Guanajuato.

La conquista de las tierras guanajuatenses se inicia en 1522, al llegar a Yuririhapúndaro y Pénjamo la expedición encabezada por Cristóbal de Olid, dos décadas después. En 1542 da principio la colonización de la región oriental de Guanajuato, al concederse mercedes para estancias ganaderas en Apaseo y Chamacuero. El descubrimiento de riquezas mineras en Guanajuato propició el establecimiento del pueblo de Santa Fe y Real de Minas de Guanajuato, con el propósito de explotar los yacimientos de plata del lugar.

En la madrugada del 16 de septiembre de 1810, el cura Miguel Hidalgo y Costilla llama, a son de campana, a sus feligreses para proclamar en la parroquia de Dolores, la Independencia de México, y los convoca a levantarse en armas contra el mal gobierno.

El 8 de julio de 1821, se jura la Independencia de México en la provincia de Guanajuato, y el 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente de México, proclama el Acta Constitutiva de la Federación que señala como sus partes integrantes a sus estados independientes, libres y soberanos, cuya relación contenida en su artículo 7, es encabezada por el de Guanajuato.

El estado de Guanajuato está dividido en los 46 municipios siguientes: Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Celaya, Comonfort, Coroneo, Cortázar, Cuerámaro, Doctor Mora, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Guanajuato, Huanímaro, Irapuato, Jaral del Progreso, Jerécuaro, León, Manuel Doblado, Moroleón, Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Silao, Tarandacuao, Tarimoro, Tierra Blanca, Uriangato, Valle de Santiago, Victoria, Villagrán, Xichú, y Yuriria.

En su artículo 21, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, abre la posibilidad de dividir los municipios en delegaciones urbanas y rurales, cuyos límites, extensión y competencia serán determinados por sus respectivos Ayuntamientos, que están facultados para nombrar a los delegados municipales quienes, en sus faltas serán sustituidos por los subdelegados respectivos.

Establece el artículo 141 de la ley en cita que los delegados y subdelegados municipales tienen el carácter de autoridades auxiliares del ayuntamiento y del presidente municipal y duran tres años en el cargo.

Las atribuciones de los delegados municipales están señaladas en el artículo 143 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, del tenor siguiente:

> Artículo 143. Compete al delegado municipal:
> I. Ejecutar los acuerdos que expresamente le delegue el Ayuntamiento y el Presidente Municipal, en el área de su adscripción;
> II. Vigilar y mantener el orden público en su demarcación territorial;
> III. Informar al presidente municipal de las actividades y acontecimientos que surjan con motivo de su competencia, por conducto de la dependencia que coordine a los delegados;
> IV. Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos en su demarcación territorial;
> V. Actuar como conciliador y, en su caso poner en conocimiento de las autoridades los asuntos que sometan a su consideración los habitantes de su demarcación territorial;
> VI. Enterar a la Tesorería Municipal cualquier pago o entero que reciba a nombre de la Presidencia mismo que deberá entregar de inmediato; y
> VII. Las demás que le señalen esta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de Ayuntamiento.

En los términos del artículo 2 del Reglamento para las delegaciones municipales del municipio de Guanajuato, Guanajuato, el Municipio de Guanajuato se divide en una Cabecera Municipal y las Delegaciones Municipales rurales siguientes:

> Arperos, Agua Colorada, Capulín de Bustos, Cuestecita de San Juan, Cañada de las Flores, Cienega del Pedregal, Cienega de Negros, Cimientos, Cañada de la Virgen, Campuzano, Cuevas, Cañada de Bustos, Calderones, Calvillo, Cajones, El Zangarro, El Cuervito, El Sauz, Ex-Hacienda de Guadalupe, El Varal, Cueva del Cedro, El Chocolate, El Tejaban, El Maluco, El Coyote, El Chorro, Mineral del Cubo, El Encinal, El Terrero, El Tablón, San José del Gacho, Granja la Paz, Joya de Lobos, La Sauceda, La Concepción, Las Magdalenas, La Huilota, La Mora, La Palma, La Presita, La Trinidad, Los Lorenzos, La Poza, La Estancia, La Haciendita, Los Nicolases, Los Martínez, Llanos de Santa Ana, Llanos de Fragua, Mesacuata, Molineros, Mesa de San José, Mineral de Mexiamora, Monte de San Nicolás, Mineral

de Valenciana, Mineral de Sangre de Cristo, Mineral de Santa Ana, Mineral de Peregrina, Mineral de la Luz, Puentecillas, Ojo de Agua de Calvillo, Ojo de Agua de Medina, Paso de Perules, Puerto de Santa Rosa, Picones, Quinteros, Rosa de Castilla, San José de Pinos, San José de Gracia, San Pedro y San Pablo, San José de La Luz, San José del Rodeo, San José de Cervera, San Vicente de La Cruz, Santa Catarina de Cuevas, Santa Teresa, Santo Domingo, Nuevo Santiaguillo, Los Hernández, San José de Tránsito, San José de Llanos, San José de Chapín, San Pedro Gilmonene, Tajo de Adjuntas, San Nicolás del Chapín, San Isidro, Santa Rosa, Yerbabuena, Buena Vista, Rancho de En medio, Noche Buena, Ciénega de San Bartolo, Carboneras, Mineral de la Fragua, El Establo, San José del Montecillo, Loma Bonita, Las Galeras, Santiaguillo, El Castillo, El Laurel, El Cuate, Lagunillas, Ojo de Agua de Arriba y Abajo, Mineral del Cedro y Mineral de Mellado.

XII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUERRERO

Previamente a su instauración como la entidad federativa que es en la actualidad, esa región suriana se encontraba supeditada al gobierno del centro y, en parte, subordinada a la región de Puebla, y con posterioridad al Estado de México. Conviene subrayar que no obstante el importante papel desempeñado durante la guerra de independencia, dicha región no adquiriría el rango de entidad federativa sino hasta tres décadas después.

El 14 de mayo de 1847 se presentó ante el Congreso d la Unión un proyecto de decreto que señalaba: "Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa y la municipalidad de Coyuca, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las Legislaturas de esos tres Estados den su consentimiento dentro de tres meses".

Manifestaron sus respectivos consentimientos las Legislaturas de los estados de México y Puebla, aceptando la creación del nuevo estado y cediendo los territorios antes mencionados,[128] Michoacán tácitamente aceptó la erección

[128] El Estado de México por decreto número 99 de 16 de octubre de 1848, consiente "en la erección del nuevo Estado de Guerrero, y dando ciertas disposiciones en favor de los ciudadanos y empleados que no quieran pertenecer al nuevo Estado". El Estado de Puebla, por decreto de la misma fecha, expreso: "La Legislatura del Estado de Puebla consiente en la separación del Departamento de Tlapa para la erección del nuevo Estado de Guerrero; siempre que explorada la voluntad de los pueblos que formaban aquél, esté de acuerdo en la separación la mayoría de sus habitantes".

de la nueva entidad, pero la Legislatura de Michoacán se negó a ceder la municipalidad de Coyuca en los siguientes términos: "La Legislatura de Michoacán no cede la municipalidad de Coyuca para que se forme el nuevo Estado de Guerrero". Contra tal decisión se rebelaron los habitantes de Coyuca y por decisión propia pasaron a integrarse al nuevo estado. En esa circunstancia, el Presidente Herrera expidió el decreto número 3253 de 15 de mayo de 1849, creando el Estado de Guerrero.

Zacatecas fue el primer estado que aprobó la decisión del gobierno federal y a esta ratificación siguieron las demás Legislaturas locales, incluidas las de los Estados afectados. Con lo cual quedaba marcado el camino para que el surgimiento del Estado de Guerrero fuera perfectamente legal. Los estados no afectados en la formación del de Guerrero, que ratificaron el decreto de erección fueron: Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Yucatán, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Coahuila, Zacatecas.

En 1849, la ciudad de Iguala fue designada capital provisional del Estado de Guerrero y el General Juan Álvarez Gobernador Provisional. El 28 de noviembre de ese año se convocó a elecciones de diputados al Congreso de la Unión (Decreto 3359) y de diputados locales constituyentes. Las elecciones de representantes al Congreso Federal y al Congreso Constituyente Local se efectuaron los días 5 y 6 de enero de 1850, respectivamente. El 31 de enero de 1850 se instaló la primera Legislatura Local en la ciudad de Iguala y se nombró Gobernador Interino al General Juan Álvarez.

El estado de Guerrero tiene una superficie de 63,597 kilómetros cuadrados, que representan el 3.2% del territorio nacional, y cuenta, según el Censo de 2010, con 3'388,768 habitantes que equivalen al 3% de la población total del país.

En su artículo 5, la Constitución particular del Estado de Guerrero determina la división de su territorio en los 81 municipios siguientes:

> 1. Acapulco de Juárez, 2. Acatepec.3. Ahuacuotzingo. 4. Ajuchitlán del Progreso. 5.Alcozauca de Guerrero. 6. Alpoyeca. 7. Apaxtla. 8. Arcelia. 9. Atenango del Río. 10. Atlamajalcingo del Monte. 11. Atlixtac. 12. Atoyac de Álvarez. 13. Ayutla de los Libres. 14. Azoyú. 15. Benito Juárez. 16. Buenavista de Cuéllar. 17. Chilapa de Álvarez.18. Chilpancingo de los Bravo. 19. Coahuayutla de José María Izazaga. 20. Cochoapa el Grande.

21. Cocula, 22. Copala. 23. Copalillo. 24. Copanatoyac. 25. Coyuca de Benítez.26. Coyuca de Catalán. 27. Cuajinicuilapa. 28. Cualác. 29. Cuautepec. 30. Cuetzala del Progreso. 31. Cutzamala de Pinzón. 32. Eduardo Neri. 33. Florencio Villarreal. 34. General Canuto A. Neri. 35. General Heliodoro Castillo. 36. Huamuxtitlán. 37. Huitzuco de los Figueroa. 38. Iguala de la Independencia. 39. Igualapa. 40. Iliatenco. 41. Ixcateopan de Cuauhtémoc. 42. José Joaquin de Herrera. 43. Juan R. Escudero. 44. Juchitán. 45. La Unión de Isidoro Montes de Oca. 46. Leonardo Bravo. 47. Malinaltepec. 48. Marquelia. 49. Mártir de Cuilapan.50. Metlatónoc. 51. Mochitlán. 52. Olinalá. 53. Ometepec. 54. Pedro Ascencio Alquisiras. 55. Petatlán. 56. Pilcaya. 57. Pungarabato. 58. Quechultenango. 59. San Luis Acatlán. 60. San Marcos. 61. San Miguel Totolapan. 62. Taxco de Alarcón. 63. Tecoanapa.64. Técpan de Galeana.65. Teloloapan. 66. Tepecoacuilco de Trujano. 67. Tetipac. 68. Tixtla de Guerrero. 69. Tlacoachistlahuaca. 70. Tlacoapa. 71. Tlalchapa. 72. Tlalixtaquilla de Maldonado. 73. Tlapa de Comonfort. 74. Tlapehuala. 75. Xalpatláhuac. 76. Xochihuehuetlán. 77. Xochistlahuaca. 78. Zapotitlán Tablas. 79. Zihuatanejo de Azueta. 80. Zirándaro. 81. Zitlala.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero dedica su título séptimo a la regulación de los órganos auxiliares de los ayuntamientos, entre los que figuran en primer término dos tipos de demarcaciones territoriales las Comisarias y las Delegaciones; las primeras se ubican fuera de la cabecera municipal, en tanto que las Delegaciones se establecen dentro de las cabeceras municipales con más de 20,000 habitantes, lo que nos permite identificar a la Comisarias como demarcaciones rurales y a las Delegaciones como demarcaciones urbanas.

El Capítulo Segundo delTítulo Séptimo de la ley en cita otorga, tanto a las Comisarías como a las Delegaciones, la calidad de órganos desconcentrados de la administración municipal.

La Comisaría se encomienda a un cuerpo colegiado, de carácter honorífico,integrado por el comisario municipal y dos vocales, todos designados por elección popular –bajo esquema de planilla–, que tendrá verificativo cada tres años, en la última semana de junio; además se prevé la elección de un comisario municipal suplente.

El artículo 201 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero confiere a los comisarios municipales las atribuciones siguientes:

I. Aplicar los bandos, reglamentos y ordenanzas municipales bajo el control del Presidente Municipal;
II. Cuidar el orden público imponiendo las sanciones administrativas y tomando las medidas de seguridad que las leyes, y el bando de policía y buen gobierno previenen;
III. Actuar como auxiliar del Ministerio Público del Fuero Común y de los Síndicos Procuradores cuando sea requerido;
IV. Formular y remitir anualmente al Ayuntamiento el padrón de habitantes de la Comisaría;
V. Ejercer vigilancia en materia de salud pública, sobre todo tratándose de enfermedades infectocontagiosas y epidémicas;
VI. Dar cuenta al Ayuntamiento del estado de los caminos y de la infraestructura de riego, así como de lo relativo al agua potable y drenaje;
VII. Coordinar los trabajos de consulta popular y de participación de la comunidad en la ejecución de obras y prestación de servicios de beneficio colectivo;
VIII. Conducir las labores de protección civil en casos de desastre;
IX. Actuar como auxiliar de las autoridades agrarias cuando sea requerido;
X. Coadyuvar con las autoridades educativas y sanitarias en el acopio de información estadística, así como en el desarrollo de programas sobre educación y salud que se efectúen en su jurisdicción;
XI. Promover la participación de la comunidad en los asuntos a que se refiere la Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad y en particular para la construcción, reparación y mantenimiento de establecimientos escolares y sanitarios;
XII. Expedir gratuitamente los certificados requeridos por el Oficial del Registro Civil para acreditar las insolvencias en los casos de inhumación;
XIII. Aprehender a los delincuentes en caso de flagrante delito y remitirlos a las autoridades competentes;
XIV. Presentar a los habitantes de la Comisaría un informe anual de actividades y estado de cuentas de los recursos que hubieren tenido a su cargo y sobre las obras que se le hubieren encomendado, y
XV. Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

Las Delegaciones Municipales se crean por el Ayuntamiento,a propuesta del presidentemunicipal, como órganos administrativos desconcentrados por territorio, jerárquicamente subordinados a dicho funcionario.

En este contexto, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Acapulco de Juárez previene para su organización política y administrativa, la presencia de la cabecera municipal, de 67 comisarías y de 56 delegaciones municipales, que a continuación se mencionan:

Comisarías Municipales:

1.- Agua de Perro 2.- Aguas Calientes 3.- Alto del Camarón 4.- Amatepec 5.- Amatillo 6.- Apanhuac 7.- Barrio Nuevo de los Muertos 8.- Cacahuatepec 9.- Campanario 10.- Carabalí 11.- Cerro de Piedra 12.- Colonia Guerrero 13.- Dos Arroyos 14.- Ejido Nuevo 15.- El Bejuco 16.- El Cantón 17.- El Salto 18.- El Veladero 19.- Garrapatas 20.- Huajintepec 21.- Huamuchitos 22.- La Venta 23.- Kilómetro 21 24.- Kilómetro 30 25.- Kilómetro 40 26.- Kilómetro 42 27.- Kilómetro 45 28.- La Calera 29.- La Concepción 30.- La Estación 31.- La Providencia 32.- La Sierrita 33.- La Zanja 34.- Las Cruces de Cacahuatepec 35.- Las Marías 36.- Las Parotas 37.- Las Plazuelas 38.- Llano Largo 39.- Lomas de Chapultepec 40.- Lomas del Aire 41.- Lomas de San Juan 42.- Oaxaquillas 43.- Los Órganos de Juan R. Escudero 44.- Los Órganos de San Agustín (El Quemado) 45.- Pablo Galeana 46.- Parotillas 47.- Pié de la Cuesta 48.- Piedra Imán 49.- Plan de los Amates 50.- Pochotlaxco 51.- Pueblo Madero 52.- Pueblo Nuevo 53.- Puerto Marqués 54.- Sabanillas 55.- La Sabana 56.- Salsipuedes 57.- San Isidro Gallinero 58.- San José Cacahuatepec 59.- San Pedro Cacahuatepec 60.- San Martín El Jovero 61.- Santa Cruz 62.- Tasajeras 63.- Texca 64.- Tres Palos 65.- Tuncingo 66.- Xaltiánguis 67.- Xolapa

Delegaciones Municipales:

1.- Apalani 2.- Barra Vieja 3.- Bella Vista Papagayo 4.- Ciudad Renacimiento 5.- Colonia Emiliano Zapata 6.- Cumbres de Llano Largo 7.- Colonia San Isidro 8.- Colonia El Jardín 9.- 10 de Abril 10.- El Arenal 11.- El Carrizo 12.- El Cayaco 13.- El Embarcadero 14.- El Metlapil 15.- El Pedregoso 16.- El Pelillo 17.- El Progreso de Cacahuatepec 18.- El Cerrito 19.- San Andrés Playa Encantada (El Podrido) 20.- El Ranchito 21.- El Rincón 22.- El Zapote 23.- Espinalillo 24.- Kilómetro 22 25.- Kilómetro 34 26.- Kilómetro 39 27.- La Arena 28.- Laguna del Quemado 29.- Garita de Juárez 30.- La Máquina 31.- La Testaruda 32.- La Zanja del Teniente 33.- Las Joyas 34.- Las Ollitas 35.- Las Tortolitas 36.- Las Chanecas 37.- Loma Larga 38.- Los Ilamos 39.- Los Limoncitos 40.- Navidad de Llano Largo 41.- Palma Sola 42.- Paso de Texca 43.- Paso Limonero 44.- Playones de San Isidro 45.- Rancho Las Marías 46.- San Antonio 47.- San Pedro Las Playas 48.- Teniente José Azueta 49.- Las Cruces 50.- Venta Vieja 51.- Villa Alfredo B. Bonfil 52.- Vista Hermosa 53.- Zoyamiche 54.- Los Mayos 55.- Colonia La Frontera 56.- San José

XIII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE HIDALGO

El 15 de enero de 1869 se creó el Estado de Hidalgo, mediante Decreto expedido en esa fecha por el Congreso de la Unión, como resultado de las

gestiones emprendidas desde 1861 por los diputados federales Alejandro Garrido, Justino Fernández y José María Revilla, cuyo trámite se vio obstruido, primero por la Guerra de Reforma, y después, por la invasión francesa; gestiones que fueron renovadas en 1867 por los diputados federales Manuel Fernando Soto, Antonio Tagle, Manuel T. Andrade, Protasio Tagle, Gabriel Mancera, Justino Fernández y Cipriano Robert.

El general Juan Crisóstomo Doria fue nombrado gobernador provisional del nuevo Estado el 21 de enero de 1869, quien convocó a elecciones para gobernador constitucional, en las que se eligió como tal a Antonino Tagle.

El Estado de Hidalgo tiene una extensión de 20,821 kilómetros cuadrados, equivalente al 1.1% del territorio nacional, en la que viven 2'665,018 habitantes, que representan el 2.4% del total del país.

En los términos del artículo 23 de su Constitución particular, el territorio del Estado de Hidalgo se divide en los Municipios que a continuación se enumeran:

> 1.- Acatlán, 2.- Acaxochitlán, 3.- Actopan, 4.- Agua Blanca de Iturbide, 5.- Ajacuba, 6.-Alfajayucan, 7.- Almoloya, 8.- Apan, 9.- Atitalaquia, 10.- Atlapexco, 11.- Atotonilco El Grande, 12.- Atotonilco de Tula, 13.- Calnali, 14.- Cardonal, 15; Cuautepec de Hinojosa, 16.- Chapantongo, 17.- Chapulhuacán, 18.- Chilcuautla, 19.- El Arenal, 20.- Eloxochitlán, 21.- Emiliano Zapata, 22.- Epazoyucán, 23.- Francisco I. Madero, 24.- Huasca de Ocampo, 25.- Huautla, 26.- Huazalingo, 27.- Huehuetla, 28.- Huejutla de Reyes, 29.- Huichapan, 30.- Ixmiquilpan, 31.- Jacala de Ledezma, 32.- Jaltocán, 33.- Juárez Hidalgo, 34.- La Misión, 35.- Lolotla, 36.- Metepec, 37.- Metztitlán, 38.- Mineral del Chico, 39.- Mineral del Monte, 40.- Mineral de la Reforma, 41.- Mixquiahuala de Juárez, 42.- Molango de Escamilla, 43.- Nicolás Flores, 44.- Nopala de Villagrán, 45.- Omitlán de Juárez, 46.- Pacula, 47.- Pachuca de Soto, 48.- Pisaflores, 49.- Progreso de Obregón, 50.- San Agustín Metzquititlán 51.- San Agustín Tlaxiaca, 52.- San Bartolo Tutotepec, 53.- San Felipe Orizatlán, 54.- San Salvador, 55.- Santiago de Anaya, 56.- Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, 57.- Singuilucan, 58.- Tasquillo, 59.- Tecozautla, 60.- Tenango de Doria, 61.- Tepeapulco, 62.- Tepehuacán de Guerrero, 63.- Tepeji del Río de Ocampo, 64.- Tepetitlán, 65.- Tetepango, 66.- Tezontepec de Aldama, 67.- Tianguistengo, 68.- Tizayuca, 69.- Tlahuelilpan, 70.- Tlahuiltepa, 71.- Tlanalapa, 72.- Tlanchinol, 73.- Tlaxcoapan, 74.- Tolcayuca, 75.- Tula de Allende, 76.- Tulancingo de Bravo, 77.- Villa de Tezontepec, 78.- Xochiatipan, 79.- Xochicoatlán,

80.- Yahualica, 81.- Zacualtipán de Ángeles 82.- Zapotlán de Juárez, 83.- Zempoala, 84.- Zimapán.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal, en la Fracción XXIII de su artículo 49, incluye entre las facultades de los ayuntamientos, la de "Establecer en el territorio del Municipio, las Delegaciones y Subdelegaciones que sean necesarias, y poner en conocimiento de ello a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, para los efectos de la planeación y el desarrollo regional". Correlativamente, el artículo 53 de dicho ordenamiento, en su Fracción XXII, faculta a los presidentes municipales para proponer al ayuntamiento la división administrativa del territorio municipal en delegaciones y subdelegaciones.
No obstante, en la práctica, no se aprovecha en los municipios hidalguenses la posibilidad de tener delegaciones y subdelegaciones municipales, toda vez que el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de Pachuca de Soto, al igual que los reglamentos equivalentes de los demás municipios del Estado de Hidalgo, no contempla, dentro de su administración pública a las delegaciones, ni a las subdelegaciones, lo que permite inferir su inexistencia.

XIV. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE JALISCO

Durante siglos, Xalisco se escribió así, con X inicial;[129] fue en 1836 el año en que, al convertirse los estados en departamentos, de acuerdo con la Constitución centralista de 1836, el estado de Xalisco fue sustituido por el departamento de Jalisco.

Proviene la voz Jalisco del náhuatl "xalli", que traducible como arena; de "ixtli", que significa cara o superficie, y de la desinencia de lugar "co"; lo que, en suma, quiere decir "En la superficie de arena" o "En el arenal".[130]

Situado en la parte occidental de la República, el estado de Jalisco colinda, al noroeste con los estados de Durango y Nayarit; al norte con Zacatecas, Aguascalientes y San Luis Potosí; al este conGuanajuato; al sur con Colima y Michoacán; y al poniente con el Océano Pacífico. Tiene por coordenadas geográficas extremas: latitud: 22° 45' – 18° 55'; longitud: 101° 28 - 105° 42'; cuya superficie territorial es del orden de 79,000 kilómetros cuadrados,[131]

[129] Así prosigue en la actualidad en el municipio de Xalisco del Estado de Nayarit
[130] Cabrera, Luis, Diccionario de aztequismos, 3ª ed., México, Oásis, 1980, p. 85.
[131] Jalisco tiene conflictos de límites con algunos de sus estados vecinos.

equivalentes al 4% del territorio nacional, en la que en 2010 radicaban 7’350,682 habitantes (6.5% del total del país) repartidos en los 125 municipios siguientes:

> 1. Acatic. 2. Acatlán de Juárez. 3. Ahualulco de Mercado. 4. Amacueca. 5. Amatitán. 6. Ameca. 7. Arandas. 8. Atemajac de Brizuela. 9. Atengo. 10. Atenguillo. 11. Atotonilco el Alto. 12. Atoyac. 13. Autlán de Navarro.14. Ayotlán. 15. Ayutla. 16. Bolaños. 17. Cabo Corrientes. 18. Cañadas de Obregón. 19. Casimiro Castillo. 20. Chapala. 21. Chimaltitán. 22. Chiquilistlán. 23. Cihuatlán. 24. Cocula. 25. Colotlán. 26. Concepción de Buenos Aires. 27. Cuautitlán de García Barragán. 28. Cuautla.29. Cuquío. 30. Degollado. 31. Ejutla. 32. El Arenal. 33. El Grullo. 34. El Limón. 35. El Salto. 36. Encarnación de Díaz. 37. Etzatlán. 38. Gómez Farías. 39. Guachinango. 40. Guadalajara. 41. Hostotipaquillo. 42. Huejúcar. 43. Huejuquilla el Alto. 44. Ixtlahuacán de los Membrillos. 45. Ixtlahuacán del Río. 46. Jalostotitlán. 47. Jamay. 48. Jesús María. 49. Jilotlán de los Dolores. 50. Jocotepec. 51. Juanacatlán. 52. Juchitlán. 53. La Barca. 54. La Huerta. 55. La Manzanilla de la Paz.56. Lagos de Moreno. 57. Magdalena. 58. Mascota. 59. Mazamitla. 60. Mexticacán. 61. Mezquitic. 62.Mixtlán. 63. Ocotlán. 64. Ojuelos de Jalisco. 65. Pihuamo. 66. Poncitlán. 67. Puerto Vallarta. 68. Quitupan. 69. San Cristóbal de la Barranca. 70. San Diego de Alejandría. 71. San Gabriel. 72. San Ignacio Cerro Gordo. 73. San Juan de los Lagos. 74. San Juanito de Escobedo. 75. San Julián. 76. San Marcos. 77. San Martín de Bolaños.78. San Martín Hidalgo. 79. San Miguel el Alto. 80. San Sebastián del Oeste. 81. Santa María de los Ángeles. 82. Santa María del Oro. 83. Sayula. 84. Tala. 85. Talpa de Allende. 86. Tamazula de Gordiano. 87. Tapalpa. 88. Tecalitlán. 89. Techaluta de Montenegro. 90. Tecolotlán. 91Tenamaxtlán. 92. Teocaltiche. 93. Teocuitatlán de Corona. 94. Tepatitlán de Morelos. 95. Tequila. 96. Teuchitlán. 97. Tizapán el Alto. 98. Tlajomulco de Zúñiga. 99. Tlaquepaque. 100. Tolimán. 101. Tomatlán. 102. Tonalá.103. Tonaya. 104. Tonila. 105, Totatiche. 106. Tototlán. 107. Tuxcacuesco. 108. Tuxcueca. 109. Tuxpan. 110. Unión de San Antonio. 111. Unión de Tula. 112. Valle de Guadalupe. 113. Valle de Juárez. 114. Villa Corona. 115. Villa Guerrero. 116. Villa Hidalgo. 117. Villa Purificación. 118. Yahualica de González Gallo. 119. Zacoalco de Torres. 120. Zapopan. 121. Zapotiltic. 122. Zapotitlán de Vadillo. 123. Zapotlán del Rey. 124. Zapotlán el Grande. 125. Zapotlanejo

En el capítulo II de su título primero, la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco se ocupa de las delegaciones municipales, y al respecto dispone:

> Artículo 7. Los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden constituir delegaciones, de acuerdo a las bases siguientes:
> I. Que un grupo de vecinos, cuyo número no sea inferior al que corresponda a las dos terceras partes de su población, lo solicite al Ayuntamiento respectivo;
> II. Que tenga una población mayor de 2,500 habitantes;
> III. Que tenga, cuando menos, media hectárea de terreno apto para cementerios;
> IV. Que tenga un local apropiado para la delegación, o que cuente con un terreno para construir en él, el edificio de la misma;
> V. Que cuente, cuando menos, con una escuela primaria en funciones; y
> VI.Que tenga capacidad suficiente para apoyar la prestación de los servicios municipales correspondientes.
> Artículo 8. El Ayuntamiento debe reglamentar el procedimiento de designación de los delegados, sus requisitos, obligaciones y facultades.

En este contexto, el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Zapopan, en su artículo 6, faculta al presidente municipal para proponer al Ayuntamiento la creación, transformación, fusión, escisión o extinción de delegaciones, en tanto que, en su artículo 28 atribuye al secretario del Ayuntamiento: "Asesorar a los Delegados Municipales en los asuntos de la competencia de las Delegaciones e instruir, supervisar y controlar el funcionamiento de la Unidad de Delegaciones, en relación a las funciones y actividades que habrá de desempeñar".

El Reglamento de Delegaciones y Agencias Municipales del Municipios de Zapopan, publicado enla Gaceta Municipal de 2006, establece las doce delegaciones siguientes: Atemajac del Valle, El Batán, Ciudad Granja, La Experiencia, La Primavera, La Venta del Estillero, Ixcatán, Nextipac, San Esteban, San Juan de Ocotán, Santa Ana Tepetitlán, y Tesistán.

Por su parte, el Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración Pública del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, prevé en su artículo 5 que con el propósito de lograr la desconcentración administrativa de los servicios municipales en los asentamientos humanos ubicados dentro del territorio municipal, el Ayuntamiento puedacrear delegaciones y agencias municipales, pero no determina las características de unas y de otras, sin embargo, se puede inferir que la delegación es más importante que la agencia, en razón de que se prevé la existencia de subdelegados pero no de subagentes, así como del mayor número de atribuciones de los delegados respecto de los agentes.

Las atribuciones de los delegados municipales, previstas en el artículo 12 del referido reglamento, son las siguientes:

I. Cumplir y hacer cumplir, dentro de la demarcación geográfica que corresponda a la delegación, las leyes, reglamentos y disposiciones normativas de aplicación municipal cuya ejecución no esté reservada de forma exclusiva a otras autoridades.
II. Recibir y dar curso a las solicitudes que los ciudadanos dirijan a las autoridades del municipio, dentro de los plazos y modalidades que estipule la normatividad, siempre que su tramitación no esté reservada de forma exclusiva a otra dependencia.
III. Colaborar en la realización de los fines, programas y proyectos de la administración municipal.
IV. Mediar y conciliar en conflictos vecinales.
V. Promover la ejecución de obras de infraestructura pública dentro de la demarcación territorial que le corresponda, y gestionar el mantenimiento de los servicios públicos municipales.
VI. Tomar parte con derecho a voz y voto en los órganos de base territorial del sistema municipal de planeación democrática que correspondan al área geográfica a la que pertenezca la delegación.
VII. Cuidar el orden, la tranquilidad y la integridad de las personas y sus bienes dentro del ámbito territorial de su competencia, y en caso de vulneración o amenaza, solicitar la intervención de los cuerpos de seguridad del municipio.
VIII. Dictar y ejecutar las medidas de seguridad que estime necesarias para la protección de la salud y la seguridad de las personas en casos de contingencia o riesgo inminente, mientras acuden las personas calificadas e investidas con la autoridad suficiente para hacerse cargo de la situación.
IX. Dirigir las actividades de los servidores públicos que se encuentren bajo su mando.
X. Brindar el auxilio que le soliciten las autoridades fiscales del municipio para la actualización del padrón de contribuyentes, y para la ejecución de los apremios y procedimientos de cobranza que aquellas determinen.
XI. Ejecutar las sanciones de trabajo a favor de la comunidad que determinen los jueces municipales, o las penas similares que impongan las autoridades judiciales, estatales o federales.
XII. Ejercer funciones de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y del ordenamiento ecológico, y suscribir la documentación correspondiente.
XIII. Representar al Presidente Municipal y a los integrantes del Ayuntamiento en las festividades cívicas y actos oficiales que se realicen en la delegación, y en las que ellos no puedan estar presentes.
XIV. Las demás que determinen las leyes u ordenamientos municipales, o los acuerdos, circulares, disposiciones o instrucciones del Ayuntamiento o del Presidente Municipal.

En cambio, a los Agentes Municipales, el artículo 19 del reglamento en comento sólo les asigna a los Agentes Municipales las siguientes atribuciones:

> Artículo 19. Los Agentes Municipales tendrán las siguientes atribuciones:
> I. Cumplir y hacer cumplir, dentro de la demarcación geográfica que corresponda a la agencia, las leyes, reglamentos y disposiciones normativas de aplicación municipal cuya ejecución no esté reservada de forma exclusiva a otras autoridades.
> II. Servir de vínculo entre los pobladores de la agencia municipal y las dependencias y entidades de la administración pública, para la tramitación de servicios y actos administrativos.
> III. Cuidar la salud y la seguridad de los pobladores de la agencia municipal, y dictar las medidas de seguridad provisionales que estime necesarias ante la evidencia o inminencia de un riesgo que ponga en peligro la integridad de las personas o de sus bienes, mientras no se cuente con peritos que puedan brindar una atención especializada a la contingencia.
> IV. Representar al Presidente Municipal y a los integrantes del Ayuntamiento en las festividades cívicas y actos oficiales que se realicen en la agencia municipal, y en las que aquellos no puedan estar presentes.
> V. Promover la ejecución de obras de infraestructura pública dentro de la demarcación territorial que le corresponda, y gestionar el mantenimiento de los servicios públicos municipales.
> VI. Brindar el auxilio que requieran las autoridades municipales para el mejor cumplimiento de sus fines.
> VII. Las demás que determinen los ordenamientos municipales o las circulares, disposiciones administrativas o instrucciones que emitan el Ayuntamiento o el Presidente Municipal.

En su artículo 6, el Reglamento en cita reconoce la existencia de cuatro delegaciones municipales, a saber: El Pitillal, Las Juntas, Ixtapa y Las Palmas; en tanto que en su artículo 14 reconoce las 13 agencias municipales siguientes: Tebechía, El Zancudo, El Colorado, El Cantón, La Desembocada, El Ranchito, Santa Cruz de Quelitán, Rancho Viejo el Veladero, Mojoneras, Playa Grande, El Jorullo, Mismaloya, y Boca de Tomatlán.

Cada delegación del municipio de Puerto Vallarta está a cargo de un delegado, auxiliado por subdelegados, uno y otros designados por mayoría simple de los miembros del Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal apoyado en consulta realizada, cuando mucho dos meses antes, entre los habitantes y propietarios de inmuebles situados en la respectiva demarcación territorial. Los delegados, aun cuando están subordinados jerárquicamente al

Secretario General del Ayuntamiento tienen autonomía de gestión, e informan directamente al presidente municipal acerca de su actuación.

Los requisitos para ser delegado municipal o agente municipal en Puerto Vallarta consisten en ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y saber leer y escribir.

XV. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Al consumarse la independencia nacional, la provincia de México tenía una extensión territorial de másdel cuádruple de la que tiene actualmente el Estado de México que es de 22,351 kilómetros cuadrados(1.1% del territorio nacional), pues comprendía lo que ahora son los estados de Querétaro, Hidalgo, Morelos, y parte del de Guerrero.

Conforme al Censo de Población de 2010, el Estado de México tenía 15'175,862 habitantes, o sea, el 13.5% del total del país, distribuidos en los 125 municipios siguientes:

> Acambay, Acolman, Aculco, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amanalco, Amatepec, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán, Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Calimaya, Capulhuac, Chalco, Chapa de Mota, Chapultepec, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco de Berriozábal, Coatepec Harinas, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Donato Guerra, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, El Oro, Huehuetoca,Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro,Ixtlahuaca, Jaltenco, Jilotepec, Jilotzingo, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Juchitepec,La Paz, Lerma, Luvianos, Malinalco, Melchor Ocampo, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Ocoyoacac, Ocuilan, Otumba, Otzoloapan, Otzolotepec, Ozumba, Papalotla, Polotitlán,Rayón, San Antonio la Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Martín de las Pirámides, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Soyaniquilpan de Juárez, Sultepec, Tecámac, Tejupilco, Temamatla, Temascalapa, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Aire, Tenango del Valle, Teoloyucán, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac,Texcaltitlán, Texcalyacac, Texcoco, Tezoyuca, Tianguistenco, Timilpan, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tlatlaya, Toluca, Tonanitla, Tonatico, Tultepec, Tultitlán, Valle de Bravo,

> Valle de Chalco Solidaridad, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec, Zumpahuacán, Zumpango.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México de 2 de marzo de 1993 (última reforma publicada el 2 de diciembre de 2016) en su artículo 8, además de las cabeceras, contempla a las delegaciones y subdelegaciones municipales dentro de la posible división territorial de cada municipio, y en su artículo 31 faculta a los Ayuntamientos para acordar la división territorial municipal en delegaciones (y en subdelegaciones), cuyos titulares –-los delegados y subdelegados–, tienen el carácter de autoridades municipales auxiliarles y conforme al artículo 57 del ordenamiento legal en cita, tienen competencia para:

> a) Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;
> b) Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;
> c). Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;
> d) Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
> e) Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento.
> f) Vigilar el estado de los canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y demás desagües e informar al ayuntamiento para la realización de acciones correctivas.
> g) Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de la instalación de nuevos establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo en sus comunidades.

Los delegados municipales son nombrados mediante elección popular –que debe celebrarse entre el segundo DomIngo de marzo y el día 30 de ese mes del primer año de gobierno del Ayuntamiento–, cuyo procedimiento se debe establecer en la respectiva convocatoria que habrá de expedir el Ayuntamiento correspondiente.

El artículo 60 de la ley en cita establece como requisitos para ocupar los cargos de delegado y subdelegado municipal, los de ser ciudadano mexicano

en pleno ejercicio de sus derechos cívicos y políticos, tener el carácter de vecino en los términos de la propia ley, y ser de reconocida probidad.

Por su parte, el Bando Municipal de Toluca de 2011 prevé la existencia de las 47 delegaciones y 38 subdelegaciones municipales siguientes:

Delegación Centro Histórico 01
Delegación Barrios Tradicionales 02
Delegación Árbol de las Manitas 03
Delegación La Maquinita 04
Delegación Independencia 05
Delegación San Sebastián 06
Delegación Universidad 07
Delegación Santa María de las Rosas 08
Delegación Del Parque 09
Delegación Metropolitana 10
Delegación Colón 11
Delegación Moderna de la Cruz 12
Delegación Felipe Chávez Becerril 13
Delegación Seminario 14
Delegación Seminario 2 de Marzo 15
Delegación Seminario Las Torres 16
Delegación Morelos 17
Delegación Ciudad Universitaria 18
Delegación Nueva Oxtotitlán 19
Delegación Adolfo López Mateos 20
Delegación Sánchez 21
Delegación Cacalomacán 22
Delegación Calixtlahuaca 23
    Subdelegación:
    I. Palmillas
Delegación Capultitlán 24
Delegación San Andrés Cuexcontitlán 25
    Subdelegaciones:
    II. Ejido de San Diego de los Padres Cuexcontitlán
    III. San Diego de los Padres Cuexcontitlán
    IV. Jicaltepec Cuexcontitlán
    V. Sección Siete
    VI. La Loma Cuexcontitlán
Delegación San Antonio Buenavista 26
Delegación San Buenaventura 27
    VII. Subdelegación: Guadalupe

Delegación San Cristóbal Huichochitlán 28
Delegación San Felipe Tlalmimilolpan 29
Delegación San Juan Tilapa 30
Delegación San Lorenzo Tepaltitlán 31
Delegación San Marcos Yachihuacaltepec 32
Delegación San Martín Toltepec 33
    Subdelegaciones:
    VIII. La Palma Toltepec
    IX. Sebastián Lerdo de Tejada
    X. Ejido de San Marcos Yachihuacaltepec
Delegación San Mateo Otzacatipan 34
    Subdelegaciones:
    XI. La Magdalena Otzacatipan
    XII. Santa Cruz Otzacatipan
    XIII. San José Guadalupe Otzacatipan
    XIV. San Diego de los Padres Otzacatipan
    XV. Sauces
    XVI. San Blas Otzacatipan
    XVII. San Nicolás Tolentino
    XVIII. Crespa Floresta
Delegación San Mateo Oxtotitlán 35
    Subdelegaciones:
    XIX Niños Héroes 1
    XX. Filiberto Navas 2
Delegación San Pablo Autopan 36
    Subdelegaciones:
    XXI. Ojo de Agua
    XXII. Aviación Autopan
    XXIII. San Carlos Autopan 3
    XXIV. San Diego Linares Autopan 4
    XXV. Jicaltepec Autopan 5
Delegación San Pedro Totoltepec 37
    Subdelegaciones:
    XXVI. San Miguel Totoltepec 1
    XXVII. Barrio de San Francisco Totoltepec
    XXVIII. Guadalupe Totoltepec
    XXIX. San Blas Totoltepec
    XXX. La Constitución Totoltepec
    XXXI. Arroyo Vista Hermosa
Delegación Santa Ana Tlapaltitlán 38
    Subdelegaciones:
    XXXII. Santa María Zozoquipan
    XXXIII. Buenavista

Delegación Santa Cruz Atzcapotzaltongo 39
Delegación Santa María Totoltepec 40
Subdelegación:
XXXIV. El Carmen Totoltepec
Delegación Santiago Miltepec 41
Delegación Santiago Tlacotepec 42
Subdelegación:
XXXV. El Refugio
Delegación Santiago Tlaxomulco 43
Delegación Tecaxic 44
Delegación Tlachaloya 45
Subdelegaciones:
XXXVI. Tlachaloya Segunda Sección
XXXVII. San José La Costa
Delegación San Cayetano Morelos 46
Subdelegación:
XXXVIII. Cerrillo Piedras Blancas
Delegación El Cerrillo Vista Hermosa 47

XVI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN

El estado de Michoacán tiene una extensión territorial de 58,599 kilómetros cuadrados, equivalentes al 3% del territorio nacional, en el que están domiciliados 4’351,037 habitantes, que representan el 3.9% de la población del país.Como dispone el artículo 15 de su Constitución particular, su territorio se divide en los 113 municipios siguientes:

Acuitzio, Aguililla, Álvaro Obregón, Angamacutiro, Angangueo, Apatzingán, Áporo, Aquila, Ario, Arteaga, Briseñas, Buenavista, Carácuaro, Coahuayana, Coalcomán, Coeneo, CojumatIán, Contepec, Copándaro, Cotija, Cuitzeo, Charapan, Charo, Chavinda, Cherán, Chilchota, Chinicuila, Chucándiro, Churintzio, Churumuco, Ecuandureo, Epitacio Huerta, Erongarícuaro, Gabriel Zamora, Hidalgo, Huandacareo, Huaniqueo, Huetamo, Huiramba, Indaparapeo, Irimbo, Ixtlán, Jacona, Jiménez, JiquiIpan, José Sixto Verduzco, Juárez, Jungapeo, Lagunillas, La Huacana, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Los Reyes, Madero, Maravatío, Marcos Castellanos, Morelia, Morelos, Múgica, Nahuatzen, Nocupétaro, Nuevo Parangaricutiro, Nuevo Urecho, Numarán, Ocampo, Pajacuarán, Panindícuaro, Parácuaro, Paracho, Pátzcuaro, Penjamillo, Peribán, Purépero, Puruándiro, Queréndaro, Quiroga, Sahuayo, San Lucas, Santa Ana Maya, Salvador Escalante, Senguio, Susupuato, Tacámbaro, Tancítaro, Tangamandapio, Tangancícuaro, Tanhuato, Taretan,

Tarímbaro, Tepalcatepec, Tingambato, Tingüindín, Tiquicheo, Tlalpujahua, TlazazaIca, Tocumbo, Tumbiscatío, Turicato, Tuxpan, TuzantIa, Tzintzuntzan, Tzitzio, Uruapan, Venustiano Carranza, Villamar, Vista Hermosa, Yurécuaro, Zacapu, Zamora, Zináparo, Zinapécuaro, Ziracuaretiro y Zitácuaro.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo,al regular la administración pública municipal, prevé en su artículo 60, en las poblaciones distintas a la cabecera municipal, la existencia de *tenencias*, cada una a cargo de su respectivo jefe de tenencia que depende, en lo político y administrativo del presidente municipal; se trata de autoridades auxiliares de la administración pública municipal, equivalentes a los llamados delegados municipales de otros estados, a las que se encomienda mantener el orden en sus comunidades. Las tenencias pueden tener una o varias encargaturas del orden, equivalentes a subdelegaciones, cuyos titulares se eligen plebiscitariamente.

En el estado de Michoacán, los jefes de tenencia son remunerados en los términos previstos en elcorrespondiente Presupuesto de Egresos Municipal, y tienen asignadas las siguientes atribuciones:

- Coadyuvar en la ejecución de los programas, proyectos y acciones que realice el Ayuntamiento, en el ámbito territorial de su competencia;
- Comunicar oportunamente al Presidente Municipal, de cualquier alteración que adviertan en el orden público y de las medidas que hayan tomado para prevenirlas;
- Supervisar la prestación de los servicios públicos y proponer las medidas necesarias al Presidente Municipal, para mejorar y ampliarlos;
- Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad las acciones que requieren de su intervención;
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a la autoridad correspondiente, las violaciones que haya a los mismos;
- Cumplir y ejecutar los acuerdos, órdenes y citatorios del Ayuntamiento, del Presidente Municipal, del Síndico o de los Jueces Municipales;
- Promover ante las autoridades competentes, la limpieza y el aseo de los sitios públicos y el buen estado de los caminos vecinales y carreteras;
- Vigilar y dar cuenta al Ayuntamiento de la falta de cumplimiento a los preceptos de la enseñanza obligatoria de conformidad con las

disposiciones aplicables, procurando el establecimiento de centros educativos dentro de su demarcación;
- Informar a las autoridades municipales y de protección civil sobre siniestros, epidemias o cualquier otro evento que ponga en riesgo la seguridad de la población;
- Colaborar con las autoridades correspondientes en la preservación de la seguridad pública.
- Auxiliar en todo lo que requiera al Presidente Municipal para el mejor cumplimiento de sus funciones; y
- Informar anualmente al Ayuntamiento sobre el estado general que guarde la administración de la tenencia y del avance del Plan Municipal de Desarrollo en su jurisdicción, un mes antes de la fecha límite para la presentación del informe anual del Presidente Municipal.
- Desempeñar todas las demás funciones que les encomienden esta Ley, los reglamentos municipales y demás disposiciones aplicables.

Los requisitos para ser Jefe de Tenencia consisten en ser mayor de edad, vecino de la respectiva circunscripción, tener un modo honesto de vivir y contar con una instrucción de por lo menos educación básica.

Los jefes de tenencia son elegidos popularmente, a cuyos efecto, el artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, previene que el Secretario del Ayuntamiento emitirá convocatoria para elegir al Jefe de cada Tenencia dentro de los 60 días posteriores a la instalación del Ayuntamiento, y además establece que:

> Una vez emitida la convocatoria, los ciudadanos interesados deberán inscribirse de acuerdo a las bases establecidas en la misma.
> El Jefe de tenencia será electo en votación será libre y secreta, sancionada por una comisión especial, creada por el Ayuntamiento para cada una de las tenencias, integrada de manera plural con un regidor de cada una de las fuerzas políticas que integran el cabildo y por el Secretario del Ayuntamiento como fedatario.
> La elección se llevará a cabo a más tardar dentro de los 90 días posteriores a la instalación del Ayuntamiento: Los jefes de Tenencia serán electos por el mismo periodo que el Ayuntamiento en funciones y no podrán ser electos para el periodo inmediato.
> Se requerirá credencial para votar expedida por el Instituto Federal Electoral que corresponda a la sección en la que se está sufragando.

> Tratándose de comunidades indígenas así reconocidas por la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas se podrá recurrir a formas de elección según usos y costumbres.

Por su parte el Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, publicado el 29 de diciembre de 2015 en el Periódico Oficial del Estado, atribuye a la Secretaría de Efectividad e Innovación Gubernamental la coordinación de los jefes de tenencia, que actualmente son las doce siguientes: Atapaneo, Atécuaro, Capula, Chiquimitío, Cuto de la Esperanza, Jesús del Monte, San Miguel del Monte, San Nicolás Obispo, Santiago Undameo, Tacícuaro, Teremendo de los Reyes, y Tiripetío.

XVII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MORELOS

El estado de Morelos, otro de los desmembrados del Estado de México, fue creado el 17 de abril de 1867 mediante decreto expedido por el presidente Benito Juárez, después de largos y enconados debates sostenidos, tanto en la Cámara Federal de Diputados, como en la del Estado de México.

Según del Censo de Población de 2010, el estado de Morelos es el seundo estado más densamente poblado y, también, el segundo de menor extensión de la Reopublica, pues tenía 1’777,227 habitantes, equivalentes al 1.8% de la población nacional, alojados en su superficie territorial de 4,789 kilómetros cuadrados –que representan el 0.26% del total del país– dividida por el artículo 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos en los 33 municipios siguientes:

> Amacuzac, Atlatlahucan, Axochiapan, Ayala, Coatlán del Río, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jantetelco, Jiutepec, Jojutla, Jonacatepec, Mazatepec, Miacatlán, Ocuituco, Puente de Ixtla, Temixco, Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlaltizapán de Zapata, Tlaquiltenango, Tlayacapan, Totolapan, Xochitepec, Yautepec, Yecapixtla, Zacatepec y Zacualpan de Amilpas.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el día 13 de agosto de 2003, establece la posibilidad de que los municipios, por medio de sus ayuntamientos, puedan crear delegaciones y ayundantías municipales, en aras de una mejor organización de su gobierno interior (artículos 12 y 38).

La ley en cita confiere a los delegados y a los ayudantes municipales el carácter de autoridades auxiliares (sin embargo, el artículo 100 de dicho ordenamiento establece que los ayudantes municipales no tienen carácter de servidores públicos municipales) cuya competencia se determina en su precepto que a continuación se transcribe:

> Artículo 102.- Son atribuciones de las autoridades auxiliares municipales:
> I. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y los del Presidente Municipal en su área de adscripción;
> II. Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de él se deriven;
> III. Informar al Presidente Municipal y a los demás miembros del Ayuntamiento de las novedades que ocurran en su delegación o comunidad;
> IV. Auxiliar al secretario del Ayuntamiento con la información que se requiera para expedir certificaciones;
> V. Informar anualmente al Ayuntamiento y a sus representados sobre la administración de los bienes y recursos que en su caso tengan encomendados y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
> VI. Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten por los habitantes del municipio;
> VII. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el desempeño de sus atribuciones;
> VIII. Reportar a los cuerpos de seguridad pública, Ministerio Público o Jueces Cívicos de las conductas que requieran su intervención; y
> IX.- Informar al Ayuntamiento, los casos de niñas y niños que no se encuentren estudiando el nivel de educación básica de entre los habitantes de su comunidad

Los delegados municipales son nombrados por mayoría de votos del ayuntamiento, dentro de los primeros treinta días siguientes al de su instalación, a propuesta del presidente municipal; duran en el cargo por un periodo igual al de los integrantes del ayuntamiento; en cambio, los ayudantes municipales son electos por votación popular directa conforme al principio de mayoría relativa; para ser delegado municipal o ayudante municipal se requiere ser vecino de la respectiva delegación o ayudantía y estar registrado en la lista nominal del municipio.

Por su parte, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos, publicado el 15 el julio de 1998 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", determina, en su artículo 14, la existencia en la Ciudad de Cuernavaca de las trece delegaciones siguientes:Lic. Benito Juárez García,

Gral. Emiliano Zapata Salazar,Gral. Antonio Barona Rojas, Gral. Lázaro Cárdenas del Río, Gral. Mariano Matamoros Orive, Don Miguel Hidalgo y Costilla, Gral. Plutarco Elías Calles, y Gral. Vicente Guerrero Saldaña.

XVIII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE NAYARIT

En la época colonial, el territorio de lo que ahora es el estado de Nayarit formó parte del reino de la Nueva Galicia, y al inicio de la independencia perteneció al Estado de Jalisco, del que fue el cantón de Tepic, séptimo de los ocho que lo integraban; en 1867, el gobierno del presidente Benito Juárez lo convirtió en distrito militar, posteriormente, en 1884 se transformó en el territorio federal de Tepic, y finalmente, en 1917, adquirió el rango de estado de la República, carácter que le reconoció el texto original de la Constitución de 1917.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2015 el Estado de Nayarit tenía 1'181,050 habitantes radicados en los 28,095 kilómetros cuadrados de su extensión territorial, que el artículo 3° de su Constitución Política divide en los veinte municipios siguientes: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Bahía de Banderas, Compostela, El Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, La Yesca, Rosamorada, Ruiz, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María del Oro, Tecuala, Tepic, Tuxpan y Xalisco.

El artículo 10 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Nayarit contempla la existencia de cabeceras municipales, así como de delegaciones municipales en las demás ciudades y poblaciones más importantes de cada municipio. Las delegaciones municipales están a cargo de los correspondientes delegados municipales quienes tienen el carácter de autoridades auxiliares, acerca de las cuales, la ley en cita previene:

> ARTÍCULO 97.- Compete a las autoridades auxiliares;
> I. Ejecutar los acuerdos que expresamente le delegue el Presidente Municipal, en el área de su adscripción;
> II. Vigilar y mantener el orden público en su jurisdicción;
> III. Informar al Presidente Municipal de los acontecimientos que afecten el orden, la tranquilidad pública y la salud de su delegación, por conducto de la dependencia que los coordine;
> IV. Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos en su jurisdicción;

> V. Actuar como conciliador en los asuntos que sometan a su consideración los habitantes de su adscripción; y
> VI. Las demás que señalen ésta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de Ayuntamiento.

Para ser delegado municipal en Nayarit se requiere ser mayor de edad y vecino de la respectiva delegación, tener ocupación y modo de vida honesta, y carecer de antecedentes penales; su remuneración debe apegarse a lo previsto en el presupuesto egresos del municipio de que se trate, y su designación se efectúa para un periodo de tres años "mediante un proceso de elección que será libre y democrática, de conformidad con las bases que establezca la convocatoria que expedirá el Ayuntamiento, durante los primeros 60 días de su gestión constitucional" (Artículo 101 de la Ley Municipal)."

Por su parte, el Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Tepic, Nayarit, del 7 de enero de 2005, en su artículo 33 confiere a los delegados municipales el carácter de autoridades del gobierno municipal, entre cuyas atribuciones destacan las de cumplir y hacer cumplir el Bando Municipal y demás normativa de carácter general aplicable, así como vigilar la salud pública en su respectiva delegación.

El referido reglamento no señala cuáles son las delegaciones del municipio de Tepic, tampoco lo hace ningún otro de sus reglamentos, ni figuran en la página Web de dicho municipio, lo que permite inferir que no tiene delegaciones formalmente establecidas, a pesar de la posibilidad legal de su existencia.

XIX. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

La conquista española de las tierras neoleonesas la inició en 1577 la expedición encabezada por el capitán Alberto del Canto quien fundó la comunidad de Santa Lucía; pero fue el portugués Luis de Carvajal y de la Cueva, quien en 1572 obtuvo la autorización formal del monarca españolpara llevar a cabo la conquista de aquellos lares que se incorporaron al dominio hispano bajo el nombre oficial de Nuevo Reino de León, que consumada la independencia se convirtió en Estado de Nuevo León, según quedó establecido en la Constitución de 1824.

De acuerdo al Censo de población de 1910 el Estado de Nuevo León tenía 4’053,358 habitantes asentados en los 64,156 kilómetros cuadrados de su extensión territorial, que el artículo 28 de su Constitución Política dividide en los 51 municipios siguientes:

> 1. Abasolo 2. Agualeguas 3. Allende 4. Anáhuac 5. Apodaca 6. Aramberri 7. Bustamante 8. Cadereyta Jiménez 9. Carmen 10. Cerralvo 11. China 12. Ciénega de Flores 13. Dr. Arroyo 14. Dr. Coss 15. Dr. González 16. Galeana 17. García 18. Gral. Bravo 19. Gral. Escobedo 20. Gral. Terán 21. Gral. Treviño 22. Gral. Zaragoza 23. Gral. Zuazua 24. Guadalupe 25. Hidalgo 26. Higueras 27. Hualahuises 28. Iturbide 29. Juárez 30. Lampazos de Naranjo 31. Linares 32. Los Aldamas 33. Los Herreras 34. Los Ramones 35. Marín 36. Melchor Ocampo 37. Mier y Noriega 38. Mina 39. Montemorelos 40. Monterrey 41. Parás 42. Pesquería43. Rayones 44. Sabinas Hidalgo 45. Salinas Victoria 46. San Nicolás de los Garza 47. San Pedro Garza García 48. Santa Catarina 49. Santiago 50. Vallecillo 51. Villaldama

En los términos del artículo 130 de la Constitución particular del Estado de Nuevo León:

> Los Ayuntamientos quedan facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberá expedir el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos territorios, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en su artículo 76 incluye dentro de las atribuciones de la Secretaría del Ayuntamiento, la de coordinar la acción de los Delegados Administrativos y demás representantes del Ayuntamiento en la división Política-territorial del Municipio.

El Reglamento de delegados municipales del municipio de Monterrey, en su artículo 3° define al delegado municipal como “Aquel ciudadano o ciudadana nombrado como Delegado Municipal Titular o Suplente que funge como vínculo entre la autoridad municipal y los ciudadanos, para realizar gestiones de beneficio comunitario y para prestar servicios de interés social a los vecinos de una sección”, entendiendo por tal a “la unidad geográfica poblacional que

la Dirección de Participación Ciudadana determine, tomando en cuenta los principios de población y geografía, de tal manera que exista equidad entre las unidades geográficas".

Los delegados municipales los nombra el presidente municipal, previa consulta con los vecinos de la sección correspondiente, duran en su cargo el período del presidente municipal que los nombró, y permanecerán en el mismo hasta en tanto las nuevas autoridades no determinen lo contrario.

El cargo de delegado municipal es indelegable y honorífico, lo que no impide percibir compensaciones, estímulos, o apoyos para el desempeño de sus facultades y obligaciones, los cuales para efecto de transparencia, deberán ser publicados en el portal de Internet del Municipio.

Según previene el artículo 18 del reglamento en cita, los delegados municipales tienen las siguientes atribuciones:

> I. Hacer efectivo el cumplimiento del presente Reglamento y de todas las disposiciones legales que no se opongan al mismo;
> II. Colaborar con las dependencias y entidades del Gobierno Municipal, y representar al Presidente Municipal ante los vecinos de su sección;
> III. Informar en forma inmediata a las autoridades correspondientes cuando, en las calles o lugares públicos, se altere o amenace la seguridad pública o tranquilidad de los vecinos, la moralidad o las buenas costumbres;
> IV. Presentar a la Dirección, las propuestas o sugerencias que consideren necesarias para la solución de los problemas que se presenten en su sección;
> V. Notificar a la Dirección de los conflictos familiares o vecinales que tenga conocimiento, para que ésta, en el ejercicio de sus atribuciones, realice las acciones necesarias ante las autoridades correspondientes, o en su caso canalizarlos al área de Mediación de la misma Dirección;
> VI. Extender Constancia, cuando proceda y así le sea solicitado por el interesado en materia de residencia; cambio de domicilio; domicilio conyugal; d) estado familiar de unión libre; condición de madre soltera; condición de sostén económico familiar; g) condición de dependiente económico; ingresos económicos; abandono de hogar; j)ausencia del hogar conyugal por causa justificada; k) maltrato conyugal; maltrato infantil; identificación personal por causa de inexistencia de documentos oficiales probatorios; y las demás que autorice la autoridad municipal. (...)
> VII. Expedir copias de documentos que obren en su archivo;
> VIII. Solicitar la colaboración de la Dirección o de la Dirección de Atención Ciudadana para el buen desempeño de sus atribuciones y cumplimiento de sus obligaciones;

> IX. Promover ante la comunidad los programas y acciones que lleve a cabo la autoridad Municipal por medio de sus dependencias u Organismos;
> X. Asistir y colaborar con las autoridades Federales, Estatales y Municipales cuando le sea solicitado, en los asuntos de sus respectivas competencias; y realizar gestiones de asuntos de interés comunitario.
> XI. Denunciar o reportar ante la Dirección y la Contraloría Municipal, las acciones o conductas que puedan ser causal de irresponsabilidad de los servidores públicos municipales;
> XII. Hacer del conocimiento de la Dirección, cuando en su sección se realice alguna acción o acto por parte de la ciudadanía, que a juicio de éste, pueda ser violatorio de las normas jurídicas vigentes;
> XIII. Coadyuvar en la promoción de actividades cívicas y fomentar el respeto a nuestros símbolos patrios;
> XIV. Informar a la Dirección, cuando tenga conocimiento, de los menores que no son enviados por los padres a que reciban la educación escolar obligatoria;
> XV. Asistir con la representación del C. Presidente Municipal a las reuniones públicas convocadas por la representación vecinal de su sección:
> XVI. Las demás que la Dirección le asigne.

No obstante la prolija regulación jurídica de la figura del delegado municipal, la página Web del Ayuntamiento de Monterrey no reporta que haya ninguno en este municipio, y de haberlo, acusaría una evidente deficiencia en la transparencia y acceso a la información pública; por el contrario, si no existen delegados municipales, debieran nombrarse, o cuando menos, derogarse las disposiciones que los regulan en los ordenamientos citados.

XX. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE OAXACA

El nombre de Oaxaca deriva de las voces de la lengua náhuatl:*huax,* que significa huaje, y *yácac,* que quiere decir en la nariz, o en la cima, voces que al unirse conforman la palabra *huaxyácac*, que los conquistadores convirtieron en el vocablo español Oaxaca, que eimológicamente significa: “en la nariz o en la cima de los huajes”.[132]

El Censo de 2010 reporto en el Estado de Oaxaca 3’801,962 habitantes, equivalentes al 3.4% de la población total del país, asentados en una superficie territorial de 95,364 kilómetros cuadrados –que representan el 4.8 del territorio

[132] ARELLANES MEIXUEIRO Anselmo y otros, “Historia y Geografía de Oaxaca”, Oaxaca México, Carteles Editores, P. E. 2006 p. 5.

nacional–, distribuidos en los quinientos setenta municipios (Oaxaca es el Estado que tiene el mayor número de municipios en México) siguientes:

1. Abejones 2. Acatlán de Pérez Figueroa 3. **Ánimas Trujano** 4. Asunción 5. Cacalotepec 6. Asunción Cuyotepeji 7. Asunción Ixtaltepec 8. Asunción Nochixtlán9. Asunción Ocotlán 10. Asunción Tlacolulita 11. Ayoquezco de Aldama 12. Ayotzintepec 13. Calihualá 14. Candelaria Loxicha 15. Capulálpam de Méndez 16. Chahuites 17. Chalcatongo de Hidalgo 18. Chiquihuitlán de Benito Juárez 19. Ciénega de Zimatlán 20. Ciudad Ixtepec 21. Coatecas Altas 22. Coicoyán de las Flores 23. Concepción Buenavista 24. Concepción Pápalo 25. Constancia del Rosario 26. Cosolapa 27. Cosoltepec 28. Cuilápam de Guerrero 29. Cuyamecalco Villa de Zaragoza 30. El Barrio de la Soledad 31. El Espinal 32. Eloxochitlán de Flores Magón 33. Fresnillo de Trujano 34. Guadalupe de Ramírez 35. Guadalupe Etla 36. Guelatao de Juárez 37. Guevea de Humboldt 38. Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo 39. Heroica Ciudad de Huajuapan de León 40. Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza 41. Heroica Ciudad de Tlaxiaco 42. Huautepec 43. Huautla de Jiménez 44. Ixpantepec Nieves 45. Ixtlán de Juárez 46. La Compañía 47. La Pe48. La Reforma 49. La Trinidad Vista Hermosa 50. Loma Bonita 51. Magdalena Apasco 52. Magdalena Jaltepec 53. Magdalena Mixtepec 54. Magdalena Ocotlán 55. Magdalena Peñasco 56. Magdalena Teitipac 57. Magdalena Tequisistlán 58. Magdalena Tlacotepec 59. Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz 60. Magdalena Zahuatlán 61. Mariscala de Juárez 62. Mártires de Tacubaya 63. Matías Romero Avendaño 64. Mazatlán Villa de Flores 65. Mesones Hidalgo 66. Miahuatlán de Porfirio Díaz 67. Mixistlán de la Reforma 68. Monjas 69. Natividad 70. Nazareno Etla 71. Nejapa de Madero 72. Nuevo Zoquiápam 73. Oaxaca de Juárez 74. Ocotlán de Morelos 75. Pinotepa de Don Luis 76. Pluma Hidalgo 77. Putla Villa de Guerrero 78. Reforma de Pineda 79. Reyes Etla 80. Rojas de Cuauhtémoc 81. Salina Cruz 82. San Agustín Amatengo 83. San Agustín Atenango 84. San Agustín Chayuco 85. San Agustín de las Juntas 86. San Agustín Etla 87. San Agustín Loxicha 88. San Agustín Tlacotepec 89. San Agustín Yatareni 90. San Andrés Cabecera Nueva 91. San Andrés Dinicuiti 92. San Andrés Huaxpaltepec 93. San Andrés Huayápam 94. San Andrés Ixtlahuaca 95. San Andrés Lagunas 96. San Andrés Nuxiño 97. San Andrés Paxtlán 98. San Andrés Sinaxtla 99. San Andrés Solaga 100. San Andrés Teotilálpam

101. San Andrés Tepetlapa 102. San Andrés Yaá 103. San Andrés Zabache 104. San Andrés Zautla 105. San Antonino Castillo Velasco 106.San Antonino el Alto 107. San Antonino Monte Verde 108. San Antonio Acutla 109. San Antonio de la Cal 110. San Antonio Huitepec 111. San Antonio Nanahuatípam 112. San Antonio Sinicahua 113. San Antonio Tepetlapa 114. San Baltazar Chichicápam 115. San Baltazar Loxicha 116. San Baltazar

Yatzachi el Bajo 117. San Bartolo Coyotepec 118. San Bartolo Soyaltepec 119. San Bartolo Yautepec 120. San Bartolomé Ayautla 121. San Bartolomé Loxicha 122. San Bartolomé Quialana 123. San Bartolomé Yucuañe 124. San Bartolomé Zoogocho 125. San Bernardo Mixtepec 126. San Blas Atempa 127. San Carlos Yautepec 128. San Cristóbal Amatlán 129. San Cristóbal Amoltepec 130. San Cristóbal Lachirioag 131. San Cristóbal Suchixtlahuaca 132. San Dionisio del Mar 133. San Dionisio Ocotepec 134. San Dionisio Ocotlán 135. San Esteban Atatlahuca 136. San Felipe Jalapa de Díaz 137. San Felipe Tejalápam 138. San Felipe Usila 139. San Francisco Cahuacuá 140. San Francisco Cajonos 141. San Francisco Chapulapa 142. San Francisco Chindúa 143. San Francisco del Mar 144. San Francisco Huehuetlán 145. San Francisco Ixhuatán 146. San Francisco Jaltepetongo 147. San Francisco Lachigoló 148. San Francisco Logueche 149. San Francisco Nuxaño 150. San Francisco Ozolotepec 151. San Francisco Sola 152. San Francisco Telixtlahuaca 153. San Francisco Teopan 154. San Francisco Tlapancingo 155. San Gabriel Mixtepec 156. San Ildefonso Amatlán 157. San Ildefonso Sola 158. San Ildefonso Villa Alta 159. San Jacinto Amilpas 160. San Jacinto Tlacotepec 161. San Jerónimo Coatlán 162. San Jerónimo Silacayoapilla 163. San Jerónimo Sosola 164. San Jerónimo Taviche 165. San Jerónimo Tecóatl 166. San Jerónimo Tlacochahuaya 167. San Jorge Nuchita 168. San José Ayuquila 169. San José Chiltepec 170. San José del Peñasco 171. San José del Progreso 172. San José Estancia Grande 173. San José Independencia 174. San José Lachiguiri 175. San José Tenango 176. San Juan Achiutla 177. San Juan Atepec 178. San Juan Bautista Atatlahuca 179. San Juan Bautista Coixtlahuaca 180. San Juan Bautista Cuicatlán 181. San Juan Bautista Guelache 182. San Juan Bautista Jayacatlán 183. San Juan Bautista Lo de Soto 184. San Juan Bautista Suchitepec 185. San Juan Bautista Tlachichilco 186. San Juan Bautista Tlacoatzintepec 187. San Juan Bautista Tuxtepec 187. San Juan Bautista Valle Nacional 188. San Juan Cacahuatepec 189. San Juan Chicomezúchil 190. San Juan Chilateca 191. San Juan Cieneguilla 192. San Juan Coatzóspam 193. San Juan Colorado 194. San Juan Comaltepec 195. San Juan Cotzocón 196. San Juan de los Cués 197. San Juan del Estado 198. San Juan del Río 199. San Juan Diuxi 200. San Juan Evangelista Analco

201. San Juan Guelavía 202. San Juan Guichicovi 203. San Juan Ihualtepec 204. San Juan Juquila Mixes 205. San Juan Juquila Vijanos 206. San Juan Lachao 207. San Juan Lachigalla 208. San Juan Lajarcia 209. San Juan Lalana 210. San Juan Mazatlán 211. San Juan Mixtepec -Dto. 08 – 212. San Juan Mixtepec -Dto. 26 – 213. San Juan Ñumí 214. San Juan Ozolotepec 215. San Juan Petlapa 216. San Juan Quiahije 217. San Juan Quiotepec 218. San Juan Sayultepec 219. San Juan Tabaá 220. San Juan Tamazola 221. San Juan Teita 222. San Juan Teitipac 223. San Juan Tepeuxila 224. San Juan Teposcolula 225. San Juan Yaeé 226. San Juan Yatzona 227. San

Juan Yucuita 228. San Lorenzo 229. San Lorenzo Albarradas 230. San Lorenzo Cacaotepec 231. San Lorenzo Cuaunecuiltitla 232. San Lorenzo Texmelúcan 233. San Lorenzo Victoria 234. San Lucas Camotlán 235. San Lucas Ojitlán 236. San Lucas Quiaviní 237. San Lucas Zoquiápam 238. San Luis Amatlán 239. San Marcial Ozolotepec 240. San Marcos Arteaga 241. San Martín de los Cansecos 242. San Martín Huamelúlpam 243. San Martín Itunyoso 244. San Martín Lachilá 245. San Martín Peras 246. San Martín Tilcajete 247. San Martín Toxpalan 248. San Martín Zacatepec 249. San Mateo Cajonos 250. San Mateo del Mar 251. San Mateo Etlatongo 252. San Mateo Nejápam 253. San Mateo Peñasco 254. San Mateo Piñas 255. San Mateo Río Hondo 256. San Mateo Sindihui 257. San Mateo Tlapiltepec 258. San Mateo Yoloxochitlán 259. San Mateo Yucutindó 260. San Melchor Betaza 261. San Miguel Achiutla 262. San Miguel Ahuehuetitlán 263. San Miguel Aloápam264. San Miguel Amatitlán 265. San Miguel Amatlán 266. San Miguel Chicahua 267. San Miguel Chimalapa 268. San Miguel Coatlán 269. San Miguel del Puerto 270. San Miguel del Río 271. San Miguel Ejutla 272. San Miguel el Grande 273. San Miguel Huautla 274. San Miguel Mixtepec 275. San Miguel Panixtlahuaca 276. San Miguel Peras 277. San Miguel Piedras 278. San Miguel Quetzaltepec 279. San Miguel Santa Flor 280. San Miguel Soyaltepec 281. San Miguel Suchixtepec 282. San Miguel Tecomatlán 283. San Miguel Tenango 284. San Miguel Tequixtepec285. San Miguel Tilquiápam 286. San Miguel Tlacamama 287. San Miguel Tlacotepec 288. San Miguel Tulancingo 289. San Miguel Yotao 290. San Nicolás 291. San Nicolás Hidalgo 292. San Pablo Coatlán 293. San Pablo Cuatro Venados 294. San Pablo Etla 295. San Pablo Huitzo 296. San Pablo Huixtepec 297. San Pablo Macuiltianguis 298. San Pablo Tijaltepec 299. San Pablo Villa de Mitla 300. San Pablo Yaganiza

301. San Pedro Amuzgos 302. San Pedro Apóstol 303. San Pedro Atoyac 304. San Pedro Cajonos 305. San Pedro Comitancillo 306. San Pedro Coxcaltepec Cántaros 307. San Pedro el Alto 308. San Pedro Huamelula 309. San Pedro Huilotepec 310. San Pedro Ixcatlán 311. San Pedro Ixtlahuaca 312. San Pedro Jaltepetongo 313. San Pedro Jicayán 314. San Pedro Jocotipac 315. San Pedro Juchatengo 316. San Pedro Mártir 317. San Pedro Mártir Quiechapa 318. San Pedro Mártir Yucuxaco 319. San Pedro Mixtepec -Dto. 22 – 320. San Pedro Mixtepec -Dto. 26 – 321. San Pedro Molinos 322. San Pedro Nopala 323. San Pedro Ocopetatillo 324. San Pedro Ocotepec 325. San Pedro Pochutla 326. San Pedro Quiatoni 327. San Pedro Sochiápam 328. San Pedro Tapanatepec 329. San Pedro Taviche 330. San Pedro Teozacoalco 331. San Pedro Teutila 332. San Pedro Tidaá 333. San Pedro Topiltepec 334. San Pedro Totolápam 335. San Pedro y San Pablo Ayutla 336. San Pedro y San Pablo Teposcolula 337. San Pedro y San Pablo Tequixtepec 338. San Pedro Yaneri 339. San Pedro Yólox 340. San Pedro Yucunama 341. San Raymundo Jalpan 342. San Sebastián

Abasolo 343. San Sebastián Coatlán 344. San Sebastián Ixcapa 345. San Sebastián Nicananduta 346. San Sebastián Río Hondo 347. San Sebastián Tecomaxtlahuaca 348. San Sebastián Teitipac 349. San Sebastián Tutla 350. San Simón Almolongas 351. San Simón Zahuatlán 352. San Vicente Coatlán 353. San Vicente Lachixío 354. San Vicente Nuñú 355. Santa Ana 356. Santa Ana Ateixtlahuaca 357. Santa Ana Cuauhtémoc 358. Santa Ana del Valle 359. Santa Ana Tavela 360. Santa Ana Tlapacoyan 361. Santa Ana Yareni 362. Santa Ana Zegache 363. Santa Catalina Quierí 364. Santa Catarina Cuixtla 365. Santa Catarina Ixtepeji 366. Santa Catarina Juquila 367. Santa Catarina Lachatao 368. Santa Catarina Loxicha 369. Santa Catarina Mechoacán 370. Santa Catarina Minas 371. Santa Catarina Quiané 372. Santa Catarina Quioquitani 373. Santa Catarina Tayata 374. Santa Catarina Ticuá 375. Santa Catarina Yosonotú 376. Santa Catarina Zapoquila 377. Santa Cruz Acatepec 378. Santa Cruz Amilpas 379. Santa Cruz de Bravo 380. Santa Cruz Itundujia 381. Santa Cruz Mixtepec 382. Santa Cruz Nundaco 383. Santa Cruz Papalutla 384. Santa Cruz Tacache de Mina 385. Santa Cruz Tacahua 386. Santa Cruz Tayata 387. Santa Cruz Xitla 388. Santa Cruz Xoxocotlán 389. Santa Cruz Zenzontepec 390. Santa Gertrudis 391. Santa Inés de Zaragoza 392. Santa Inés del Monte 393. Santa Inés Yatzeche 394. Santa Lucía del Camino 395. Santa Lucía Miahuatlán 396. Santa Lucía Monteverde 397. Santa Lucía Ocotlán 398. Santa Magdalena Jicotlán 399. Santa María Alotepec 400. Santa María Apazco

401. Santa María Atzompa 402. Santa María Camotlán 403. Santa María Chachoápam 404. Santa María Chilchotla 405. Santa María Chimalapa 406. Santa María Colotepec 407. Santa María Cortijo 408. Santa María Coyotepec 409. Santa María del Rosario 410. Santa María del Tule 411. Santa María Ecatepec 412. Santa María Guelacé 413. Santa María Guienagati 414. Santa María Huatulco 415. Santa María Huazolotitlán 416. Santa María Ipalapa 417. Santa María Ixcatlán 418. Santa María Jacatepec 419. Santa María Jalapa del Marqués 420. Santa María Jaltianguis 421. Santa María la Asunción 422. Santa María Lachixío 423. Santa María Mixtequilla 424. Santa María Nativitas 425. Santa María Nduayaco 426. Santa María Ozolotepec 427. Santa María Pápalo 428. Santa María Peñoles 429. Santa María Petapa 430. Santa María Quiegolani 431. Santa María Sola 432. Santa María Tataltepec 433. Santa María Tecomavaca 434. Santa María Temaxcalapa 435. Santa María Temaxcaltepec 436. Santa María Teopoxco 437. Santa María Tepantlali 438. Santa María Texcatitlán 439. Santa María Tlahuitoltepec 440. Santa María Tlalixtac 441. Santa María Tonameca 442. Santa María Totolapilla 443. Santa María Xadani 444. Santa María Yalina 445. Santa María Yavesía 446. Santa María Yolotepec 447. Santa María Yosoyúa 448. Santa María Yucuhiti 449. Santa María Zacatepec 450. Santa María Zaniza 451. Santa María Zoquitlán 452. Santiago Amoltepec 453. Santiago Apoala 454. Santiago Apóstol 455. Santiago Astata 456. Santiago

Atitlán 457. Santiago Ayuquililla 458. Santiago Cacaloxtepec 459. Santiago Camotlán 460. Santiago Chazumba 461. Santiago Choápam 462. Santiago Comaltepec 463. Santiago del Río 464. Santiago Huajolotitlán 465. Santiago Huauclilla 466. Santiago Ihuitlán Plumas 467. Santiago Ixcuintepec 468. Santiago Ixtayutla 469. Santiago Jamiltepec 470. Santiago Jocotepec 471. Santiago Juxtlahuaca 472. Santiago Lachiguiri 473. Santiago Lalopa 474. Santiago Laollaga 475. Santiago Laxopa 476. Santiago Llano Grande 477. Santiago Matatlán 478. Santiago Miltepec 479. Santiago Minas 480. Santiago Nacaltepec 481. Santiago Nejapilla 482. Santiago Niltepec 483. Santiago Nundiche 484. Santiago Nuyoó 485. Santiago Pinotepa Nacional 486. Santiago Suchilquitongo 487. Santiago Tamazola 488. Santiago Tapextla 489. Santiago Tenango 490. Santiago Tepetlapa 491. Santiago Tetepec 492. Santiago Texcalcingo 493. Santiago Textitlán 494. Santiago Tilantongo 495. Santiago Tillo 496. Santiago Tlazoyaltepec 497. Santiago Xanica 498. Santiago Xiacuí 499. Santiago Yaitepec 500. Santiago Yaveo

501. Santiago Yolomécatl 502. Santiago Yosondúa 503. Santiago Yucuyachi 504. Santiago Zacatepec 505. Santiago Zoochila 506. Santo Domingo Albarradas 507. Santo Domingo Armenta 508. Santo Domingo Chihuitán 509. Santo Domingo de Morelos 510. Santo Domingo Ingenio 511. Santo Domingo Ixcatlán 512. Santo Domingo Nuxaá 513. Santo Domingo Ozolotepec 514. Santo Domingo Petapa 515. Santo Domingo Roayaga 516. Santo Domingo Tehuantepec 517. Santo Domingo Teojomulco 518. Santo Domingo Tepuxtepec 519. Santo Domingo Tlatayápam 520. Santo Domingo Tomaltepec 521. Santo Domingo Tonalá 522. Santo Domingo Tonaltepec 523. Santo Domingo Xagacía 524. Santo Domingo Yanhuitlán 525. Santo Domingo Yodohino 526. Santo Domingo Zanatepec 527. Santo Tomás Jalieza 528. Santo Tomás Mazaltepec 529. Santo Tomás Ocotepec 530. Santo Tomás Tamazulapan 531. Santos Reyes Nopala 532. Santos Reyes Pápalo 533. Santos Reyes Tepejillo 534. Santos Reyes Yucuná 535. Silacayoápam 536. Sitio de Xitlapehua 537. Soledad Etla 538. Tamazulápam del Espíritu Santo 539. Tanetze de Zaragoza 540. Taniche 541. Tataltepec de Valdés 542. Teococuilco de Marcos Pérez 543. Teotitlán de Flores Magón 544. Teotitlán del Valle 545. Teotongo 546. Tepelmeme Villa de Morelos 547. Tezoatlán de Segura y Luna 548. Tlacolula de Matamoros 549. Tlacotepec Plumas 550. Tlalixtac de Cabrera 551. Totontepec Villa de Morelos 552. Trinidad Zaachila 553. Unión Hidalgo 554. Valerio Trujano 555. Villa de Chilapa de Díaz 556. Villa de Etla 557. Villa de Tamazulápam del Progreso 558. Villa de Tututepec de Melchor Ocampo 559. Villa de Zaachila 560. Villa Díaz Ordaz561. Villa Hidalgo 562. Villa Sola de Vega 563. Villa Talea de Castro 564. Villa Tejúpam de la Unión 565. Yaxe 566. Yogana 567. Yutanduchi de Guerrero 568. Zapotitlán Lagunas 569. Zapotitlán Palmas 570. Zimatlán de Álvarez

En su artículo 113, la Constitución del Estado de Oaxaca, agrupa a sus municipios en distritos rentísticos y judiciales, que vienen a ser demarcaciones territoriales, a las que se les denomina así porque en cada uno de tales distritos existe una oficina del gobierno del estado encargada de recaudar los impuestos;se les llama distritos judiciales en razón de que en cada uno de está instalado un juzgado para solucionar los diversos conflictos que afectan la vida de los habitantes del distrito.A continuación, se listan los distritos con su número demunicipios y su superficie respectiva:[133]

	Distrito	Núm. de municipios	Superficie en Km2
1	Centro	21	643.02
2	Coixtlahuaca	13	1843.64
3	Cuicatlán	20	2272.52
4	Choapan	6	3166.59
5	Ejutla	13	1145.69
6	Etla	23	1750.43
7	Huajuapan	28	3166.59
8	Ixtlán	26	2921.64
9	Jamiltepec	24	4237.01
10	Juchitán	22	13300.46
11	Juquila	12	4235.73
12	Juxtlahuaca	7	1707.06
13	Miahuatlán	32	3752.20
14	Mixe	17	4928.50
15	Nochixtlán	32	3183.18
16	Ocotlán	20	1007.90
17	Pochutla	14	4029.05
18	Putla	10	3249.52
19	Silacayoapan	19	2218.66
20	Sola de Vega	16	3719.03
21	Tehuantepec	19	6675.11
22	Teotitlán	25	2000.49
23	Teposcolula	21	1533.53
24	Tlacolula	25	2921.63
25	Tlaxiaco	35	2689.44
26	Tuxtepec	14	5511.56
27	Villa Alta	25	1497.82
28	Yautepec	12	4771.58
29	Zaachila	6	503.96
30	Zimatlán	13	789.73
	Totales	570	**95,364.0**0

[133] INEGI, Anuario estadístico del estado de Oaxaca 1989, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990.

Dada su gran diversidad geográfica y distinta composición étnica, cultural y económica, su territorio se divide para la administración de recursos económicos en ocho regiones: 1) Cañada, 2) Costa, 3) Istmo, 4) Mixteca, 5) Sierra Norte, 6) Sierra Sur, 7) Tuxtepec y 8) valles centrales.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca publicada en el *Periódico Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,* el 30 de Noviembre de 2010 considera como categoría administrativa auxiliar de la administración y gobierno Municipal, a la Agencia Municipal, equivalente a la figura de la delegación municipal de otros estados, para su creación se requiere que la respectiva demarcación territorial tenga un mínimo de diez mil habitantes, así como la declaratoria correspondiente del Ayuntamiento al que se vincula territorialmente y la aprobación del Congreso del Estado.

Los titulares de las agencias municipales pueden ser electos, incluso por el sistema de usos y costumbres, o bien. nombrados porel Presidente Municipal, durando en su encargo tres años, pero pueden ser removidos por el voto de las dos terceras partes del ayuntamiento correspondiente.

En los términos del artículo 93 de las Ordenanzas de la Municipalidad de Oaxaca, del 9 de marzo de 2005, los agentes municipales están subordinados al Ayuntamiento por conducto del presidente municipal, y actúan en su respectiva demarcación territorial; cuentan con las atribuciones necesarias para mantener el orden, la tranquilidad y seguridad del vecindario, y están obligados a cumplir las órdenes que les impartan el presidente municipal o el Ayuntamiento.

Como se advierte fácilmente la categoría de agencia municipal en el Estado de Oaxaca tiene el carácter de órgano desconcentrado por región, al que la doctrina jurídico administrativa caracteriza como un ente carente de personalidad jurídica, subordinado a la administración central, al que se encomienda ejercer un cúmulo de facultades que ésta le delega, exclusivamente dentro de la respectiva demarcación territorial, como ocurre en la municipalidad de Oaxaca.

La Municipalidad de Oaxaca de Juárez, según previene el artículo 6 de sus Ordenanzas, comprende la Ciudad de Oaxaca de Juárez como cabecera

municipal, y tiene como Agencias Municipales las de: Donají, Pueblo Nuevo, San Felipe del Agua, San Juan Chapultepec y Trinidad de Viguera; y las Agencias de Policía de Candiani, Cinco Señores, Dolores, Guadalupe Victoria, Montoya, Santa Rosa Panzacola, San Luis Beltrán y San Martín Mexicapam de Cárdenas.

XXI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE PUEBLA

El artículo 5 de la Constitución Federal de 1824 incluyó al Estado de Puebla dentro de su relación de las partes integrantes de la Federación; según el Censo de 2010 su población ascendía a 5'779,829 habitantes, o sea, el 5.1% de la población total del país, asentados en su territorio cuya extensión es de 34,309 kilómetros cuadrados (que equivalen al 1.7% del territorio nacional), repartida en los 217 municipios, señalados en el artículo 4 de su Ley Orgánica Municipal de 22 de marzo de 2001, que son los siguientes:

> 1.- Acajete 2.- Acateno 3.- Acatlán 4.- Acatzingo 5.- Acteopan 6.- Ahuacatlán 7.- Ahuatlán 8.- Ahuazotepec 9.- Ahuehuetitla 10.- Ajalpan 11.- Albino Zertuche 12.- Aljojuca 13.- Altepexi 14.- Amixtlán 15.- Amozoc 16.- Aquixtla 17.- Atempan 18.- Atexcal 19.- Atlequizayán 20.- Atlixco 21.- Atoyatempan 22.- Atzala 23.- Atzitzihuacán 24.- Atzitzintla 25.- Axutla 26.- Ayotoxco de Guerrero 27.- Calpan 28.- Caltepec 29.- Camocuautla 30.- Cañada Morelos 31.- Caxhuacan 32.- Coatepec 33.- Coatzingo 34.- Cohetzala 35.- Cohuecan 36.- Coronango 37.- Coxcatlán 38.- Coyomeapan 39.- Coyotepec 40.- Cuapiaxtla de Madero 41.- Cuautempan 42.- Cuautinchán 43.- Cuautlancingo 44.- Cuayuca de Andrade 45.- Cuetzalan del Progreso 46.- Cuyoaco 47.- Chalchicomula de Sesma 48.- Chapulco 49.- Chiautla 50.- Chiautzingo 51.- Chiconcuautla 52.- Chichiquila 53.- Chietla 54.- Chigmecatitlán 55.- Chignahuapan 56.- Chignautla 57.- Chila 58.- Chila de la Sal 59.- Chilchotla 60.- Chinantla 61.- Domingo Arenas 62.- Eloxochitlán 63.- Epatlán 64.- Esperanza 65.- Francisco Z. Mena 66.- General Felipe Angeles 67.- Guadalupe 68.- Guadalupe Victoria 69.- Hermenegildo Galeana 70.- Honey 71.- Huaquechula 72.- Huatlatlauca 73.- Huauchinango 74.- Huehuetla 75.- Huehuetlán El Chico 76.- Huehuetlán El Grande 77.- Huejotzingo 78.- Hueyapan 79.- Hueytamalco 80.- Hueytlalpan 81.- Huitzilan de Serdán 82.- Huitziltepec 83.- Ixcamilpa de Guerrero 84.- Ixcaquixtla 85.- Ixtacamaxtitlan 86.- Ixtepec 87.- Izúcar de Matamoros 88.- Jalpan 89.- Jolalpan 90.- Jonotla 91.- Jopala 92.- Juan C. Bonilla 93.- Juan Galindo 94.- Juan N. Méndez 95.- Lafragua 96.- La Magdalena Tlatlauquitepec 97.- Libres 98.- Los

Reyes de Juárez 99.- Mazapiltepec de Juárez 100.- Mixtla 101.- Molcaxac 102.- Naupan 103.- Nauzontla 104.- Nealtican 105.- Nicolás Bravo 106.- Nopalucan 107.- Ocotepec 108.- Ocoyucan 109.- Olintla 110.- Oriental 111.- Pahuatlán 112.- Palmar de Bravo 113.- Pantepec 114.- Petlalcingo 115.- Piaxtla 116.- Puebla 117.- Quecholac 118.- Quimixtlán 119.- Rafael Lara Grajales 120.- San Andrés Cholula 121.- San Antonio Cañada 122.- San Diego La Mesa Tochimiltzingo 123.- San Felipe Teotlancingo 124.- San Felipe Tepatlán 125.- San Gabriel Chilac 126.- San Gregorio Atzompa 127.- San Jerónimo Tecuanipan 128.- San Jerónimo Xayacatlán 129.- San José Chiapa 130.- San José Miahuatlán 131.- San Juan Atento 132.- San Juan Atzompa 133.- San Martín Texmelucan 134.- San Martín Totoltepec 135.- San Matías Tlalancaleca 136.- San Miguel Ixitlán 137.- San Miguel Xoxtla 138.- San Nicolás Buenos Aires 139.- San Nicolás de los Ranchos 140.- San Pablo Anicano 141.- San Pedro Cholula 142.- San Pedro Yeloixtlahuaca 143.- San Salvador El Seco 144.- San Salvador El Verde 145.- San Salvador Huixcolotla 146.- San Sebastián Tlacotepec 147.- Santa Catarina Tlaltempan 148.- Santa Inés Ahuatempan 149.- Santa Isabel Cholula 150.- Santiago Miahuatlán 151.- Santo Tomás Hueyotlipan 152.- Soltepec 153.- Tecali de Herrera 154.- Tecamachalco 155.- Tecomatlán 156.- Tehuacán 157.- Tehuitzingo 158.- Tenampulco 159.- Teopantlán 160.- Teotlalco 161.- Tepanco de López 162.- Tepango de Rodríguez 163.- Tepatlaxco de Hidalgo 164.- Tepeaca 165.- Tepemaxalco 166.- Tepeojuma 167.- Tepetzintla 168.- Tepexco 169.- Tepexi de Rodríguez 170.- Tepeyahualco 171.- Tepeyahualco de Cuauhtémoc 172.- Tetela de Ocampo 173.- Teteles de Avila Castillo 174.- Teziutlán 175.- Tianguismanalco 176.- Tilapa 177.- Tlacotepec de Benito Juárez 178.- Tlacuilotepec 179.- Tlachichuca 180.- Tlahuapan 181.- Tlaltenango 182.- Tlanepantla 183.- Tlaola 184.- Tlapacoya 185.- Tlapanalá 186.- Tlatlauquitepec 187.- Tlaxco 188.- Tochimilco 189.- Tochtepec 190.- Totoltepec de Guerrero 191.- Tulcingo 192.- Tuzamapan de Galeana 193.- Tzicatlacoyan 194.- Venustiano Carranza 195.- Vicente Guerrero 196.- Xayacatlán de Bravo 197.- Xicotepec 198.- Xicotlán 199.- Xiutetelco 200.- Xochiapulco 201.- Xochiltepec 202.- Xochitlán de Vicente Suárez 203.- Xochitlán Todos Santos 204.- Yaonáhuac 205.- Yehualtepec 206.- Zacapala 207.- Zacapoaxtla 208.- Zacatlán 209.- Zapotitlán 210.- Zapotitlán de Méndez 211.- Zaragoza 212.- Zautla 213.- Zihuateutla 214.- Zinacatepec 215.- Zongozotla 216.- Zoquiapan 217.- Zoquitlán

Como previene el artículo 10 de la citada Ley Orgánica Municipal, “Cuando la extensión o densidad de la población lo exijan, el Municipio podrá dividirse en delegaciones y éstas a su vez en sectores municipales. La extensión, límites y competencia de las delegaciones, serán determinadas por el Ayuntamiento, sin menoscabo de las atribuciones de las Juntas Auxiliares.”

Para el gobierno de los pueblos, el artículo 224 de la Ley en cita previene la existencia de Juntas Auxiliares,integradas por un Presidente y cuatro miembros propietarios, y sus respectivos suplentes, a las que, con objeto de auxiliar al Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones, el artículo 230 les otorga las siguientes atribuciones:

> I.- Solicitar al respectivo Ayuntamiento recursos que deberán aplicarse a la satisfacción de los gastos públicos del pueblo;
> II.- Remitir al Ayuntamiento, con la oportunidad debida para su revisión y aprobación, los presupuestos de gastos del año siguiente;
> III.- Procurar la debida prestación de los servicios públicos y, en general, la buena marcha de la administración pública, e informar al Ayuntamiento sobre sus deficiencias;
> IV.- Rendir al Ayuntamiento los informes que éste le solicite respecto del ejercicio de las funciones que le otorga la presente Ley;
> V.- Procurar la seguridad y el orden públicos del pueblo;
> VI.- Promover ante el Ayuntamiento de su jurisdicción, la construcción de las obras de interés público que estimare necesarias;
> VII.- Nombrar, a propuesta del Presidente de la Junta, al Secretario, Tesorero y Comandante de policía de la Junta Auxiliar, los que son funcionarios de confianza y podrán ser removidos libremente, y
> VIII.- Las demás que les encomiende el Ayuntamiento.

Como puede observarse, las atribuciones asignadas a las Juntas Auxiliares de los municipios poblanos son similares a las que en otros estados se confieren a las delegaciones municipales, por lo que sería ilógica la coexistencia de las juntas auxiliares y las delegaciones municipales; seguramente, por esa razón, la normativa interna del Municipio de Puebla, al igual que las de los demás municipios de ese Estado, se abstiene de crear delegaciones municipales, pero prevé la existencia de Juntas Auxiliares, al disponer en el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla:

> Artículo 108.- Las Juntas Auxiliares son entidades desconcentradas del Ayuntamiento previstas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla y serán electas mediante plebiscito bajo los términos del procedimiento señalado por la misma Ley, para el gobierno de los pueblos del Municipio.
> Artículo 109.- Las Juntas Auxiliares tienen por objeto ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones y cuentan con facultades específicas, señaladas en la Ley Orgánica Municipal.
> Artículo 110.- El Municipio de Puebla, cuenta con diecisiete Juntas Auxiliares, siendo éstas:

I. Ignacio Romero Vargas;
II. Ignacio Zaragoza;
III. La Libertad;
IV. La Resurrección;
V. San Andrés Azumiatla;
VI. San Baltazar Campeche;
VII. San Baltazar Tetela;
VIII. San Felipe Hueyotlipan;
IX. San Francisco Totimehuacán;
X. San Jerónimo Caleras;
XI. San Miguel Canoa;
XII. San Pablo Xochimehuacán;
XIII. San Pedro Zacachimalpa;
XIV. San Sebastián de Aparicio;
XV. Santa María Guadalupe Tecola;
XVI. Santa María Xonacatepec; y
XVII. Santo Tomás Chiautla.

XXII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

En su relación de las partes integrantes de la Federación, la Constitución de 1824 incluyó al estado de Querétaro, el cual tiene una superficie de 11,699 kilómetros cuadrados,[134] que representa el 0.6 por ciento de la superficie del país;[135]conforme al Censo de población de 2010 la población estatal, por cierto predominantemente femenina, ascendía a 1,827,937 habitantes, donde el 51.5% son mujeres y el 48.5% son hombres.[136]

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de su Constitución particular, el territorio del estado de Querétaro se divide en dieciocho municipios: Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro contempla la existencia dentro de los municipios de demarcaciones territoriales a cargo de delegados

[134] *http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/territorio/default.aspx?tema=me&e=22.*
[135] *Idem*.
[136] *http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/poblacion/default.aspx?tema=me&e=22.*

municipales con carácter de autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal quien, al inicio de su mandato, los puede nombrar, o determinar su designación mediante elección popular, y en cualquier caso durarán en el cargo tres años, con posibilidad de otro periodo igual; al respecto, dicho ordenamiento establece:

> ARTÍCULO 52.- Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial que se les asigne. Durarán en su encargo por un periodo de tres años y podrán realizar la función por un periodo más.
> Dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento los delegados y subdelegados serán nombrados por el Presidente Municipal. En caso de que así lo estime pertinente, el Presidente Municipal tendrá la facultad discrecional de indicar método diverso a la designación directa de los delegados y subdelegados debiendo señalar los requisitos así como el método elegido, en el mismo plazo de los treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento.
> (...)
> ARTÍCULO 53.- Para ser delegado o subdelegado municipal se requiere:
> I. No ser integrante del Ayuntamiento;
> II. Tener residencia efectiva de 3 años anteriores en la demarcación territorial de que se trate; y
> III. Cumplir con los demás requisitos establecidos para ser miembro del ayuntamiento de conformidad con lo establecido en el Artículo 81 de la Constitución del Estado.
> ARTÍCULO 54.- Compete a los delegados y en su caso a los subdelegados municipales:
> I. Ejecutar los acuerdos que expresamente les ordenen el Ayuntamiento y el Presidente Municipal, en la demarcación territorial de que se trate. La rebeldía a cumplir con las órdenes que reciba será causa de remoción;
> II. Vigilar y mantener el orden público en su jurisdicción;
> III. Informar al Presidente Municipal de los acontecimientos que afecten el orden, la tranquilidad pública y la salud de su delegación o subdelegación, por conducto de la dependencia que coordine a los delegados;
> IV. Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos en su jurisdicción;
> V. Actuar como conciliador en los asuntos que sometan a su consideración los habitantes de su adscripción; y
> VI. Las demás que le señalen esta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de Ayuntamiento.
> (...)
> ARTÍCULO 57.- Los delegados municipales sólo podrán otorgar licencias, permisos o autorizaciones, por disposición expresa de la Ley, los reglamentos o acuerdos de Ayuntamiento.

El municipio de Querétaro cuenta con siete delegaciones municipales, según dispone el Código Municipal de Querétaro, pubicado en la Gaceta Oficial del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro de 28 de abril de 2004, que al respecto establece:

> Artículo 137.- El Municipio de Querétaro integra su territorio con una superficie total de 760 km2, dividido políticamente en siete delegaciones:
> I.- Centro Histórico;
> II.- Villa Cayetano Rubio;
> III.- Josefa Vergara y Hernández;
> IV.- Felipe Carrillo Puerto;
> V.- Félix Osores Sotomayor;
> VI.- Epigmenio González; y
> VII.- Santa Rosa Jáuregui
> Los límites y disposiciones para el adecuado funcionamiento de las delegaciones se contemplan en el apartado segundo del Libro segundo de este Código Municipal.
> Artículo 138.- El municipio, para su gobierno, organización y administración interna, se divide en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores, Secciones y Manzanas, los que se encuentran circunscritos a la extensión territorial, fijada en los documentos legales donde consta su creación.
> Artículo 139.- El Ayuntamiento cuando resulte necesario, podrá hacer las modificaciones que juzgue pertinente, en cuanto al número, delimitación y extensión territorial de delegaciones, subdelegaciones, secciones y manzanas.
> Artículo 140.- Para la creación o modificación de las delegaciones, Subdelegaciones y Secciones se tomarán en consideración el número de habitantes, servicios públicos existentes y de conformidad con las necesidades administrativas.

XXIII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

Quintana Roo es uno de los estados de la República de más reciente creación, pues antes era un Territorio Federal que se erigió en estado merced a la modificación de los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de octubre de 1974, durante el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez.

La superficie territorial del estado de Quintana Roo es de 44,825 kilómetros cuadrados,[137] que representa el 2.3 por ciento de la superficie del país;[138] en la

[137] *http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/territorio/default.aspx?tema=me&e=22.*
[138] *Idem*.

que, según el Censo de población de 2010, habitaba una población compuesta por 1,827,937 habitantes.[139]

Según previenen el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 126 de la Constitución particular del estado, la base de su división territorial, como la de todos estados de la república, es el municipio libre, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 127 del último ordenamiento constitucional citado, el territorio del estado de Quintana Roo se divide en nueve municipios: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, Isla Mujeres,Solidaridad y Tulúm.

La Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo previene la división administrativa de los mismos en alcaldías, entendidas como demarcaciones territoriales con carácter de órganos descentralizados, auxiliares de la Administración Pública Municipal, que dependerán directamente del Ayuntamiento, a cargo de un cuerpo colegiado integrado por alcalde –que tendrá la representación legal del órgano–, tesorero y hasta tres concejales designados mediante elección popular, que duran en el encargo durante el mismo periodo al de los integrantes del ayuntamiento.

El artículo 23 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo establece como facultades de las Alcaldías, las siguientes:

> I. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, dentro de la esfera de su competencia y jurisdicción;
> II. Ejecutar las acciones necesarias, para dar cumplimiento a los Acuerdos y Resoluciones del Ayuntamiento, en su circunscripción territorial;
> III. Para los efectos de la elección prevista en el presente artículo, el H. Cabildo designará un Comité de Elección que en el caso de los Ayuntamientos que se integran por nueve regidores/as de mayoría relativa y seis de representación proporcional, se deberá integra (sic) por cuatro regidores/as de mayoría relativa y tres regidores/as de representación proporcional, asimismo, por cuanto se refiere a los Ayuntamientos que se encuentren integrados por seis regidores/as de mayoría relativa y tres regidores/as de representación proporcional, éstos integrarán el Comité respectivo, con tres regidores/as de mayoría relativa y dos de representación proporcional; en ambos casos, los Ayuntamientos podrán solicitar al Instituto Electoral de Quintana Roo, su coadyuvancia en la organización de las elecciones para los integrantes de las Alcaldías y las Delegaciones Municipales, en los términos de los convenios que al efecto celebre;

[139] *http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/poblacion/default.aspx?tema=me&e=22.*

IV. Informar al Ayuntamiento, por conducto del Presidente/a Municipal, de todos los asuntos relacionados con su encargo;
V. Desempeñarse como conciliador y árbitro en controversias entre ciudadanos, cuando se lo pidan los interesados;
VI. Vigilar la correcta prestación de los servicios públicos que le encomiende el Ayuntamiento;
VII. Actuar como Oficial del Registro Civil, en los casos, forma y términos que la Ley establece;
VIII. Elaborar y mantener actualizado el censo de los contribuyentes de su circunscripción y actuar como auxiliar de la hacienda municipal, en las condiciones y términos que previamente acuerde el Ayuntamiento;
IX. Inscribir a los vecinos residentes en el registro de ciudadanos y mantenerlo actualizado, en el cual manifestarán sus propiedades, industrias, profesión u ocupación, y hacerlo del conocimiento del Ayuntamiento;
X. Celebrar los contratos o convenios, que previamente autorice el Ayuntamiento, para el fiel cumplimiento de las obligaciones y funciones que la presente Ley y el Ayuntamiento le confieran;
XI. Auxiliar a las autoridades de la Federación, del Estado y del propio Municipio en el desempeño de sus respectivas atribuciones;
XII. Coadyuvar en programas de alfabetización, de limpieza e higiene y de conservación de las vialidades y caminos de su jurisdicción;
XIII. Promover ante el Ayuntamiento, la realización de inversiones para la ejecución de obras públicas dentro de su jurisdicción;
XIV. Procurar la participación de los habitantes de su jurisdicción, en el planteamiento y solución de sus problemas y para el mejor desempeño de sus funciones;
XV. Presentar al Ayuntamiento el Proyecto de Presupuesto de Egresos Anual de la Alcaldía;
XVI. Rendir la protesta de ley ante el Ayuntamiento; y
XVII. Las demás que se señalen en el reglamento interior que les apruebe el Ayuntamiento y en los acuerdos específicos del mismo.

En el municipio de Othón P. Blanco, cuya cabecera es la ciudad de Chetumal, capital del Estado de Quintana Roo, localizamos las alcaldías Nicolás Bravo, Cerro de las Flores y Mahahual.

XXIV. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

La Constitución Federal de 1824, en su artículo 5, incluyó al Estado de San Luis Potosí, dentro de su relación de las partes integrantes de la Federación.Según

el Censo de 2010 su población ascendía a 2’585,518 habitantes asentados en su territorio cuya extensión es de 61,138 kilómetros cuadrados (que equivalen al 3.12% del territorio nacional), repartida en los 58 municipios, señalados en el artículo 6 de su Ley Orgánica del Municipio Libre promulgada el 8 de julio del año 2000, que son los siguientes:

> Ahualulco, Alaquines, Aquismón, Armadillo de los Infante, Axtla de Terrazas, Cárdenas, Catorce, Cedral, Cerritos, Cerro de San Pedro, Charcas, Ciudad del Maíz, Ciudad Fernández, Ciudad Valles, Coxcatlán, Ebano, El Naranjo, Guadalcázar, Huehuetlán, Lagunillas, Matehuala, Matlapa, Mexquitic de Carmona, Moctezuma, Rayón, Rioverde, San Antonio, San Ciro de Acosta, San Luis Potosí, San Martín Chalchicuautla, San Nicolás Tolentino, San Vicente Tancuayalab, Santa Catarina, Santa María del Río, Santo Domingo, Soledad de Graciano Sánchez, Tamasopo, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tamuín, Tancanhuitz, Tanlajás, Tanquián de Escobedo, Tierra Nueva, Vanegas, Venado, Villa de Arista, Villa de Arriaga, Villa de Guadalupe, Villa de la Paz, Villa de Ramos, Villa de Reyes, Villa Hidalgo, Villa Juárez, Xilitla, y Zaragoza.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del referido estado dispone que para su organización política y administrativa los municipios se dividan en delegaciones que pueden ser creadas –y en su caso fusionadas o suprimidas– por el Congreso del Estado, mediante decreto que les dará nombre y determinará su delimitación territorial.

Según dispone el artículo 92 de la Ley en cita, en las delegaciones municipales la autoridad será ejercida por un delegado municipal, que será designado por acuerdo del Cabildo correspondiente, y durará en su cargo el mismo período que el Ayuntamiento; sus atribuciones, señaladas en el artículo 96 del ordenamiento legal mencionado consisten en:

> I. Ejecutar los acuerdos de Cabildo y los del Presidente Municipal en su demarcación;
> II. Vigilar y mantener el orden público de su jurisdicción;
> III. Participar en la formulación de planes y programas municipales;
> IV. Dar curso o trámite a los asuntos y negocios que conozca;
> V. Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos municipales, así como llevar su administración coordinadamente con las estructuras del Ayuntamiento conforme a lo previsto en la presente Ley;
> VI. Hacer el censo de los contribuyentes municipales;

VII. Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten;
VIII. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el desempeño de sus atribuciones;
IX. Coadyuvar con el Presidente Municipal y la Dirección del Registro Civil, al funcionamiento del Registro Civil en términos de la ley de la materia, y
X. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos municipales.

El municipio de San Luis Potosí, sede de los poderes del estado del mismo nombre, cuenta con las delegaciones municipales de Bocas, Pila y Villa de Pozos.

XXV. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE SINALOA

La Constitución Federal de 1824, en su artículo 5, incluyó al Estado de Sonora y Sinaloa; fue la Constitución de 1857 la que le reconoció a Sinaloa sola el carácter de estado integrante de la Federación.

En el año de 2010, el estado de Sinaloa tenía 2'767,761 habitantes–que lo ubicaron en el lugar número 15 a nivel nacional por su número de habitantes–, alojados en su superficie territorial de 57,370 kilómetros cuadrados –que representan el 2.9% del total del país– dividida, política y administrativamente, por el artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa en los 18 municipios siguientes:

Ahome
Angostura
Badiraguato
Choix
Concordia
Cosalá
Culiacán
El Fuerte
Elota
Escuinapa
Guasave
Mazatlán
Mocorito

Navolato
Rosario
Salvador Alvarado
San Ignacio
Sinaloa

En su artículo 11, la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa previene la división administrativa de los municipios ensindicaturas (que en otros estados se llaman delegaciones) y éstas en comisarías, cuya extensión y límites los determinarán los Ayuntamientos con la ratificación del Congreso del Estado.

Disponen los artículos 68 y 70 de la ley en cita que las sindicaturas sean administradas por síndicos designados y removidos libremente por el Ayuntamiento previa consulta popular, que tendrán las siguientes atribuciones:

> I. Cumplir los acuerdos del Ayuntamiento e informar oportunamente al Presidente Municipal de la ejecución de los mismos;
> II. Informar al Presidente Municipal de todos los asuntos relacionados con su administración;
> III. Informar inmediatamente al Presidente Municipal de los casos de necesidad y urgencia que se susciten en sus jurisdicciones;
> IV. Tener bajo su mando a los Agentes del Cuerpo de Policía adscritos a sus respectivas jurisdicciones;
> V. Calificar las infracciones y aplicar a los infractores las sanciones correspondientes, informando de ello oportunamente al Presidente Municipal para su revisión;
> VI. Cumplir y hacer cumplir, en representación del Presidente Municipal, las disposiciones legales de las diversas ramas municipales;
> VII. Vigilar que en su jurisdicción no se alteren la tranquilidad y orden público, así como sancionar a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía, ejerciendo en materia de tránsito las facultades que a ese respecto le asignen las disposiciones legales conducentes;
> VIII. Inspeccionar el funcionamiento de las dependencias de la Sindicatura o Comisaría, proponiendo al Presidente Municipal las medidas que tiendan a mejorarlo; y,
> IX. Las demás que señalen las Leyes y Reglamentos.

El municipio de Culiacán, capital del estado de Sinaloa, cuenta con las dieciocho sindicaturas siguientes: Aguaruto, Baila, Costa Rica, Culiacancito, El Salado, Eldorado, Emiliano Zapata, Higueras de Abuya, Imala, Jesús

María, Las Tapias, Quilá, San Lorenzo, Sanalona, Sindicatura Central, Tacuichamona, Tepuche, y Villa Adolfo López Mateos.

XXVI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE SONORA

Como ya mencioné, en la Constitución federal de 1824, Sinaloa y Sonora aparecieron formando, como un solo Estado, parte de la Federación, situación que se modificó en la Carta de 1857 en la que ya figuraron como sendos estados de la República.

Sonora tiene una superficie territorial de 180,608 kilómetros cuadrados, equivalente al 9.3% del territorio nacional por lo que, después del Estado de Chihuahua, es el más grande de la República. En el año de 2010 su población, según el Censo General de Población, ascendía a 2'662,480 habitantes que representaron el 2.4% de la población total del país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, el estado de Sonora se integra con los siguientes municipios:

> Aconchi, Agua Prieta, Alamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Atil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benito Juárez, Benjamín Hill, Caborca, Cajeme, Cananea, Carbó, La Colorada, Cucurpe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Guaymas, Hermosillo, Huachinera, Huásabas, Huatabampo, Huépac, Imuris, Magdalena, Mazatán, Moctezuma, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Navojoa, Nogales, Onavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Puerto Peñasco, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Javier, San Ignacio Río Muerto, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora.

La Constitución sonorense previene que el municipio tengapersonalidad jurídica y patrimonio propios, y sea la base de la división territorial, política y administrativa del Estado; además, dispone que sus ayuntamientos se integren con el presidente municipal, el síndico y los regidores, todos designados por votación popular bajo el principio de mayoría relativa, pero, en el caso de los regidores, habrá también otros electos mediante el principio de representación proporcional.Todos los integrantes del ayuntamiento podrán ser reelectos

para un periodo adicional, pero, la suma de tales periodos no deberá exceder 6 años.

La Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora establece la organización territorial y administrativa del municipio bajo un esquema en el que, además de la cabecera municipal, coexisten dos tipos de demarcaciones territoriales, a saber, la comisaría (que es la de mayor rango) y la delegación (que es la de menor categoría), a cargo del comisario municipal y del delegado municipal, respectivamente, acerca de los cuales dispone:

> ARTÍCULO 98.- Los Comisarios Municipales tendrán su residencia oficial y particular en la demarcación territorial de la Comisaría respectiva. Serán designados cada tres años por el Ayuntamiento, al iniciar éstos sus funciones, debiendo cumplir los requisitos establecidos por el párrafo tercero del artículo 135 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.(...)
> ARTÍCULO 101.- Son facultades y obligaciones de los Comisarios Municipales:
> I. Cumplir y hacer cumplir, las leyes federales y locales, el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos municipales, circulares, disposiciones administrativas de observancia general y los acuerdos que les señalen el Ayuntamiento o el Presidente Municipal correspondiente, quien fungirá como su órgano de comunicación con las autoridades del Estado;
> II. Cuidar dentro de su esfera administrativa del orden y la tranquilidad pública;
> III. Ejercer las funciones y prestar los servicios públicos que fije el Ayuntamiento o el Presidente Municipal;
> IV. Participar en la formulación, instrumentación, control y evaluación del programa de la Comisaría en el que se especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de sus actividades. Contendrá, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución;
> V. Proponer al Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, la realización de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, para el desarrollo de sus Centros de Población;
> VI. Promover la cooperación de los habitantes en la construcción y conservación de obras públicas, así como en la prestación de servicios públicos de competencia municipal;
> VII. Formar y remitir al Ayuntamiento para su aprobación, en la segunda quincena del mes de noviembre de cada año, los programas de gasto que regirán en sus Comisarías en el ejercicio fiscal siguiente;
> VIII. Rendir mensualmente, a través del Presidente Municipal, al Ayuntamiento la cuenta comprobada del ejercicio presupuestario de su Comisaría;
> IX. Rendir anualmente al Ayuntamiento, por conducto del Presidente Municipal, dentro de la segunda quincena del mes de febrero, la cuenta general del manejo de los recursos económicos que tuviere asignados;

> X. Formar el censo de su demarcación cuando se lo ordene el Ayuntamiento de que dependan;
> XI. Vigilar que los niños en edad escolar concurran a las escuelas primarias y promover la asistencia a los centros de alfabetización para adultos;
> XII. Fomentar la realización de actividades sociales, culturales, artísticas y en general, la celebración de eventos que tiendan a exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos de la población;
> XIII. En los términos del artículo 61, fracción V, inciso A, imponer en su ámbito territorial, las sanciones que fije el Bando de Policía y Gobierno y los demás reglamentos, de acuerdo con las normas que en los mencionados ordenamientos se establezcan;
> XIV. Coadyuvar en la realización del Plan Municipal de Desarrollo;
> XV. Dar audiencia pública, por lo menos dos veces al mes, a los habitantes de las Comisarías en la que éstos puedan proponer la adopción de determinados medidas y acuerdos, la realización de actos o recibir información sobre determinadas actuaciones; y
> XVI. Las demás que les confieren ésta u otras leyes y reglamentos.
> ARTÍCULO 103.- Los Delegados Municipales tendrán su residencia oficial en las congregaciones o rancherías que el propio Ayuntamiento les señale y serán designados cada tres años por el Ayuntamiento, al iniciar éstos sus funciones, debiendo cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 135 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.
> ARTÍCULO 105.- Son facultades y obligaciones de los Delegados Municipales:
> I. Ejecutar en su demarcación las órdenes que le fueren giradas por el Ayuntamiento y el Presidente Municipal;
> II. Rendir al Ayuntamiento, durante la primera semana de cada mes, un informe pormenorizado de las labores administrativas realizadas en su ámbito territorial; y
> III. Las demás que señalan las fracciones I, II, VII, XI, XII y XIII del artículo 101, incluyendo las enunciadas en el artículo 102 de este ordenamiento.

El municipio de Guaymas cuenta con las comisarías de San Carlos, Nuevo Guaymas, Vícam, Pótam, La Misa, Ortiz, Francisco Márquez, y con la delegación de San José.

XXVII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TABASCO

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, en su artículo 7° incluyó entre sus estados al de Tabasco, el cual tiene una superficie de 24,731 kilómetros cuadrados equivalente al 1.3% del territorio nacional que, según el Censo General de Población de 2010, alojaba a 2’238,603 habitantes que representaba el 2% de la población general del país.

La Constitución Particular de Tabasco, en su artículo 3° divide al Estado en 17 municipios que son los de Balancán, Cárdenas, Centla, Centro, Comalcalco, Cunduacán, Emiliano Zapata, Huimanguillo, Jalapa, Jalpa de Méndez, Jonuta, Macuspana, Nacajuca, Paraíso, Tacotalpa, Teapa, y Tenosique.

Para el diseño del municipio tabasqueño, el artículo 64 de la Constitución particular de ese estado, dispone:

> ARTÍCULO 64.- El Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre; conforme a las siguientes bases:
> I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores que la ley determine. El número de Síndicos se determinará en razón directa de la población del Municipio que represente. Todos ellos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo o bajo el principio de representación proporcional, y en su caso, por quienes los sustituyan en términos de esta Constitución. La competencia que la Constitución General de la República y la Constitución local, otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre ésta y el Gobierno del Estado. El Ayuntamiento entrará en funciones el primero de enero siguiente a las elecciones, y durará en su encargo tres años.
> VI. Para crear un Municipio se requiere que exista un mínimo de treinta mil habitantes en el territorio que pretende constituirse; que las fuentes de ingresos sean suficientes para cubrir sus necesidades, que no afecte seriamente la economía del Municipio del que pretenda segregarse; que, mediante plebiscito y por mayoría de las dos terceras partes de la población, se confirme el deseo de los habitantes de integrar un nuevo Municipio y que se consulte al Ayuntamiento del que el nuevo cuerpo intente desmembrarse;
> IX. En los diversos centros de población del Municipio, excepto la Cabecera Municipal, se designarán o elegirán de acuerdo con la Ley correspondiente, las Autoridades Municipales que representen al Ayuntamiento;

Por su parte, el artículo 7 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, previene que "para su gobierno interior los municipios dividirán su territorio en Delegaciones; éstas en Subdelegaciones; éstas en Sectores; y éstos en Secciones. Los ayuntamientos determinarán la extensión de cada una de éstas áreas". Complementariamente, en su artículo 101, dispone:

> Las ciudades podrán ser divididas para su gobierno en Delegaciones y Subdelegaciones, si fuera necesario. Para cada villa o demás categorías

> a que se refiere el artículo 9, de esta Ley, deberá haber una Delegación Municipal que comprenda a los pueblos o centros de población más cercanos, (...)
> Los ayuntamientos harán la demarcación territorial interna a cada Municipio.

La ley en cita considera a los delegados municipales como autoridades auxiliares, a quienes, en su artículo 99, otorga las siguientes atribuciones:

> I. Realizar las acciones para el desarrollo del Municipio mediante el apoyo a las actividades que realice el Ayuntamiento en el ámbito territorial respectivo, así como a través dela motivación a la población para que participe en dichas actividades;
> II. Supervisar la prestación de los servicios públicos y proponer las medidas necesarias al presidente municipal para mejorar y ampliar dichos servicios;
> III. Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública las acciones que requieren de su intervención;
> IV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar, ante el órgano administrativo correspondiente, las violaciones que haya a los mismos;
> V. Elaborar, revisar y tener actualizado el censo de población de la demarcación correspondiente;
> VI. Auxiliar en todo lo que requiera el presidente municipal para el mejor cumplimiento de sus funciones; y
> VII. Las demás que les otorguen otras leyes, reglamentos y disposiciones aplicables.

El Reglamento de las Delegaciones Municipales del Municipio del Centro, Tabasco, previene la existencia de 133 delegaciones municipales, al disponer:

> ARTÍCULO 5.- Las Delegaciones Municipales dentro del territorio del Municipio del Centro, se dividirán de las siguientes formas, 30 en las colonias de la ciudad, 7 en las villas, 1 en el poblado y 95 en las rancherías a saber:
> A) COLONIAS. Col. Casa Blanca 1ª. Sección., Col. Punta Brava, Col. Las Delicias, Col. El Recreo, Col. El Espejo, Col. 18 de Marzo (San Joaquín), Col. Las Gaviotas Sector Popular, Col. Nuevas Pensiones, Col. Mayito, Col. Infonavit Cd. Industrial, Col. Casa Blanca 2da. Sección. Col. Águila, Col. Atasta de Serra, Col. Lindavista, Col. Fovisste, Col. Magisterial, Col. Guadalupe Borja, Col. Sánchez Magallanes, Col. Gaviotas Norte, Col. La Manga, Col. Gaviotas Sur, Col. Nueva Villahermosa, Col. Tierra Colorada, Col. Primero de Mayo, Col. Infonavit Atasta, Col. Reform,a Col. Tamulte de las Barrancas, Col. Municipal.

B) VILLAS. Ocuitzapotlán, Pueblo Nuevo de las Raíces, Parrilla, Maculteпec, Luis Gil Pérez, Playas del Rosario y Tamulte de las Sabanas.
C) POBLADOS Dos Montes
D) RANCHERIAS: La Palma, La Vuelta, Ejido (La Jagua), Ismate y Chilapilla 1ra. Sección, Ismate y Chilapilla 2da. Sección, Coronel Traconis Guineo, Río Tinto, Río Viejo, Sabinas, Ixtacomitán, Boquerón, Las Matillas, Pajonal, La Manga 2da. Sección, Emiliano Zapata, Catalina, Lázaro Cárdenas 1ra. Sección, Lázaro Cárdenas 2da. Sección, Barrancas y Guanal, Estancia Vieja 1ra. Sección, Estancia Vieja, Carrizal, Alvarado Santa Irene 1ra. Sección, Alvarado Santa Irene 2da. Sección, Plátano y Cacao 2da. Sección, Plátano y Cacao 3ra. Sección, Plátano y Cacao 4ta. Sección, Corregidora Ortíz 1ª Sección, Corregidora Ortíz 2ª Sección, Corregidora Ortíz 3ª Sección, Corregidora Ortíz 4ª Sección, Corregidora Ortíz 5ª Sección, Buena Vista Río Nuevo 1ª Sección, Buena Vista Río Nuevo 2ª Sección, Buena Vista Río Nuevo 3ª Sección, Buena Vista Río Nuevo 4ª Sección, Acachapan y Colmena 4ª Sección, Zapotal, Acachapan y Colmena 1ª Sección, Acachapan y Colmena 2ª Sección, Acachapan y Colmena 3ª Sección. Anacleto Canabal 1ª Sección Anacleto Canabal 2ª Sección, Anacleto Canabal 3ª Sección, Anacleto Canabal 4ª Sección, González 1ª Sección, González 2ª Sección, González 3ª, Sección, González 4ª Sección, Plátano y Cacao 1ª Sección, Aniceto, Estancia Tamulté de las Sabanas Jolochero, Tamulte de las Sabanas Miramar, Tamulte de las Sabanas Tocoal, Tamulte de las Sabanas Barrancas y Amate Corozal, Chacte Chiquiguao, Miraflores 1ª. Sección, Miraflores 2ª Sección, Miraflores 3ª Sección, El Bajío (La Cruz), El Censo, Hueso de Puerco, Tumbulushal, Huasteca 1ª Sección, Huasteca 2ª Sección, Rivera de las Raíces, Torno Largo, Alvarado Guarda Costa, Alvarado Colima, Alvarado Jimbal, Estanzuela, La Lima, Lagartera, Pablo L. Sidar, Medellín y Pigua 2ª Sección, Medellín y Pigua 3ª Sección, Medellín y Madero 3ª Sección, Medellín y Madero 2ª Sección, Francisco y Madero 1ª Sección, Aztlán 1ª Sección, Aztlán 2ª Sección, Buena Vista 1ª Sección, Tam. De las Sabanas, Buena Vista 2ª Sección, El Espino, Paso Real de la Victoria, Acachapan y Colmena 5ª Sección, Aztlán 3ª Sección, Aztlán 4ª Sección, Aztlán 5ª Sección, Miguel Hidalgo, Plutarco Elías Calles (Curahueso), Tierra Amarilla

XXVIII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS

Enclavado en el territorio de lo que fue la provincia de la Nueva España llamada *Nuevo Santander,* el estado de Tamaulipas aparece en el artículo 7° el Acta Constitutiva de la Federación, suscrita el 31 de enero de 1824, entre los que forman parte de la Federación Mexicana; su extensión es de 80,249 kilómetros cuadrados, equivalentes al 4.1% del territorio nacional, en la que, de acuerdo con el Censo General de Población de 2010,vivían 3’468,654 habitantes que representaban el 3.1% de la población total del país.

En los términos del artículo 3° de su Constitución particular, los 43 municipios del Estado de Tamaulipas son los siguientes: Abasolo, Aldama, Altamira, Antiguo Morelos, Burgos, Bustamante, Camargo, Casas, Ciudad Madero, Cruillas, El Mante, Gómez Farías, González, Güémez, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Hidalgo, Jaumave, Jiménez, Llera, Mainero, Matamoros, Méndez, Mier, Miguel Alemán, Miquihuana, Nuevo Laredo, Nuevo Morelos, Ocampo, Padilla, Palmillas, Reynosa, Río Bravo, San Carlos, San Fernando, San Nicolás, Soto la Marina, Tampico, Tula, Valle Hermoso, Victoria, Villagrán y Xicoténcatl.

En el Estado de Tamaulipas, según previene su Constitución particular, el Municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio; su gobierno se encomienda a un Ayuntamiento electo popularmente para un periodo de tres años, que debe estar compuesto por el presidente municipal, por síndicos y regidores electos por el principio electoral de mayoría relativa, así como por regidores electos por el principio de representación proporcional.

Para la organización territorial interna de los municipios, el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas (ordenamiento legal equivalente a la Ley Orgánica Municipal de otros estados), faculta a sus ayuntamientos para dividirlo en las demarcaciones territoriales siguientes: cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, secciones y manzanas, cuya extensión y límites serán determinadas por el Ayuntamiento, el que además designará a sus titulares y suplentes. Al respecto dispone:

> ARTÍCULO 77.- En los poblados que no sean cabecera del Municipio y en las zonas rurales de población, los Ayuntamientos nombrarán Delegados y Subdelegados, quienes tendrán las atribuciones que señala este Código, los bandos o reglamentos, y las funciones que les asignen los propios ayuntamientos. Por cada Delegado o Subdelegado se designará un suplente que entrará en funciones en las faltas temporales o absolutas de aquéllos, y a falta de unos y otros, procederá nuevo nombramiento.
> ARTÍCULO 78.- Los Delegados y Subdelegados tendrán las siguientes atribuciones:
> I.- Intervenir y cooperar con toda clase de Autoridades y Organismos que promuevan o ejecuten actividades de interés municipal.
> II.- Fomentar las actividades productivas, educativas, culturales y deportivas.
> III.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y el Programa de Desarrollo Urbano Municipal en los términos de las Leyes Federales y Estatales.

> IV.- Detener a las personas que sean sorprendidas en flagrante delito, consignándolas de inmediato a disposición de autoridad competente.
> V.- Impedir cualquier acto que sin considerarse delito ofenda la moral, perturbe el orden y la seguridad, cause molestias a las personas o daño sobre las cosas.
> VI.- Auxiliar al Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones.
> VII.- Autorizar el sacrificio de animales que solicite su propietario.
> VIII.- Dictar las medidas que estime convenientes sobre vigilancia del orden en lo general.
> ARTÍCULO 79.- Los Ayuntamientos designarán, además, Jefes de Sección y de manzana, conforme a la división administrativa territorial de los centros de población, quienes tendrán las atribuciones que les señalen los bandos o reglamentos y las funciones que les asignen los Ayuntamientos.
> ARTÍCULO 80.- Los nombramientos de los Delegados, Subdelegados y Jefes de Sección y de manzana recaerán en ciudadanos caracterizados por su buena conducta y que tengan su domicilio en el lugar donde desempeñarán su función. Las personas a que se refiere este artículo entrarán en el desempeño de sus funciones el día primero de febrero del año de su nombramiento, previa protesta ante el Ayuntamiento.

Por su parte, el Bando de Policía y Buen Gobierno de Reynosa reitera la división del territorio municipal en delegacionesa efecto de integrar sus autoridades auxiliares; en tanto que el Reglamento de la Administración Pública de dicho municipio, en la fracción XIII de su artículo 17, encomienda al Secretario del Ayuntamiento, coordinar y vigilar, por orden del Presidente Municipal, las delegaciones y colonias que existen en la ciudad.

Sin embargo, en ninguno de los citados ordenamientos, ni en la página web del Ayuntamiento, se mencionan los nombres de sus delegaciones municipales.

XXIX. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE TLAXCALA

El más pequeño de los estados de la República es el de Tlaxcala, cuya superficie territorial es de apenas 3,997 kilómetros cuadrados que representan el 0.2% del territorio nacional, espacio en el que, según el Censo General de Población de 2010, vivían 1’169,936 habitantes equivalentes al 1% de la población nacional.Figuró el Estado de Tlaxcala en el artículo 7° del Acta Constitutiva de la Federación suscrita el 31 de enero de 1824 como proemio de la Constitución Federal del mismo año.

El artículo 7° de la Constitución tlaxcalteca vigente determina la existencia de 60 municipios en el Estado, lo que da un promedio de superficie de 65

kilómetros cuadrados por municipio, el más bajo de todos los estados del país; los municipios son los siguientes:

> Acuamanala de Miguel Hidalgo; Atltzayanca; Amaxac de Guerrero; Apetatitlán de Antonio Carvajal; Apizaco; Atlangatepec; Benito Juárez; Calpulalpan; Chiautempan; Contla de Juan Cuamatzi; Cuapiaxtla; Cuaxomulco; El Carmen Tequexquitla; Emiliano Zapata; Españita; Huamantla; Hueyotlipan; Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; Ixtenco; La Magdalena Tlaltelulco; Lázaro Cárdenas; Mazatecochco de José María Morelos; Muñoz de Domingo Arenas; Nanacamilpa de Mariano Arista; Natívitas; Panotla; Papalotla de Xicohténcatl; San Damián Texóloc; San Francisco Tetlanohcan; San Jerónimo Zacualpan; San José Teacalco; San Juan Huactzinco; San Lorenzo Axocomanitla; San Lucas Tecopilco; San Pablo del Monte; Sanctórum de Lázaro Cárdenas; Santa Ana Nopalucan; Santa Apolonia Teacalco; Santa Catarina Ayometla; Santa Cruz Quilehtla; Santa Cruz Tlaxcala; Santa Isabel Xiloxoxtla; Tenancingo; Teolocholco; Tepetitla de Lardizábal; Tepeyanco; Terrenate; Tetla de la Solidaridad; Tetlatlahuca; Tlaxcala; Tlaxco; Tocatlán; Totolac; Tzompantepec; Xaloztoc; Xaltocan; Xicohtzinco; Yauhquemehcan; Zacatelco, y Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos.

La Ley Orgánica del Municipio de Tlaxcala encomienda el gobierno del municipio a un Ayuntamiento electo popularmente, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico, siete regidores y los presidentes de comunidad en calidad de regidores de pueblo, también electos popularmente, sin que haya autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y los demás niveles de gobierno.

La ley en cita dispone la existencia de dos clases de demarcaciones territoriales cuyos titulares son autoridades en su respectiva jurisdicción, que se eligen popularmente; la primera de ellas es la presidencia de comunidad (lo correcto sería la comunidad) que debe existir en toda población de más de mil habitantes, distinta a la cabecera municipal, a condición de que cuente con capacidad suficiente para prestar los servicios mínimos municipales; con un local apropiado para la Presidencia de Comunidad, o un terreno para la edificación de la misma; ydisponga de una hectárea de terreno, cuando menos, para destinarlo a cementerio.

La presidencia de comunidad está a cargo del presidente de comunidad cuyas atribuciones consisten en:

ARTÍCULO 56. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:
I. Cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales, así como los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que pertenezca y demás disposiciones que le encomiende el Presidente Municipal;
II. Acudir a las sesiones de Cabildo;
III. Cuidar dentro de su circunscripción, el orden, la seguridad de las personas y sus propiedades;
IV. Elaborar el programa de obras a realizar dentro de su comunidad;
V. Promover, previa aprobación del plan de trabajo del Ayuntamiento al que pertenezca, la construcción de obras de utilidad pública y de interés social, así como la conservación de las existentes;
VI. Remitir su cuenta pública al Ayuntamiento dentro de los primeros tres días de cada mes, junto con la documentación comprobatoria respectiva;
VII. Imponer las sanciones a que se refiere el bando de policía y gobierno y demás leyes, reglamentos y decretos, procediendo al cobro de multas, a través de la oficina recaudadora correspondiente;
VIII. Elaborar el padrón de los contribuyentes de su circunscripción;
IX. Realizar el cobro del impuesto predial en la circunscripción que le corresponda y enterar su importe a la tesorería, si acredita tener la capacidad administrativa y si lo aprueba el Ayuntamiento;
X. Realizar o vigilar las funciones del encargado del Registro Civil, dentro los límites de su circunscripción;
XI. Representar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal en las Poblaciones que correspondan a su jurisdicción;
XII. Informar al Presidente Municipal, de los sucesos relevantes que se produzcan en el territorio a su cargo;
XIII. Orientar a los particulares sobre las vías legales que pueden utilizar para resolver sus conflictos;
XIV. Realizar todas las actividades que tengan como finalidad el bien de la comunidad;
XV. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales, en el desempeño de sus funciones;
XVI. Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en contravención a las leyes y reglamentos;
XVII. Promover la participación y la cooperación de sus vecinos en programas de beneficio comunitario;
XVIII. Integrar las comisiones de agua potable y expedir el reglamento que establezca las bases de su organización y facultades;
XIX. Proporcionar los servicios públicos necesarios a las comunidades dentro de su circunscripción;
XX. Administrar el panteón de su comunidad;
XXI. Expedir las bases para regular la instalación y funcionamiento de los comerciantes no establecidos, dentro de su comunidad; y,
XXII. Las demás que le encomiende esta ley y el Ayuntamiento correspondiente.

La otra clase de demarcación territorial es la delegación municipal cuya existencia está prevista en centros de población con menos de mil habitantes, la cual queda a cargo del delegado municipal que tiene las atribuciones de:

- Cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales, así como los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que pertenezca y demás disposiciones que le encomiende el Presidente Municipal;
- Promover la participación y la cooperación de sus vecinos en programas de beneficio comunitario, y
- Las demás que le encomiende esta ley y el Ayuntamiento correspondiente.

El Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Tlaxcala dispone la existencia de las once presidencias de comunidad siguientes: I. La Trinidad Tepehitec, II.- Ocotlán, III.- San Buena Aventura Atempa, IV.- San Diego Metepec, V.- San Esteban Tizatlán, VI.- San Gabriel Cuahutla, VII.- San Hipólito Chimalpa, VIII.- San Lucas Cuauhtelulpan, IX.- San Sebastián Atlahapa, X.- Santa María Acuitlapilc, XI.- Santa María Ixtulco.

XXX. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ

Fue en la costa de Veracruz donde Hernán Cortés inició la Conquista de la Nueva España e instauró el primer ayuntamiento municipal en tierra continental de América. Consumada la independencia de México, Veracruz fue considerado como Estado, desde el inicio del federalismo mexicano, como lo acredita el artículo 7° del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y el artículo 5° de la Constitución Federal promulgada el 4 de octubre del mismo año.

La superficie territorial del estado de Veracruz es de 71,824 kilómetros cuadrados equivalente al 3.7% del territorio nacional que aloja unapoblación de 7’643,194 habitantes, según el Censo Nacional de Población de 2010, que representó el 6.8% del total del país.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Federal y del artículo 3° de su Constitución particular, el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado de Veracruz, lo que no impide otras divisiones que establezca la legislación local.En la

actualidad el estado de Veracruz cuenta con doscientos doce municipios cuyos nombres se mencionan a continuación:

> Acajete, Acatlán, Acayucan, Actopan, Acula, Acultzingo, Agua Dulce, Álamo Temapache, Alpatláhuac, Alto Lucero de Gutiérrez Barrios, Altotonga, Alvarado, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Ángel R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, Atzalan, Ayahualulco, Banderilla, Benito Juárez, Boca del Río, Calcahualco, Camarón de Tejeda, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Catemaco, Cazones de Herrera, Cerro Azul, Citlaltépetl, Coacoatzintla, Coahuitlán, Coatepec, Coatzacoalcos, Coatzintla, Coetzala, Colipa, Comapa, Córdoba, Cosamaloapan, Cosautlán de Carvajal, Coscomatepec, Cosoleacaque, Cotaxtla, Coxquihui, Coyutla, Cuichapa, Cuitláhuac, Chacaltianguis, Chalma, Chiconamel, Chiconquiaco, Chicontepec, Chinameca, Chinampa de Gorostiza, Chocamán, Chontla, Chumatlán, El Higo, Emiliano Zapata, Espinal, Filomeno Mata, Fortín, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, Huatusco, Huayacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Ilamatlán, Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlancillo, Ixmatlahuacan, Ixtaczoquitlán, Jalacingo, Jalcomulco, Jáltipan, Jamapa, Jesús Carranza, Jilotepec, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Juchique de Ferrer, La Antigua, La Perla, Landero y Coss, Las Choapas, Las Minas, Las Vigas de Ramírez, Lerdo de Tejada, Los Reyes, Magdalena, Maltrata, Manlio Fabio Altamirano, Mariano Escobedo, Martínez de la Torre, Mecatlán, Mecayapan, Medellín de Bravo, Miahuatlán, Minatitlán, Misantla, Mixtla de Altamirano, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Naolinco, Naranjal, Naranjos-Amatlán, Nautla, Nogales, Oluta, Omealca, Orizaba, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, Pánuco, Papantla, Paso de Ovejas, Paso del Macho, Perote, Platón Sánchez, Playa Vicente, Poza Rica de Hidalgo, Pueblo Viejo, Puente Nacional, Rafael Delgado, Rafael Lucio, Río Blanco, Saltabarranca, San Andrés Tenejapan, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, San Rafael, Santiago Sochiapan, Santiago Tuxtla, Sayula de Alemán, Sochiapa, Soconusco, Soledad Atzompa, Soledad de Doblado, Soteapan, Tamalín, Tamiahua, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tantoyuca, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, Tepatlaxco, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tierra Blanca, Tihuatlán, Tlachichilco, Tlacojalpan, Tlacolulan, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlalixcoyan, Tlalnelhuayocan, Tlaltetela, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapan, Tomatlán, Tonayán, Totutla, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Ursulo Galván, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Veracruz, Villa Aldama, Xalapa, Xico, Xoxocotla, Yanga, Yecuatla, Zacualpan, Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán y Zozocolco de Hidalgo.

Respecto del gobierno municipal, el artículo 68 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dispone:

> Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los demás ediles que determine el Congreso, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Sólo los ayuntamientos, o en su caso, los concejos municipales, podrán ejercer las facultades que esta Constitución les confiere.
> En la elección de los ayuntamientos, el partido político que alcance mayor número de votos obtendrá la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo a aquel que obtuvo la mayor votación, de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señale la legislación del Estado. Los agentes y subagentes municipales se elegirán de acuerdo a lo establecido por esta Constitución y la Ley Orgánica del Municipio Libre, la que señalará sus atribuciones y responsabilidades.

Como se puede observar, el último párrafo del artículo antes transcrito prevé, implícitamente, la división interna del municipio en demarcaciones territoriales, cuyos titulares, los agentes municipales, son autoridades que se deben designar electoralmente, dejando a la Ley Orgánica del Municipio Libre, tanto su denominación, como la regulación de su elección y de sus atribuciones y responsabilidades.

Por su parte, la veracruzana Ley Orgánica del Municipio Libre, en sus artículos 10, 11, 12 y 19 denomina *Congregación* a la demarcación territorial (que en otros estados se llama delegación)a cargo del servidor público identificado como *agente municipal*, misma que puede tener carácter urbano o rural, e integrarse con uno o más de los siguientes centros de población: Villa, Pueblo, Ranchería y Caserío, a condición de que sumen más de dos mil quinientos habitantes. Tanto el Congreso del Estado como la Diputación Permanente, tienen la facultad de crear y suprimir congregaciones.

En los términos del artículo 61 de la ley en cita, los agentes municipales son servidores públicos con jurisdicción en su correspondiente congregación, como auxiliares del Ayuntamiento, cuyas atribuciones, según el artículo 62 de dicho ordenamiento, consisten en:

I. Dar aviso inmediato al Ayuntamiento de cualquier alteración en el orden público y de las medidas que hayan tomado para corregirlas;
II. Coadyuvar en la incorporación de la perspectiva de género en sus localidades, promoviendo el desarrollo integral de las mujeres para lograr su plena integración a la vida económica, política, cultural y social de sus comunidades;
III. Formular y remitir al Ayuntamiento, en el primer mes del año, el padrón de los habitantes de su demarcación, facilitando toda la información y datos estadísticos que les sean solicitados;
IV. Expedir gratuitamente las constancias requeridas por el Encargado del Registro Civil y cualquier otra autoridad en ejercicio de sus funciones;
V. Promover que en sus respectivas demarcaciones se establezcan los servicios públicos que requiera la comunidad;
VI. Vigilar el cumplimiento del precepto de la enseñanza obligatoria, tanto para los niños como para las niñas;
VII. Dar parte a las autoridades de la aparición de cualquier calamidad pública para que se tomen las medidas convenientes;
VIII. Actuar por delegación en el ejercicio de las funciones, comisiones o encargos que el Ayuntamiento le encomiende;
IX. Fungir como Auxiliar del Ministerio Público
X. Tomar las medidas conducentes para el desempeño de sus funciones;
XI. Solicitar al Ayuntamiento los medios que estimen necesarios para el desempeño de sus funciones; y
XII. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

En lo que atañe a la elección de los agentes municipales, la ley de referencia dispone:

Artículo 171. Los Ayuntamientos serán responsables en la preparación, desarrollo y vigilancia de la aplicación de los procedimientos de elección de los Agentes y Subagentes Municipales. La duración de los cargos de agentes y subagentes municipales será hasta de cuatro años y no podrá extenderse más allá del treinta de abril del año de la elección de quienes deban sucederlos.
Artículo 172. Los Agentes y Subagentes Municipales, en sus respectivos centros de población, podrán ser electos mediante los procedimientos de auscultación, consulta ciudadana o voto secreto. Para estos efectos, se entenderá por:
I. AUSCULTACIÓN. El procedimiento por el cual los grupos de ciudadanos representativos de una congregación o comunidad, expresen espontáneamente y por escrito, su apoyo a favor de dos ciudadanos del lugar, para que sean designados Agentes o Subagentes municipales, propietario y suplente, siempre que no haya oposición manifiesta que se considere determinante para cambiar los resultados de la elección;
II. CONSULTA CIUDADANA. El procedimiento por el cual se convoca a todos los ciudadanos vecinos de una congregación o comunidad, para que en forma

> expresa y pública, elijan a los ciudadanos que deban ser Agentes o Subagentes municipales según el caso y manifiesten su voto, logrando el triunfo los candidatos que obtengan mayoría de votos;
> III. VOTO SECRETO. El procedimiento por el cual se convoca a los ciudadanos vecinos de una congregación o comunidad a emitir de manera libre, secreta y directa, su sufragio respecto de los candidatos registrados y mediante boletas únicas preparadas con anticipación, logrando el triunfo aquellos que obtengan la mayoría de votos.
> Los candidatos a ocupar los cargos de Agentes o Subagentes municipales deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 20 de esta Ley. Los Agentes o Subagentes municipales propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente, pero quienes hayan tenido el carácter de suplentes, podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente como propietarios, siempre que no hayan estado en funciones.
> La aplicación de estos procedimientos se hará conforme a la convocatoria respectiva, que será emitida por el Ayuntamiento con la aprobación del cabildo y sancionada previamente por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente.
> El Presidente Municipal, en sesión de Cabildo, tomará la protesta a los Agentes y Subagentes Municipales, el primer día del mes de mayo siguiente a la elección de que se trate, levantándose el acta respectiva, misma que será remitida al Congreso del Estado.
> En caso de renuncia, licencia, faltas temporales o definitivas de los Agentes y Subagentes se estará, en lo conducente, a lo dispuesto por esta ley para el caso de los Ediles.

El municipio de Xalapa, según dispone el artículo 8 de su Bando de Policía y Buen Gobierno, se integra por su cabecera, conformada por la ciudad de Xalapa de Enríquez, que es la capital del estado, y las cinco congregaciones siguientes: El Castillo, Chiltoyac, El Tronconal, Julio Castro (también conocida como Las Trancas), y 6 de Enero.

XXXI. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE YUCATÁN

En el ocaso de la Nueva España, su división territorial comprendía reinos, como el de Nueva Galicia; provincias, como la de Nuevo México, y capitanías generales, como la de Yucatán, la que una vez consumada la independencia de México, pasó a ser el Estado de Yucatán, cuyo territorio se vio disminuido a raíz de la separación de Campeche y Quintana Roo.

En la actualidad, la superficie territorial de Yucatán es de 39,871 kilómetros cuadrados, equivalentes al 2% del territorio nacional, en el que, según el Censo General de Población de 2010, residían 1'955.577 habitantes que representaban el 1.7 del total del país, que se divide en los 106 municipios siguientes:

> Abalá, Acanceh, Akil, Baca, Bokobá, Buctzotz, Cacalchén, Calotmul, Cansahcab, Cantamayec, Celestún, Cenotillo, Chacsinkín, Chankom, Chapab, Chemax, Chichimilá, Chicxulub Pueblo, Chikindzonot, Chocholá, Chumayel, Conkal, Cuncunul, Cuzamá, Dzán, Dzemul, Dzidzantún, Dzilam de Bravo, Dzilam González, Dzitás, Dzoncauich, Espita, Halachó, Hocabá, Hoctún, Homún, Huhí, Hunucmá, Ixil, Izamal, Kanasín, Kantunil, Kaua, Kinchil, Kopomá, Mama, Maní, Maxcanú, Mayapán, Mérida, Mocochá, Motul, Muna, Muxupip, Opichén, Oxkutzcab, Panabá, Peto, Progreso, Quintana Roo, Río Lagartos, Sacalum, Samahil, San Felipe, Sanahcat, Santa Elena, Seyé, Sinanché, Sotuta, Sucilá, Sudzal, Suma, Tahdziú, Tahmek, Teabo, Tecoh, Tekal de Venegas, Tekantó, Tekax, Tekit, Tekom, Telchac Pueblo, Telchac Puerto, Temax, Temozón, Tepakán, Tetiz, Teya, Ticul, Timucuy, Tinum, Tixcacalcupul, Tixkokob, Tixmehuac, Tixpéhual, Tizimín, Tunkás, Tzucacab, Uayma, Ucú, Umán, Valladolid, Xocchel, Yaxcabá, Yaxkukul, y Yobaín

En los términos del artículo 76 de la Constitución yucateca, la base de su división territorial y organización política y administrativa, es el Municipio, el cual es gobernado por un Ayuntamiento elegido popularmente, compuesto por un presidente municipal, regidores y un síndico, de acuerdo a lo que la ley de la materia determine; sin que entre éste y el Gobierno del Estado, pueda haber autoridades intermedias. El fin primordial del Ayuntamiento consistirá en satisfacer las necesidades sociales de sus habitantes dentro de su ámbito jurisdiccional, en aras del desarrollo municipal integral y sustentable.

En la base décima sexta de su artículo 77, la Constitución particular de Yucatán prevé la existencia de demarcaciones territoriales que denomina comisarías (equivalentes a lo que en otros estados se llaman delegaciones), a cargo de autoridades auxiliares del Ayuntamiento, mismas que se elegirán popularmente.

Por su parte, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán previene que el municipio, para su organización interna, dividirá su territorio en comisarías (con extensión mínima de 500 vecinos) y subcomisarías, así

comoen colonias, fraccionamientos, secciones y manzanas, cuyas extensiones establecerá el Cabildo, de acuerdo con la Ley de la materia.

El Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Mérida determina la existencia de las once comisarías siguientes: Caucel, Cosgaya, Chablekal, Cholul, Dzityá, Dzununcán, Komchén, Molas, Sitpach, Sierra Papacal y San José Tzal.

XXXII. LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE ZACATECAS

El artículo 7° del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y el artículo 5° de la Constitución Federal promulgada el 4 de octubre del mismo año, incluyeron al Estado de Zacatecas entre los que integraron a la Federación.

Tiene el Estado de Zacatecas una superficie territorial de 75,275 kilómetros cuadrados que representan el 3.8% del territorio nacional.; en tanto que su población, según el Censo General de 2010, ascendía en 2010 a 1’490,668 habitantes, que equivalían al 1.3% del total del país, repartidos en 58 municipios siguientes:

> Apozol, Apulco, Atolinga, Benito Juárez, Calera, Cañitas de Felipe Pescador, Chalchihuites, Concepción del Oro, Cuauhtémoc, El Plateado de Joaquín Amaro, El Salvador, Fresnillo, Genaro Codina, General Enrique Estrada, General Francisco R. Murguía, General Pánfilo Natera, Guadalupe, Huanusco, Jalpa, Jerez, Jiménez del Teul, Juan Aldama, Juchipila, Loreto, Luis Moya, Mazapil, Melchor Ocampo, Mezquital del Oro, Miguel Auza, Momax, Monte Escobedo, Morelos, Moyahua de Estrada, Nochistlán de Mejía, Noria de Ángeles, Ojocaliente, Pánuco, Pinos, Río Grande, Sain Alto, Santa María de la Paz, Sombrerete, Susticacán, Tabasco, Tepechitlán, Tepetongo, Teúl de González Ortega, Tlaltenango de Sánchez Román, Trancoso, Trinidad García de la Cadena, Valparaíso, Vetagrande, Villa de Cos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo, Villanueva, y Zacatecas.

El municipio, según el artículo 7° de la Constitución zacatecana, es la base de su división territorial y organización política y administrativa; su gobierno se encomenda a un Ayuntamiento de elección popular integrado por el presidente

municipal, el síndico y los regidores cuyo número es establecido por dicha Constitución, con posibilidades de elección consecutiva para el mismo cargo, sólo para un periodo.

En su artículo 82, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas previene la existencia delegados municipales, quienes para serlo deben reunir los mismos requisitos que los regidores, y cuyas atribuciones, según reza el artículo 83 de dicho ordenamiento legal, son las siguientes:

> I. Cumplir y hacer cumplir las leyes federales y locales; los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de carácter general que emitan los Ayuntamientos;
> II. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el ejercicio de sus facultades y atribuciones;
> III. Coadyuvar en la vigilancia del orden público y dar aviso de cualquier alteración del mismo y de las medidas que se hayan tomado al respecto, así como del brote de epidemia o calamidad pública;
> IV. Promover que en sus respectivas demarcaciones se presten y ejecuten los servicios y obra pública que se requieran, así como la participación ciudadana y vecinal en su prestación, construcción y conservación;
> V. Expedir, gratuitamente, constancias de vecindad o residencia, que deberá certificar el secretario de gobierno municipal;
> VI. Elaborar y remitir al Ayuntamiento para su análisis y decisión, a más tardar el treinta y uno de octubre de cada año, los programas de trabajo de su Delegación para el ejercicio siguiente; así como rendir trimestralmente, informe del mismo;
> VII. Formular y remitir anualmente al Ayuntamiento el padrón de habitantes de su delegación;
> VIII. Promover la educación y la salud públicas, así como acciones y actividades sociales y culturales entre los habitantes de su demarcación;
> IX. Auxiliar, en su caso, al Ministerio Público;
> X. Asistir a las sesiones de Cabildo conforme a lo preceptuado por esta ley; y
> XI. Las demás que le ordene o asigne el Ayuntamiento por conducto del Presidente Municipal.

Los delegados municipales son designados mediante elección popular, a la que convoca el Ayuntamiento por acuerdo de Cabildo, duran en su cargo tres años, y pueden ser removidos a petición de cuando menos la mitad más uno de los ciudadanos de la demarcación territorial respectiva, por el presidente municipal por justa causa, como prevé el artículo 73 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Zacatecas de 26 de julio de 1989.

Son 22 los delegados que se eligen cada tres años en el Municipio de Zacatecas, los cuales corresponden a las demarcaciones territoriales siguientes:

Ojo de Agua de Meléndez, El Orito, La Pimienta, La Escondida, Cienegullas, Boquillas, Picones, La Aurora, Francisco I. Madero, Calerilla de Tula, El Visitador, Nueva Australia, El Maguey, El Molino, Las Chilitas, San Blas, Rancho Nuevo, San Antonio de los Negros, Miguel Hidalgo, La Soledad, Benito Juárez, y Machines.

CAPÍTULO QUINTO.
LA ORGANIZACIÓN VECINAL DELEGACIONAL EN LA CAPITAL DEL PAÍS

CAPÍTULO QUINTO. LA ORGANIZACIÓN VECINAL DELEGACIONAL EN LA CAPITAL DEL PAÍS

En la República Mexicana, la única entidad federativa que carece de municipios es la que aloja a la Capital del país, donde se suprimió el régimen municipal desde 1928, lo que no obstó para impedir su división territorial en demarcaciones que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuya última reforma fue publicada el 27 de junio de 2014, denominó delegaciones, lo que dio lugar a que esas organizaciones vecinales sean delegaciones, que son decaracterísticas distintas, no sólo a las de los municipios, sinoa las delegaciones municipales de los estados que dividen el territorio de sus municipios en demarcaciones territoriales de esa denominación.

El 29 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se determinó la extinción del Distrito Federal y su sustitución por la entidad federativa denominada Ciudad de México, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, según se previó en el mencionado decreto, debe tener su propia Constitución Política, cuya elaboración se encomendó a una Asamblea Constituyente compuesta de cien diputados, de los cuales sesenta debieron elegirse por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción electoral.

Para el nombramiento de los cuarenta diputados constituyentes restantes se previno incorporar a catorce senadores los que serían designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política; así como a catorce diputados, que serían designados de manera similar a los catorce senadores; asimismo se dispuso que seis constituyentes fueran nombrados por el Presidente de la República, y otros seis, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Como salta a la vista, la Asamblea Constituyente tuvo el vicio de que el 40% de sus miembros no fueran elegidos por el voto popular, sino designados por los depositarios de los poderes constituidos.

Promulgada el 5 de febrero de 2017, la Constitución Política de la Ciudad de México consta de 71 artículos ordinarios y 39 transitorios, debiendo entrar en vigor el 17 de septiembre de 2018, en consecuencia, como previene el

artículo trigésimo transitorio del Decreto referido, *"los ordenamientos legales aplicables a la entidad federativa que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de esta Constitución, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que los sustituyan, siempre que no contravengan lo establecido en ésta",* circunstancia circunstancia que pone de manifiesto la conveniencia de analizar los orígenes del Distrito Federal y su régimen jurídico, en especial, el relativo a sus delegaciones.

I. EL DISTRITO FEDERAL

En los sistemas políticos que optan por la forma federal de Estado, cobra importancia el problema relativo al asiento de los poderes federales, que en la práctica se ha resuelto de dos formas, una de las cuales consiste en ubicarlos en la ciudad Capital de una de sus provincias o estados, que de esta forma se convierte también en la Capital de la Federación, como ocurre en Austria, cuya Constitución vigente –que data de 1920– determina que la sede de los órganos supremos de la Federación se establezca en Viena, capital del *lander*(Estado) del mismo nombre Viena, y por tanto, Capital de la República federal de Austria.

La otra alternativa consiste en la creación de un distrito federal, cuyo territorio no pertenece a ninguno de los estados integrantes de la federación, como ocurre en Brasil, Estados Unidos y como ocurrió en México, cuyo Congreso Constituyente decretó el 18 de noviembre de 1824 la creación de su Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, en consonancia con la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución de 1824.

En virtud de la reforma constitucional publicada en edición vespertinadel Diario Oficial de la Federación de29 de enero de 2016, el Distrito Federal se convierte oficialmente en la entidad federativa*Ciudad de México*, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, en el entendido de que, si llegan a trasladarse a otro lugar, se convertirá en un nuevo Estado de la Unión que se denominará Ciudad de México.

Conforme al nuevo texto del artículo 122 constitucional (fracción VI, apartado A), para efectos de su organización político administrativa, la Ciudad de México dividirá su territorio en demarcaciones territoriales cuyo número y denominación se determinará en su Constitución Política, bajo la base de que

el gobierno de las mismas quede a cargo de alcaldías integradas por el binomio Alcalde-Concejo, electos por elección popular, para un periodo de tres años, lo cual significa que las nuevas demarcaciones territoriales de la Ciudad de México sustituirán a las delegaciones del Distrito Federal, y se encomendará su gobiernoa las alcaldías que se compondrán de un alcalde y un Concejo, lo que las asemeja a los ayuntamientos municipales.

En tales circunstancias considero conveniente examinar la creación y evolución del Distrito Federal, para tener los antecedentes históricos de la organización vecinal delegacional del Distrito Federal, que nos facilitará visualizar la nueva organización vecinal en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

II. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO

La creación del Distrito Federal en México data del 18 de noviembre de 1824, fecha en la que el Congreso Constituyente expidió el decreto que lo creó, en consonancia con lo dispuesto en la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución Federal de 1824. En los términos del artículo 44 de la Constitución mexicana vigente, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Geografía

Originalmente el Distrito Federal quedó circunscrito a un círculo con un radio de dos leguas y centro en la plaza mayor de la Ciudad de México, superficie que se amplió a consecuencia del decreto de 16 de febrero de 1854 del dictador Antonio López de Santana, se reajustó a consecuencia de convenios celebrados por dicha entidad y los estados de México y de Morelos, publicados en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1898, y que con pequeñas modificaciones constituye su superficie actual de 1,495 Km^2, que representa el 0.1% de la superficie del país; se encuentra circundado por los estados de México y Morelos, pues, con el primero colinda al norte, este y oeste, y con el segundo, al sur. Las coordenadas geográficas extremas del Distrito Federal son: al norte 19º 36´, al sur 19º 03´ de latitud norte; al este 98º 57´, al oeste 99º 22´ de longitud.

El Distrito Federal se ubica a 2,200 metros sobre el nivel del mar, cuenta con algunos cerros de considerable altura, como el Ajusco (3,929 m.) y el

Monte Pelado (3,629 m.) en Tlalpan, y el Cerro San Miguel (3,745 m.) en Cuajimalpa.

Las principales corrientes fluviales del Distrito Federal han sido sacadas de sus cauces originales para ser entubadas, como ocurrió, por ejemplo, con los ríos Becerra, Churubusco, Mixcoac, La Piedad y San Joaquín.

La inveterada costumbre de extracción de agua subterránea para, la utilización de las corrientes fluviales como drenajes, o su entubamiento para el retiro de las aguas servidas, han provocado la desecación de los grandes lagos del Distrito Federal; el de Xochimilco ha quedado prácticamente reducido a canales que se alimentan con aguas tratadas provenientes del cerro de la Estrella, por las que transitan las trajineras para deleite del turismo.

Para evitar las inundaciones se ha recurrido, desde la época precortesiana, a la construcción de grandes acueductos, como el Tajo de Nochistongo y el túnel de Tequisquiac, obras hidráulicas por las que cotidianamente son expulsados del Distrito Federal miles de metros cúbicos de aguas servidas.

2. Historia

El repaso histórico del Distrito Federal lo abordo a través de las ocho etapas que expongo a continuación.

A. Etapa precortesiana

Aproximadamente el año de 1160, guiado, según la leyenda, por su dios Huitzilopoxtli, el pueblo azteca dejó sus lares de Aztlán para iniciar su éxodo que lo condujo a la tierra prometida, identificada por el águila posada en un nopal, para devorar la serpiente previamente atrapada, sitio en el que terminó su peregrinación, más que sesquicentenaria, al asentarse en él de manera permanente en el año de 1325;[140] asentamiento humano que, al decir del historiador Cecilio Robelo, honró con su nombre *México-Tenochtitlan,* al sacerdote *Tenoch* y a su difunto caudillo *Mexitli.*[141]

[140] Vid. Durán, Fray Diego, *Historia de las Indias de la Nueva España e islas de la tierra firme*, México, Nacional, 1951, p.37

[141] Vid. *Atlas general del Distrito Federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1930, t. I., p. 31.

Al inicio de su asentamiento definitivo en estas tierras, los aztecas quedaron sometidos al dominio del rey de Azcapotzalco, en condiciones miserables de vida, pero encabezados por sus propios gobernantes, desde Acamapichtli hasta Chimalpopoca, para luego convertirse, primero en aliados, y después, a partir de sus gobernantes Ixcoatl y Moctezuma Iluicamina, en amos y señores de todo el Anáhuac, que erigieron a Mexico Tenochtitlan en la Gran Tenochtitlan, en urbe enorme y esplendorosa que causó el estupor y la admiración de los conquistadores españoles, como lo prueba la descripción hecha por Hernán Cortés del Mercado de Tlaltelolco:

> "Tiene esta ciudad muchas plazas y trato de comprar y vender. Tiene otra plaza tan grande como dos veces la de la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales alrededor, donde hay cotidianamente arriba de sesenta mil ánimas comprando y vendiendo, donde hay todos los géneros de mercaderías que en todas las tierras se hallan, así de mantenimientos como de vituallas, joyas de oro y plata, de plomo, de latón, de cobre, de estaño, de piedras, de huesos, de conchas, de caracoles y de plumas; véndese tal piedra labrada y por labrar, adobes, ladrillos, madera labrada y por labrar de diversas maneras."[142]

B. Etapa colonial

El 13 de agosto de 1521, la captura de Cuauhtémoc consumó la derrota azteca que propició la destrucción de la Gran Tenochtitlan por los españoles y la conquista del territorio de lo que luego fue la Nueva España, cuya capital se erigió sobre las humeantes ruinas Tenochtitlas.

El conquistador Hernán Cortés fue el primero en gobernar la Capital de la Nueva España, cargo del que, en razón de sus abusos y desmanes, fue depuesto y sometido a juicio de residencia en un tribunal –Primera Audiencia– presidido por Nuño Beltrán de Guzmán cuyas tropelías y corruptelas opacaron las cometidas por el extremeño indiciado, circunstancia que dio lugar a la instauración del gobierno virreinal.

Antes de la instauración del gobierno virreinal, durante el periodo comprendido entre el 12 de octubre de 1524 y el 9 de diciembre de 1528, tuvieron a su cargo el gobierno de la ciudad de México, mancomunada o individualmente: Alonso Zuazo, Alonso de Estrada y Rodrigo de Albornoz; Gonzalo de Sandoval y

[142] Cortés, Hernán, Cartas de Relación, 14ª ed., México, Porrúa, 1985, pp. 140 y 141.

Pedro Almíndez Chirino; Alonso de Estrada y Rodrigo de Albornoz; Hernán Cortés, Luis Ponce de León; Marcos de Aguilar; Alonso de Estrada y Gonzalo de Sandoval; y Alonso de Estrada.

Del 9 de diciembre de 1528 al 23 de diciembre de 1530, la Ciudad de México fue gobernada por la Primera Audiencia de la Nueva España, presidida por Nuño Beltrán de Guzmán; y por la Segunda Audiencia, del 23 de diciembre de 1530 al 14 de noviembre de 1535, presidida por Sebastián Ramírez de Fuenleal, obispo de santo Domingo, al que acompañaron como oidores Juan de Salmerón, Alonso Maldonado, Francisco Ceynos, Vasco Vázquez de Quiroga y Alonso de la Cárcel, quien luego sería primer obispo de Michoacán.

Tres siglos duró el dominio español en las tierras del Anáhuac, durante los cuales la ciudad de México se transformó en la C*iudad de los Palacios*, como la bautizara en la primera década del siglo XIX el barón Alejandro von Humboldt.

El Censo de 1790 de la Ciudad de México reportó una población de 120,000 habitantes alojados en 3,389 viviendas –722 de ellas vecindades–, distribuidas en doce barrios que contaban con 355 calles, 146 callejones, 90 plazas, 19 mesones y 20 corrales o posadas de alojamiento.

C. El Primer Imperio

Obtenida la independencia de México, el gobierno, encomendado a una regencia formada de varios miembros, se asentó en la ciudad México, donde permaneció cuando, el 19 de mayo de 1822, Agustín de Iturbide logró hacerse designar emperador, cargo en el que no pudo mantenerse ni siquiera un año..

D. La primera República Federal

La destitución de Iturbide del cargo de emperador trajo consigo la desaparición del imperio mexicano, sustituido por un Estado mexicano constituido bajo la forma federal con un gobierno republicano y popular, según determinó el congreso constituyente de 1823-1824 en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución Federal de 1824. Como bien hace notar el doctor Raúl Contreras Bustamante: “la configuración de una república federal y la creación del distrito federal parecen ser las principales concreciones jurídicas de un

profundo debate entre posiciones encontradas (en el congreso constituyente de 1823-1824) en todos los órdenes: ideológico, político, económico y hasta religioso."[143]

En efecto, la creación del Distrito Federal en México, lejos de ser tranquila, suscitó enconados debates a lo largo y ancho de la naciente república; la Constitución de 1824, implícitamente previó la existencia del Distrito Federal, al incluir en su fracción 28, dentro de las Facultades 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 de poder legislativo de un estado".

Conviene recordar que en 1824 la Ciudad de México era la capital del Estado de México y, por consiguiente, en ella residían coincidentemente los poderes federales, los del Estado de México y el Ayuntamiento de la ciudad; los dos últimos, obviamente, se opusieron a que dicha ciudad fuera convertida en Distrito Federal. De igual manera, hay que tener presente que en dicha ciudad se asentaba el arzobispado de México, máxima autoridad eclesiástica del país.

Asimismo, no hay que olvidar que, a la sazón, el Estado de México era, con mucho, el de mayor población del país, distribuida en su extenso territorio que incluía el que ahora ocupan el Distrito Federal y los Estados de Guerrero, Hidalgo y Morelos; que, además, apenas en 1823, se le había cercenado un amplio territorio para integrar la provincia de Querétaro.[144]

La creación de un Distrito Federal en México deriva lógicamente de la adopción de la forma federal de Estado, establecida en el Acta Constitutiva de la Federación, sancionada el 31 de enero de 1824, mas conviene precisar que los miembros del Congreso Constituyente respectivo tuvieron claro que podía existir la federación sin que hubiera Distrito Federal, como era el caso de Estados Unidos, que durante tres lustros no lo tuvo, o como el de Suiza, a los que hicieron referencia en el debate parlamentario correspondiente.

De las propuestas y de los debates en torno a la residencia de los poderes federales, recordaré en primer término la sesión del Congreso Constituyente celebrada el 9 de febrero de 1824, en la que se dio primera lectura a las

[143] Contreras Bustamante, Raúl, *La ciudad de México como distrito federal y entidad federativa*, México, Porrúa, 2001, p. 29.

[144] Dublán, Manuel y José María Lozano, Legislación Mexicana, México, Imprenta del Comercio, 1876, t. II, pp. 743 y 744.

propuestas suscritas por el diputado de Guanajuato, licenciado Víctor Rafael Márquez, y presentadas (sin que se admitieran a discusión) por los diputados doctor Valentín Gómez Farías y doctor Tomás Vargas, en los siguientes términos:

> "1ª Pido al Soberano Congreso que decrete su traslación a un punto fuera de la capital de México.
> "2ª Que una comisión especial designe el lugar a donde convenga trasladarse."[145]

Las propuestas anteriores recibieron segunda lectura en la sesión del día siguiente, 10 de febrero de 1824, y que según la versión de Juan Antonio Mateos, fueron presentadas por los diputados Valentín Gómez Farías, Tomás Vargas y Santos Vélez, cuando éste último no es mencionado en el acta del día anterior; y tampoco en esa fecha se admitieron a discusión.

En la sesión del Congreso Constituyente celebrada el 27 de marzo de 1824, el doctor Santos Vélez, diputado por Zacatecas, propuso se integrara una comisión especial para designar, desde entonces, el lugar de residencia de los supremos poderes; tal propuesta fue aprobada, por lo que se procedió a designar como integrantes de la misma a los diputados constituyentes: doctor José de Jesús Huerta (Jalisco), Francisco María Lombardo (México), licenciado José Mariano Marín (Puebla), licenciado Víctor Rafael Márquez (Guanajuato), doctor Félix Osores (Querétaro), doctor José Miguel Ramos Arizpe (Coahuila y Tejas), doctor José Vicente Robles (Puebla), doctor Tomás Vargas (San Luis Potosí), y el propio proponente, doctor Santos Vélez.

El 31 de mayo de 1824, muchos días antes de que se aprobara el artículo 50 de aquella Constitución Federal, en la sesión del Congreso Constituyente de esa fecha, se leyó, y se mandó imprimir, el dictamen de la Comisión especial sobre el lugar de residencia de los supremos poderes federales,[146] en cuyas consideraciones se tomaron en cuenta, como posibles lugares para tal efecto, varias alternativas, como Celaya, San Miguel (de Allende), (Dolores) Hidalgo, y Salamanca; cuyas conclusiones se contrajeron a las siguientes proposiciones:

[145] Mateos, Juan A, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos 1822 a 1824*, México, Imprenta de J. F. Jens, 1878, p. 674.
[146] *Vid*. Mateos, Juan A, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos 1822 a 1824*, México, Imprenta de J. F. Jens, 1878, Apéndice al tomo II, p. 497.

> "1. La ciudad de Querétaro será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la federación"
> 2. Estos se ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquel estado, las funciones de poderes particulares de un estado."
> 3. Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicios de su soberanía."[147]

En la sesión del 22 de julio de 1824 se puso a discusión el dictamen antes trascrito, a cuyo efecto, el doctor Santos Vélez, a nombre de la comisión, dijo que el dictamen partió del supuesto de que los supremos poderes de la federación debían residir fuera de la ciudad de México:

> "Que se refleje si no, en mi citada proposición y en los fundamentos con que procuré apoyarla. Ella se reducía a que una comisión especial designara desde ahora el lugar de la residencia de los supremos poderes, *conforme* (dice, y sobre esto llamó muy particularmente la atención de los Sres. diputados) *conforme al artículo citado propuesto por la comisión*. ¿Y cuál era este artículo citado que entonces proponía la comisión de constitución, y conforme al que determino V. Sob. que debía hacerse precisa e indispensablemente aquella designación? *Elegir*, (son a la letra las palabras del artículo según está en el proyecto impreso de constitución que se repartió a los Sres. diputados) *elegir un lugar fuera de las capitales de los estados*. Es pues evidente que desde entonces resolvió el congreso que los poderes generalas habían de residir fuera de las capitales de los estados: lo es, que México como tal, quedó por aquella resolución excluido de poder ser elegido para el efecto: y lo es también que la comisión no debió pensar en esta capital sin excederse del encargo que se le había conferido. (…)
> Pero no faltan según he percibido, quienes con recursos capciosos, pretenden hacer ilusorios los efectos del acuerdo de V. Sob. En el particular, diciendo, que mi proposición no fue aprobada, sino solo admitida a discusión."[148]

A la sesión en comentario del Congreso Constituyente fueron invitados los secretarios de Estado, con el propósito de que expusieran sus puntos de vista, respecto del lugar donde debieran residir los supremos poderes federales.

El primero de los secretarios de Estado, en hacer uso de la palabra, fue el secretario de Justicia, Pablo de la Llave, quien expuso la opinión del gobierno en el sentido de que fuera México, y no Querétaro, la sede de los citados

[147] "Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Sesión del día 22 de julio de 1824, p. 6.", *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, edición facsimilar, México, UNAM, 1981.
[148] Idem, pp. 7 y 8.

poderes, por cuya razón se opuso a la propuesta del dictamen en discusión, y argumentó:

> Lo primero, porque México está en el centro militar y de independencia; lo segundo, porque no es excéntrica en el círculo y área de nuestras comunicaciones con las potencias europeas: lo tercero, porque el resultado de la traslación, tarde o temprano será una apoplejía; lo cuarto, porque sólo aquí puede encontrar el gobierno los recursos necesarios para cubrir sus atenciones; lo quinto… porque no hay con que hacer el viaje, y justamente nos hallamos en el caso que todos saben de aquel general que reconvenido porque no había hecho una salva de ordenanza contestó, que por muchas razones, la primera porque no había pólvora… Señor, el primer efecto de la pobreza es la inmovilidad; los pobres, (y lo somos nosotros) no deben viajar, si no es que quieran hacerlo a pie y pidiendo limosna."[149]

El Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, Lucas Alamán, reforzó la opinión del gobierno, contraria al dictamen en discusión, con los siguientes argumentos:

> "A tres pueden reducirse las principales razones que el gobierno tiene para opinar de esta manera. La primera, y acaso la más fuerte, es que no hay los fondos necesarios para semejante traslación, y cuando los hubiera, hay otras cosas de mayor preferencia en que invertirlos. Segunda: que esta traslación es sumamente peligrosa ahora, y acaso va a decidir de la existencia de la nación. Estas dos razones se derivan del estado en que nos hallamos; pero hay otras que obrarán siempre, porque dependen de la naturaleza, según la cual deben colocarse el lugar de la residencia de los supremos poderes de la federación, las cuales obligan al gobierno a creer que aun cuando se haya de hacer tal traslación, de ninguna manera debe ser a Querétaro."[150]

En coincidencia con sus compañeros de gabinete, el secretario de Guerra, Manuel Mier y Terán señaló la conveniencia de que no saliera de la ciudad de México la sede de los poderes federales, porque "en esta ciudad se han acumulado recursos militares, por los gobiernos precedentes. Aquí se cuenta con fábricas de armamentos, y de municiones que deben estar a la vista del gobierno y que por lo mismo sería necesario establecerlas en Querétaro."[151]

[149] Idem, p. 10.
[150] Idem, p. 11.
[151] Idem, p. 16.

Por su parte, el secretario de Hacienda, Francisco Arrillaga señaló costos estimados, a corto y largo plazo, del eventual traslado de los poderes federales, afirmó tener en la mano los documentos que los respaldaban, por si algún diputado pidiera una exposición más extensa y detallada, e insistió en los argumentos esgrimidos por sus compañeros de gabinete, en contra del dictamen.

Después de los secretarios de Estado subió nuevamente a la tribuna el doctor Santos Vélez para defender el dictamen, y seguidamente, el presbítero José Ignacio González Caralmuro, diputado por el Estado de México, desmintió que el nombramiento de los miembros de la comisión implicara el traslado de los poderes federales a sitio distinto de la ciudad de México, y se preguntó: "¿cómo ha de estar aprobada ya la traslación sólo porque se aprobó el nombramiento de la comisión que debe pensarla y proponerla primero? Éste es un desorden de ideas, o un abuso manifiesto de las palabras". Calificó de caprichosa la pretensión de cambiar a Querétaro la sede de los poderes federales, y la comparó con la fundación de la Antinópolis en el desierto egipcio, por capricho del emperador Adriano para rendir homenaje a su favorito Antinoo; y se lanzó a fondo contra el dictamen, apoyado en numerosas razones (y en fuertes y prolongados aplausos del público asistente), algunas de las cuales se reproducen a continuación.

> "Ya que por esta equivocación, no quiso la comisión examinar si los poderes debían salir de México, yo no puedo dejar de preguntar ¿qué nuevas razones, qué ocurrencias, qué motivos tan poderoso han sobrevenido después de la federación para hacer tamaña mudanza? Una competencia sobre mantos de S. Ildefonso: otra con el resguardo y no sé cual muy pequeña entre las tropas de la guarnición: diferencias todas tres, que ha terminado no diré la voz de la ley, sino sólo el respeto debido al legislador. Y ¿dónde se ha visto señor que pequeñas causas, y aisladas produzcan grandes efectos? ¿Que por motivos tan leves se tomen resoluciones de tan grave y trascendental importancia? ¿Y que huyendo de pequeños inconvenientes, se quiera voluntariamente caer en otros enormemente mayores?
>
> Supongamos por un momento que la proposición anterior está ideada y ejecutada con brillantez, y que Querétaro es el centro de las relaciones políticas, y militares de este continente. ¿Será conveniente colocar la corte en esa ciudad? Yo pienso, que no. Un digno miembro de V. Sob. me ha referido, que el año de 13 llegó a las dos de la tarde a Querétaro con su familia en un convoy de 7,000 mulas. Desde esa hora comenzó a solicitar casa con mucho empeño y hasta las doce de la noche halló dos

> cuartos en que alojarse costándole veinte pesos diarios. De este hecho podrá inferirse que dificultad, y que dinero costaría proporcionar edificios regularmente cómodos y decentes para 100 diputados, para 38 senadores, 51 para los tres ministerios, 16 para la secretaria del congreso, 14 para la redacción, 3 lo menos para el supremo poder ejecutivo, 12 para la suprema corte de justicia, otros 12 para el estado mayor, 6 lo menos para empleados del tabaco, 5 cuarteles, 2 salones para sesiones. Conque sin contar archivos, bibliotecas, ni oficinas serían necesarios de absoluta necesidad más 250 edificios. La comisión previendo esta dificultad nos dice, que hay en Querétaro iglesias capaces: pero las supongo sirviendo a sus altos destinos. Son baratos, dice, los materiales para fabricar; pero es claro que más baratos son los edificios ya fabricados en México con comodidad para estos destinos. Y qué ¿hay diputado que ignore, que disponer solamente este templo antiguo, y convertirlo en salones ha costado 42,000 pesos fuertes? No, no estamos para fabricar ciudades por puros caprichos, como Adriano mandó levantar en Egipto la bella ciudad de Antinoo para eternizar el nombre de su hermoso y adorado amigo, que murió en aquel lugar. Los Estados-Unidos con una prosperidad sin ejemplo, ¡cuántos y cuántos años han trabajado para empezar sin concluir la majestuosa ciudad de Washington, como mausoleo, y monumento eterno de pública gratitud a su heroico libertador!"[152]

La discusión del dictamen sobre el lugar de residencia de los poderes federales prosiguió el 23 de julio de 1824; correspondió al diputado por Guanajuato, licenciado Juan Ignacio Godoy, reiniciar el debate, para lo cual se pronunció a favor del dictamen, lo que apoyó con varias razones, pero pidió que previamente se determinara si los estados de la federación respondían de la libertad y de la tranquilidad, lo que debilitó su defensa del dictamen, pues afirmó:

> "De todo lo expuesto debiera yo concluir: primero, que no debiendo el congreso general residir en México, se elija Querétaro para residencia, si no se presenta lugar más oportuno; segundo, que si el congreso ha de permanecer en México quede éste reducido a un círculo de doce leguas de diámetro como distrito federal, distribuyéndose el resto del terreno del estado, entre sus limítrofes, o reduciéndose a ese resto lo que es Estado de México, y recibiendo en pago del distrito que se le segrega, el producto de la renta del pulque, hasta completar la cantidad en que fuere justipreciado, deducida la parte con que debe contribuir el mismo estado. Esto debería yo concluir de mis observaciones; pero habiendo oído las de

[152] Idem, pp. 31-33.

> los señores ministros, no concluyo sino con otra cosa muy diversa, como va V. Sob. a ver."[153]

Tocó el turno de subir a la tribuna al doctor José Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra, mejor conocido como fray Servando Teresa de Mier, diputado por Monterrey, quien antes de la expedición del Acta Constitutiva de la Federación se había opuesto a que México adoptara la forma federal de Estado, pero una vez resuelto ese asunto, propugnó porque la ciudad de México fuera el asiento de los poderes federales y, en consecuencia, se opuso al dictamen de la comisión, con sólidas razones, salpicadas con su característica fina ironía, en un memorable discurso que a continuación trascribo.

> Yo no soy mexicano, ni he pasado en (el estado de) México sino una corta parte de mi vida, y si Dios fuere servido de alargármela, no está lejos de mis ideas ir a esperar su término en mi patria Monterrey. Por lo mismo se debe considerar imparcial mi voto en el asunto puesto a la discusión del día. Es verdad que la materia es limitada, y está casi agotada por los que me han precedido, pero puedo amplificar algunos pensamientos, y retocar los demás a mi manera.
>
> Las proposiciones a que la comisión ha reducido su dictamen, suponen necesariamente dos cuestiones preliminares Primera: ¿es necesario que haya una ciudad federal, es decir, que no pertenezca a estado alguno de la federación; en la cual residan los supremos poderes, y en cuya área corta y precisa ejerzan una jurisdicción privativa? Segunda: ¿hay inconveniente en que esa ciudad federal sea México con su valle, puesto que en ella han residido y están residiendo los supremos poderes? Resueltas estas dos cuestiones previas, vendría bien ocuparnos de si Querétaro debe ser la ciudad federal, conforme dictamina la comisión.
>
> Pero ésta en su exposición duda sobre la cuestión primera; se desentiende enteramente de la segunda, y prueba la conveniencia de la tercera, con razones que cuadran infinitamente mejor a México que a Querétaro; olvidándose además de los inconvenientes gravísimos y dificultades insuperables, que arrastraría la traslación de los supremos poderes fuera de la antigua metrópoli del Anáhuac,
>
> Entremos al examen de la cuestión primera. ¿Es necesario que haya una ciudad federal en los términos susodichos? Tal vez lo será, dice la comisión, y se dejó las pruebas en el tintero. Yo digo que no es necesario, ni lo ha sido ni lo será jamás. Mis pruebas están en el ejemplo de todas las naciones que tienen como nosotros gobiernos representativos, y en el ejemplo de

[153] "Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Sesión del día 23 de julio de 1824, p. 9, ", *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, edición facsimilar, México, UNAM, 1981.

todas las repúblicas antiguas y modernas, federadas o no federadas, cuyas autoridades supremas han residido o residen en sus antiguas metrópolis. He citado el ejemplo de todas las repúblicas incluyendo la federal de los EstadosUnidos de Norteamérica que nos está sirviendo de modelo, cuyo supremo gobierno residió 18 años en Filadelfia, cápita del estado de Pensilvania.

Si después la dejaron no fue por necesidad ni porque obligados de ella tuviesen que comprar un terreno para edificar en él una ciudad federal, como muy equivocadamente asienta la comisión. Sólo es verdad que se había hablado de fabricar una ciudad que fuese metrópoli de los Estados Unidos, porque antes de la federación no había ninguna como aquí ya lo era México de todo el Anáhuac. Filadelfia donde residía el gobierno supremo, sólo era capital de un estado particular. Entonces un rico propietario brindó al congreso con unas pocas leguas de tierra suya, para que allí se edificase la metrópoli de los Estados-Unidos, o la ciudad federal digna del nombre de Washington u libertador; y la cual trasladándose a ella el congreso y gobierno supremo llegase a ser con el tiempo la capital del nuevo mundo descubierto por Colombo. ¡A tal altura se había levantado ya la ambición de los nuevos republicanos!

Admitida la donación, el terreno por consiguiente se denominó Colombia, nombre debido de justicia la América entera. La planta de la nueva Roma se formó sobre un diseño soberbio. Una pequeña prominencia se intituló capitolio, y un riachuelo cercano tan infeliz, que solo tiene una vara de ancho y una cuarta de hondura, se hinchó con el nombre del caudaloso Tíber que baña las faldas de la ciudad señora del antiguo mundo.

¡O quantum est in rebus inane!Ya están desengañados de que con la imaginación alegre y un decreto no se construyen ni pueblan ciudades. Después de más de treinta años, la famosa Washington apenas merece el nombre de aldea: yo la he visto. Diré más, ya están arrepentidos de haber trasladado a ella el congreso general, y se ha tratado en el senado de restituirlo a la capital de algún estado, por la falta de recursos literarios en Washington y otros inconvenientes que no les había dejado prever la exaltación de su fantasía. ¿No es desgracia que estemos empeñados en seguir los errores de los pueblos nuevos en la carrera de la libertad, en vez de imitar su arrepentimiento dictado por la madurez de la experiencia? Se criticaba a los españoles de las cortes de Cádiz su anglomanía, y con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemanía, que tan mal ha probado a nuestros hermanos del sur, conforme a la antigua profecía: *ab a quilone pandetur omne malum* Del norte, sí, de Norteamérica nos ha venido la idea de una ciudad federal que no pertenezca a estado alguno, y no de la necesidad, que los obligase a tenerla, ni nos obligue a nosotros. Es imposible probarla. No, son demasiado diversos en la construcción los

> objetos y atribuciones correspondientes a los supremos poderes de los que tocan a las legislaturas de los estados, para que necesariamente hayan de contradecirse o chocarse, basta hacer incompatible la residencia de ambos en una misma capital.
> Esto lo he traído por contrapuntear la sonaja de la pretendida voluntad general, pues yo no conozco ni respeto otra, que la voluntad legal emitida libremente en este congreso por los representantes de la nación. Elegidos nosotros por el pueblo tan inmediatamente como las legislaturas de los estados, no tenemos que sujetarnos a las instrucciones de ellas: somos intérpretes inmediatos no só9lo de la voluntad de los estados, sino de la voluntad general de la nación entera, en quien reside esencialmente la soberanía en toda plenitud. Y como tal repruebo el dictamen de la comisión.[154]

Para entonces, el sentir de la mayoría de los miembros del Congreso Constituyente ya se había inclinado en contra el dictamen que proponía a Querétaro como sede de los poderes federales, sin embargo, todavía subieron a tribuna el diputado por Guanajuato, licenciado Juan Bautista Morales, el diputado por Puebla, coronel Mariano Barbabosa y el diputado por Jalisco, doctor Valentín Gómez Farías, quienes, sin añadir nuevos argumentos, repasaron los hechos valer previamente, el primero y el último para defender el, a esas alturas, indefendible dictamen de la comisión, y el diputado por Puebla, para impugnar el dictamen a fin de que dichos poderes federales continuaran radicados en la ciudad de México; respecto de tales acontecimientos, el historiador y jurista Andrés Lira nos da los siguientes comentarios: "habló luego el secretario de relaciones, llamando la atención sobre la manera en que deberían entenderse sus argumentos, pero ya para estos momentos la discusión estaba prácticamente terminada."[155]

Tan estaba terminada la discusión que el doctor Santos Vélez, a nombre de la Comisión autora del dictamen, manifestó que ésta convenía en retirarlo.[156] Pese a lo cual, aún subió a tribuna el diputado Manuel Ortiz de la Torre, para dar la puntilla al moribundo dictamen de la Comisión encabezada por el doctor Vélez, con argumentos que no se habían mencionado en el debate desarrollado al respecto los días 22 y 23 de julio de 1824, de los cuales reproduzco los más contundentes a continuación.

---

[154] Idem, pp. 15 y sigs.

[155] Lira, Andrés, "*La creación del Distrito Federal*", La república federal mexicana. Gestación y nacimiento, México, Departamento del Distrito Federal, 1874, vol VII, p. 50.

[156] Vid. "Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Sesión del día 23 de julio de 1824, pp. 32 y 33, ", *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, edición facsimilar, México, UNAM, 1981.

> "Yo, para no repetir, lo haré solamente bajo otro punto de vista que no se ha tocado. Digo que es injusta así respecto de Querétaro como respecto de los estados que no son el de México. Primero: es injusto respecto de Querétaro. La Comisión propone que quitándole a Querétaro el carácter de estado, y reduciéndolo a distrito o territorio, se coloquen allí los supremos poderes de la federación; y a la verdad que yo creo que no hay facultad alguna para poder hacer esto, y por eso lo juzgo injusto. No la hay en el Congreso General, porque no la tiene para desnudar a un pueblo del carácter de estado de que ya está en posesión; de otra manera, bajo diversos pretextos podría ir despojando sucesivamente a todos los demás estados del carácter de tales, y acabar con la federación; por eso en uno de los artículos ya aprobados por nuestra constitución se previene que las mutaciones de esta clase no se pueden hacer por el congreso general sino con la intervención y consentimiento de las legislaturas particulares de los estados. Tampoco hay facultad en el congreso particular de Querétaro, que se dice ha hecho esta oferta, porque estando contraídos los poderes que dicha corporación recibió de aquel pueblo soberano a constituirlo bajo la forma de estado parece absolutamente ajena de sus facultades una oferta que lo destruye en razón de tal.
>
> A más de esto, la medida me parece en cierta manera injusta con respecto a los demás estados que no son el de México, por cuanto en virtud de ella debe hacerse una entrega total y absoluta al estado de México de esta gran capital, siendo así que no es propiedad exclusivamente suya, sino de todos los estados juntos. Sí, generalmente hablando toda capital que lo ha sido por tiempo considerable, se ha formado o al menos engrandecido a expensas de todas y cada una de las porciones de la nación. Esto se ha visto en México, y creo que con cierta especialidad a causa de sus singulares circunstancia y método de gobierno que se ha tenido anteriormente de modo que, si echamos una ojeada rápida sobre todos sus establecimientos de administración pública, de piedad, de beneficencia, de fomento, sobre sus fincas urbanas y caudales que éstas encierran bajo de diversas formas, encontraremos, si no me engaño, que ni la mitad se ha formado, adquirido o mejorado a expensas de sólo el estado de México, y que acaso la mayor parte ha sido el producto de los demás estados."[157]

Después de tan demoledores argumentos, como señala en su parte final el acta de la sesión del 23 de julio de 1824, "No hubo lugar a votar el dictamen, ni a que volviese a la comisión."[158]

[157] Idem, pp. 35 y sigs.

[158] "Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Sesión del día 23 de julio de 1824", *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, edición facsimilar, México, UNAM, 1981, Sesión del día 23 dejulio de 1824 p. 37.

Quien, pese a haberlo solicitado, ya no pudo participar en esa fecha en el referido debate, fue el diputado por Michoacán José María de Izazaga, por cuya razón, el discurso que había preparado contra el dictamen que proponía ubicar la sede de los poderes federales en Querétaro, lo remitió para su publicación al periódico El Águila Mexicana, que lo insertó en su edición correspondiente al día 31 de julio de 1824.

José María de Izazaga, a la sazón en funciones de secretario del Congreso Constituyente, sostuvo que la ciudad capital, o corte donde residieran los supremos poderes federales, debía ser la patria común y pertenecer a todos los estados en general y a ninguno en particular, contando, además, con ciertas cualidades consistentes en población numerosa, hermosura, comodidad, abundancia de palacios y edificios donde alojar oficinas, bibliotecas y archivos, para la conservación de documentos importantes, de obligada consulta, así como teatros, posadas, imprentas; además de buen clima, víveres, comercios y recursos pecuniarios para los casos en que al gobierno le falte numerario.

> "¿Y cuál es Señor, la ciudad que tenemos que reúna todas, o la mayor parte de las circunstancias dichas? Llamo aquí la atención de los dignos representantes que me escuchan, reclamo su imparcialidad, y les suplico se revistan del carácter firme de individuos de un Congreso constituyente, que se olviden que han nacido en Guadalajara, en Querétaro, Zacatecas, Guanajuato, etc., que sólo tengan presente que pertenecen a la federación mexicana, que todos somos individuos de una sola nación, y todos tenemos el mayor interés en su lustre y progreso, y procediendo de esta manera, no tengo inconveniente en asegurar que todos a una vez dirán, México, y sólo México puede desempeñar, y condecorarse con el título de ciudad federal de los Estados Unidos del Anáhuac. (...)
> Soy pues de sentir que lejos de hacerse novedad en punto a la residencia de los supremos poderes debe por el contrario declararse a México y sus inmediaciones hasta cuatro leguas por territorio de la federación y establecerse la capital del estado de México en la ciudad o pueblo que determine su congreso particular."[159]

El 4 de octubre de 1824 fue expedida la Constitución Federal, sin que en su texto se determinara la ubicación del Distrito Federal, implícitamente previsto en la fracción XXVIII de su artículo 50, que atribuyó al Congreso General la facultad exclusiva de "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos

[159] Izazaga, José María de, *Discurso del Sr. Izazaga sobre la traslación de los supremos poderes a Querétaro*, *El águila mexicana*, México, 31 de julio de 1824.

poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado."

No obstante el precepto constitucional referido en el párrafo anterior, en la sesión del Congreso Constituyente del 18 de octubre de 1824, presidida por el doctor Miguel Ramos Arizpe, los diputados Lorenzo de Zavala, Joaquín Casares y Armas y José María Covarrubias para que dicho Congreso designara como lugar de residencia de los supremos poderes de la Federación a la Ciudad de México, propuesta a la que se dio primera lectura. Y en la sesión del 29 del mismo mes de octubre se leyó para discusión el dictamen sobre dicha propuesta, así como el voto particular del diputado José Mariano Marín.[160]

Respecto de lo anterior, el diputado Mariano Barbabosa propuso, sin éxito, que para la discusión de dicho dictamen no se observara el artículo 90 del Reglamento del Congreso, para evitar que con la sola intervención de cuatro oradores en pro y cuatro en contra se tuviera por discutido, sino que pudieran intervenir todos los diputados que lo desearan. También sin éxito, el diputado José Mariano Marín solicitó la palabra para fundar su voto particular.

El proceso de discusión del dictamen sobre la propuesta de los diputados Zavala, Casares y Covarrubias, de que la Ciudad de México fuera la sede de los poderes federales, se prolongó durante varias sesiones, hasta que concluyó, un mes después de su presentación, el 18 de noviembre de 1824. En las discusiones destacaron los argumentos esgrimidos, en contra del dictamen, por José Mariano Marín y José María Becerra; en pro, por parte de Manuel Ortiz de la Torre, Joaquín Casares y Armas, y Lorenzo de Zavala; unos y otros retomaron los argumentos esgrimidos en las sesiones del 22 y 23 de julio del mismo año de 1824.

José Mariano Marín, al razonar su voto particular, aclaró que no se oponía a que la ciudad de México fuese Distrito Federal, sino a que lo resolviese el Congreso Constituyente, por tratarse de una facultad asignada al Congreso General ordinario, y a mayor abundamiento agregó que la autoridad del Constituyente había concluido al expedir la Constitución para la que fue convocado.

[160] *Vid*. Mateos, Juan A, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos 1822 a 1824*, México, Imprenta de J. F. Jens, 1878, tomo II, pp. 977,.993 y 994 .

José María Becerra adujo, en contra del dictamen, la injusticia que se cometería con los habitantes de la Ciudad de México al privarles de derechos políticos relativos a la designación de gobernantes y sólo estaría representados por un diputado en el Congreso General, a pesar de tener una población mayor a la suma de la de los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Tejas; también, reiteró el argumento de la falta de competencia del Congreso Constituyente para determinar el lugar de residencia de los poderes federales, y concluyó:

> "Por todo esto, Sr., por el decoro principalmente y dignidad de V. Sob. y por la permanencia y duración de todas sus providencias, por la intención que la comisión manifestó en su proyecto, por la de todos los Sres. Diputados que desde luego no hubieran querido perjudicar a sus estados y por la de V. Sob. que nunca ha pretendido más sino lo justo, porque no hay necesidad de dar esta resolución, porque ya se mueve duda sobre que haya facultad de darla y porque está muy próximo el inmediato congreso en quien no habrá este inconveniente por la exaltación y diferencias que han mediado, porque no quede un motivo para que se vaya a atribuir la providencia a desafecto u odio positivo a México, y por precaver, por último, los malos resultados que son siempre de temer, quisiera yo que V. Sob. se sirviera declarar no haber lugar a votar sobre el dictamen, y que volviera a la comisión para que reformándolo consulte la permanencia de los supremos poderes en esta capital sin la salida de los del estado, proponiendo en un reglamento todo lo que se deba practicar. Este es mi parecer y así lo pido a V. Sob."[161]

Manuel Ortiz de la Torre se encargó de rebatir a Marín y a Becerra, con el argumento de que la convocatoria para establecer la primera legislatura del Congreso General debía señalar el lugar donde se instalaría, razón por la que resultaba indispensable precisar ya, dónde residirían los supremos poderes federales, aun cuando admitió que los habitantes de la ciudad de México resentirían mengua en sus derechos políticos.[162]

El diputado por Yucatán, Joaquín Casares y Armas, miembro de la comisión autora del dictamen habló en defensa del mismo, para demostrar la conveniencia de que el lugar de residencia de los supremos poderes federales fuera la ciudad de México, porque ésta, adujo, "no puede ser patrimonio ni propiedad del estado general o de los particulares. Está exenta de toda

[161] Becerra, José María, *Discurso que pronunció el Sr. Becerra en la sesión del 29 de octrubre sobre que México no sea ciudad federal*, *El águila mexicana, México,* 17 de noviembre de 1824.

[162] Vid. Contreras Bustamante,Raúl, op. cit., pp. 63 y 64.

adquisición privada o pública porque no puede venderse, donarse o de otra manera enajenarse, y así es una impropiedad en sentido legal querer dar a su gobierno el dominio de ella, porque esta regalía es propia de toda la nación siempre que permanezca federada. ¿Pues cuál puede ser ese despojo de que se queja la legislatura de México, cuyos derechos no tienen otro fundamento ni origen que las deliberaciones y acuerdos del congreso general de que emanaron?".[163]

En su ensayo histórico de las revoluciones de México, Lorenzo de Zavala señala que la propuesta de creación del Distrito Federal y ubicarlo en la ciudad de México, "sostenida por una mayoría marcada, fue adoptada como ley, y desde entonces la ciudad de México es la capital de los estados mexicanos, como antes había sido de la Nueva España."[164]

Finalmente, el congreso constituyente, determinó erigir a la ciudad de México en la sede de los poderes federales, lo que conllevó la creación del Distrito Federal, con un territorio comprendido en un círculo cuyo centro era la plaza mayor de dicha ciudad y su radio de dos leguas, según ley que expidió el 18 de noviembre de 1824, del tenor siguiente:

> El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Guadalupe Victoria, en el Palacio del Gobierno Federal en México, a 20 de noviembre de 1824, comunica que el Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:
> 1.- El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a. del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.
> 2.- Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
> 3.- 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.
> 4.- El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.
> 5.- Inter se arregla 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.

[163] Casares y Armas, Joaquín, Discurso pronunciado por el Sr. Diputado Joaquín Casares y Armas en la sesión del Soberano Congreso General del 30 de octubre último, *El águila mexicana, México,* 9 de noviembre de 1824.

[164] Zavala, Lorenzo de, Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830, México, Oficina Impresora de Hacienda, 1918, t. 1, pp. 233 y 234.

> 6.- En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y 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 Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la 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 la traslación.
> 9.- Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente 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 una ley.
> Firman el decreto del Congreso en México, a 18 de noviembre de 1824, Valentín Gómez Farías, Presidente. José María Izazága, Diputado Secretario y José Rafael Alarid, Diputado Secretario: El Presidente Victoria dispone, el día 20, como ya se ha indicado, que se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.[165]

En resumen, México Tenochtitlan fue fundada por los mexicanos en 1325 y dos siglos después, tras destruirla, erigieron los conquistadores españoles, en el mismo lugar, la ciudad de México, que dos centurias más tarde –a medio milenio de su nacimiento– se convirtió, por decreto del Congreso Constituyente del 18 de noviembre de 1825, en el Distrito Federal, sede de los poderes federales de la naciente Federación mexicana.

Hubiera sido ilógico y extravagante desaprovechar, en la elección del sitio de residencia de los poderes federales, la infraestructura de una urbe construida –como se hizo notar en el debate parlamentario de 1824–, con las contribuciones y riquezas provenientes de los diversos reinos y provincias novohispanas, durante los tres siglos previos a la independencia, periodo en el que se acumularon capitales considerables, y construyeron los edificios públicos que alojaron a los tribunales y autoridades de la Nueva España; como absurdo hubiera sido convertir a dicha urbe, como señala el historiador Silvio Zavala, en:

[165] Dublán, Manuel y José María Lozano, Legislación Mexicana, México, Imprenta del Comercio, 1876, t. II, pp. 743 y 744.

> … la capital de un estado al separarse y hacerse independientes las provincias, perdiendo de ese modo aquéllas el derecho que tenían a los edificios públicos, monumentos, templos, establecimientos de todos géneros, y al terreno mismo en que estaban elevados y construidos. (...) Quizá no hubiera sido el mismo el derecho de ocupar la capital de otro estado, a cuya formación no contribuyeron los demás. A esto se agregaba, que las autoridades supremas del Estado de México pretendían en las concurrencias públicas la preferencia a las de la federación, y ver aquí una fuente de discordia que era necesario cortar.[166]

E. Desaparición y restablecimiento del Distrito Federal

La desaparición de la federación, merced a la espuria Constitución de 1836 entrañó, durante los gobiernos centralistas la desaparición de los estados y del Distrito Federal, por lo que la ciudad de México se convirtió en la Capital del Departamento de México, en el que se incluyó al antiguo Estado de México. Las bases orgánicas de 1846, primero, y la Constitución de 1857, después, reivindicaron la existencia del Distrito Federal, ratificada en la Constitución de 1917, cuyo artículo 44 dispuso: "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."

F. Supresión del municipio en el Distrito Federal

En los términos del texto original del artículo 73 de la Constitución de 1917, se erigió al Congreso General en órgano legislativo del Distrito Federal y Territorios, al disponer:

> Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
> (...)
> VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:
> 1ª El Distrito Federal y Territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
> 2ª Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

[166] Zavala, Silvio, Orígenes del Distrito Federal, México, CONDUMEX, 1992, p

> 3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República. (...)

El general Álvaro Obregón, convertido en factótum de la política mexicana, se desempeñó como presidente de la República del 1º de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924, pero al dejar el cargo mantuvo una gran influencia en el gobierno, lo que le permitió modificar a su antojo la Constitución, primero para cancelar el principio básico de la Revolución, consistente en la no reelección, contenido en los artículos 82 y 83, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de enero de 1927; después, para ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años, lo que se aprobó mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de enero de 1928; y, por último, con el propósito de incrementar aún más el poder presidencial, para suprimir los municipios en el Distrito Federal –con cuyos ayuntamientos había tenido fuertes enfrentamientos durante su gestión presidencial– y territorios federales, así como para transferir, del Congreso de la Unión al presidente de la República, la facultad de designar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los términos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928, de la que ya no se pudo beneficiar el general Álvaro Obregón, asesinado por José de León Toral el 17 de julio de 1928 cuando ya era nuevamente presidente electo.

G. El Departamento del Distrito Federal

Prevista en la modificación hecha en agosto de 1928 a la fracción VI del artículo 73 constitucional, el 31 de diciembre del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, misma que estructuró al Departamento del Distrito Federal, inserto en la administración federal centralizada, bajo un esquema jerárquico, cuyo titular y principales funcionarios eran nombrados y removidoslibremente por el presidente de la República.

Con diversas modificaciones, realizadas a través de tres leyes orgánicas posteriores y de sus correspondientes reformas, el Departamento del Distrito

Federal –también llamado en una épOc0a Departamento Central–,[167] subsistió hasta el 5 de diciembre de 1997, fecha en que fue suprimido en virtud de la reforma política que modificó la naturaleza y forma de gobierno del Distrito Federal.

H. El Distrito Federal como entidad federativa

El artículo 44 constitucional, a raíz de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993, dispuso:"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", pero, en virtud de la reforma política del Distrito Federal decretada en 2016, se modificó dicho numeral para quedar con el texto siguiente: "La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México".

De igual modo, hasta antes de la reforma política de 2016 que erigió a la Ciudad de México como entidad federativa sede de los Poderes de la Unión, el artículo 122 constitucional establecía:

> Artículo 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 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.
> La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número 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.

[167] El Distrito Federal comprendía el Departamento Central, integrado por el territorio de los antiguos municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mxcoac, y 13 delegaciones: Atzcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Ixtacalco, Ixtapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan, y Xochimilco0.

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.
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.
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, 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.
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 necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, 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:
I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;
II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;
III. En la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal invariablemente se observaran los criterios que establece el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de esta Constitución;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:
a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;
b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.
Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.
Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.
La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.
La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.
Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;
c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.
La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa a más tardar el 30 de abril. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tendrán carácter público.
El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.
d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad;
f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al o) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) al m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;
g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;
m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal;
n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa;

ñ) Legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal, así como en materia de organización y administración de archivos, de conformidad con las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. El Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna;
o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
p) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea; y
q) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.
BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:
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 la 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.
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.
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.
BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:
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.
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 que 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.
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 lo será del Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado y dos jueces elegidos por mayoría de votos de las dos terceras partes del Pleno de Magistrados; uno designado por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos

exigidos para ser Magistrado y serán personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los elegidos por el Pleno de Magistrados deberán gozar, además, con reconocimiento por sus méritos profesionales en el ámbito judicial. Durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los jueces del Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial. También determinará el número y especialización por materia de las salas del tribunal y juzgados que integran el Poder Judicial del Distrito Federal, de conformidad con lo que establezca el propio Consejo.

lll. 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;

lV. 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;

Vl. 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.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de los entes públicos del Distrito Federal.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, se observará lo previsto en la fracción II de la BASE CUARTA del presente artículo, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción Vll del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.
F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.
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 concurran y participen con apego a sus leyes.
Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.
A través de las comisiones se establecerán:
a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de 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.
H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

En los términos del orden jurídico vigente en su última etapa, el Distrito Federal quedó considerado como una entidad federativa diferenciada de los Estados, por adolecer de una fuerte limitante a su autonomía política, lo cual le impidió darse su propia constitución y autogobernarse plenamente, circunstancia que generó reiteradas peticiones de sus moradores para dotarlo de las mismas prerrogativas y atribuciones que tienen los Estados de la República.

Austria, al igual que Alemania y otros países que han adoptado la forma federal de Estado, carece de un distrito federal; así, por ejemplo, la ciudad de Viena es, simultáneamente, capital de un Estado y capital de la Federación austriaca, lo que da lugar a la convivencia de los poderes federales y locales, sin que se hayan registrado graves conflictos entre ambos.

Sin duda, la citada reforma constitucional de 2016 vino a colmar la justa petición de muchos habitantes de la capital del país, de que se le otorgue la autonomía que disfrutan los estados a efecto de darse, aunque con el vicio señalado al principio de este capítulo, su propia Constitución, y de gobernarse, en cuanto a su régimen interior.

3. División territorial

Como en su oportunidad previno el apartado C del artículo 122 constitucional, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetó a las siguientes bases:

> BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la administración pública local en el Distrito Federal:
> 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.

Por su parte, el artículo 104 del referido Estatuto, en su último párrafo dispuso: "La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa."

Con tal sustento, el artículo 10 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, determinó que su territorio se dividiera en 16 demarcaciones territoriales que corresponden a las siguientes delegaciones:

> Álvaro Obregón;
> Azcapotzalco;

Benito Juárez;
Coyoacán;
Cuajimalpa de Morelos;
Cuauhtémoc;
Gustavo A. Madero;
Iztacalco;
Iztapalapa;
La Magdalena Contreras;
Miguel Hidalgo;
Milpa Alta;
Tláhuac;
Tlalpan;
Venustiano Carranza, y
Xochimilco.

4. Población

La población residente en el Distrito Federal, según el Censo Nacional de 2010, ascendía a 8'851,080 habitantes, equivalente al 7.9% de la población nacional.

Los datos anteriores ponen de manifiesto que el Distrito Federal es, con mucho, la entidad más pequeña de la República y a la vez, la de mayor densidad de población, pues tiene cinco mil ochocientos habitantes por kilómetro cuadrado.

5. Personalidad jurídica

En su artículo 25, el Código Civil para el Distrito Federal reconoce como personas morales (también llamadas jurídicas), a la Nación, los Estados y los Municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, como fue el caso del Distrito Federal.

En consonancia con dicho precepto, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de julio de 1994, en su artículo 2°, previno que el Distrito Federal es una entidad federativa que tiene personalidad jurídica.

6. Estructura política

La estructura política del Distrito Federal, en los términos del artículo 122 constitucional y en su Estatuto de Gobierno, resultó compleja pues en ella se insertaron los Poderes Federales junto con los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, conformados por el jefe de gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, respectivamente.

A. El presidente de la República

Diversas atribuciones quedaron asignadas al presidente de la República, respecto del Distrito Federal, entre las que destacan las de proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato; iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al Gobierno del Distrito Federal; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos provenientes del endeudamiento previamente autorizado al Distrito Federal, al rendir la Cuenta Pública; ejercer la facultad reglamentaria respecto de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.

Asimismo, al Presidente de la República se atribuyó el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la facultad de designar y remover al servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, aun cuando la remoción pudo hacerla libremente, sin mediar propuesta del citado jefe de gobierno.

B. El jefe de gobierno del Distrito Federal

Elegido por votación universal, libre, directa y secreta, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el Poder Ejecutivo local y es, a la vez, jefe de la administración pública en la entidad; el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal le asigna las atribuciones siguientes:

> I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;
> II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;
V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;
VI. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;
VII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto;
VIII. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
IX. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;
X. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;
XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;
XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.
El Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente;
XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;
XIV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;
XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;
XVI. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;

XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;
XIX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes;
XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:
a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;
b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;
c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;
d) La creación de establecimientos de formación policial; y
e) Las demás que determinen las leyes.
(...)
XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;
XXII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;
XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;
XXIV. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;
XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;
XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;
XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:
a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;
c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y
d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;

> XXVIII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;
> XXIX. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;
> XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables; y
> XXXI. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.

C. El Congreso de la Unión

Entre las atribuciones asignadas al Congreso de la Unión, respecto del Distrito Federal, descuellan las de:

> Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
> Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública;
> Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal.

La Auditoría Superior de la Federación vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

D. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Se integra la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos señalados en la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las principales facultades de la Asamblea Legislativa son las siguientes:

- Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la cual no podrá ser vetada;
- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, previa aprobación de las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.
- Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.
- Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;
- Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;
- Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;

- Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia;
- Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;
- Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;
- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:
  - El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
  - El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;
  - El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y
  - El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;
- Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;
- Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;
- Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;
- Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;
- Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;
- Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;

- Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la Humanidad; y
- Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.
- La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.
- Designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales;
- Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones.

E. La Suprema Corte de Justicia de la Nación

Compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos, Lo que podrá ocurrir cuando la Asamblea Legislativa así lo apruebe; o el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conforman el Pleno; o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así lo determine por declaratoria fundada y motivada.

F. Órganos encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal

Correspondió el ejercicio de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a los jueces y demás órganos que su ley orgánica señale; su administración, vigilancia y disciplina se encomendó al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, integrado por siete miembros, de los cuales, uno sería el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo sería del Consejo; un magistrado, un

juez de primera instancia y un juez de paz, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa y uno por el Jefe de Gobierno.

G. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

El Ministerio Público en el Distrito Federal, quedó encomendado al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno, con la aprobación del presidente de la República; las atribuciones asignadas a dicha institución consisten en:

- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;
- Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;
- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;
- Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;
- Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;
- Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;
- Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;
- Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto

H. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, e independiente de las autoridades administrativas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito federal, es un tribunal administrativo, compuesto

de una sala superior, integrada por siete magistrados, y por tres salas ordinarias de tres magistrados cada una. Cuando lo exijan las necesidades del servicio se pueden formar salas auxiliares. La Sala Superior determina la sede de las Salas Ordinaria y de las Auxiliares.

Los Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal son designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durarán seis años en el cargo, salvo que sean expresamente ratificados o promovidos al concluir ese periodo, mediante el mismo procedimiento señalado para las designaciones; si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus cargos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal.

El Tribunal de referencia tiene un presidente que es, simultáneamente, presidente de la Sala Superior, electo por los Magistrados que la integran; dura cuatro años en su cargo y no puede ser reelecto para el periodo inmediato. Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tienen competencia para conocer:

- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;
- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;
- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;
- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;
- De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;
- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;

- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;
- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;
- Del Recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;
- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la hacienda pública del Distrito Federal;
- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular queda en libertad de optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

I. El Instituto Electoral del Distrito Federal

El ejercicio de la función pública electoral, consistente en la organización de las elecciones locales, para la elegir a ciertos funcionarios públicos del Distrito Federal, quedó encomendado al Instituto Electoral del Distrito Federal, organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de carácter permanente, independiente en sus decisiones, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana, cuya finalidad estriba en:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Preservar el fortalecimiento del régimen de asociaciones políticas;
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los órganos de gobierno del Distrito Federal y de sus delegaciones, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana;
- Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio;
- Llevar a cabo la promoción del voto y de la participación ciudadana coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El órgano superior del Instituto Electoral del Distrito Federal es su Consejo General, el cual se integra por un consejero presidente y seis consejeros de la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos políticos. Sus

órganos de vigilancia se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

A propuesta de sus grupos parlamentarios, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal elige sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, al consejero Presidente y a los consejeros electorales del Consejo General, quienes durarán en su cargo siete años y están sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la ley de la materia. Además, mediante procedimiento similar, la Asamblea Legislativa designa a tres consejeros electorales suplentes generales.

J. El Tribunal Electoral del Distrito Federal

El ejercicio de la función pública electoral, consistente en la organización de las elecciones locales, para elegir a ciertos funcionarios públicos del Distrito Federal. Constituido como órgano autónomo, al que compete resolver en forma definitiva e inatacable, respecto de:

- Las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;
- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, en los términos que señalen este Estatuto y las leyes;
- Las impugnaciones en los procesos de plebiscito;
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores;
- La determinación e imposición de sanciones en la materia electoral,

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal elige a los magistrados electorales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

K. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Constituida como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

tiene por objeto la protección y defensa de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, promoviendo, además, su observancia, estudio, y difusión; así como combatir la discriminación y exclusión por parte de las autoridades, respecto de cualquier persona o grupo social.

En consecuencia, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tiene competencia para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, a condición de que éstas sean imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal.

Integran la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el presidente, eI Consejo, los visitadores generales que determine su reglamento interno, y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desarrollo de sus actividades.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, nombra al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a cuyo efecto, por conducto de su Comisión de Derechos Humanos, debe convocar a organizaciones de la sociedad civil que se hayan distinguido por la promoción y defensa de los derechos humanos, asociaciones y colegios vinculados a la defensa y promoción de los derechos humanos, así como a las instituciones o personas que estime pertinente, a proponer la candidatura de quien, a juicio del proponente, convenga encomendar la presidencia de la Comisión.

Se integra el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por diez personas que tengan la calidad ciudadana y gocen de reconocido prestigio dentro de la sociedad por su labor en la promoción, estudio o difusión de los derechos humanos, quienes serán nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Al menos siete de ellos no deberán ocupar ningún cargo, comisión o empleo en el sector público. El presidente de la Comisión, lo es también del Consejo.

Los miembros del Consejo, con excepción de su presidente, tienen carácter honorario, y en ningún caso, podrán ser más del 60% de personas del mismo sexo.

L. La Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Constituida como un organismo público autónomo del Distrito Federal, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, se rige por el artículo 3º de la Constitución, goza de personalidad jurídica y patrimonio propio: tiene la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma, definir su estructura y las actividades académicas que le correspondan, realizar su labor educativa, de investigación y de difusión de la cultura, con respeto a las libertades de estudio, de cátedra de investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrar su patrimonio. Sus principales atribuciones son las siguientes:

- Organizarse de la forma más conveniente para el desarrollo de sus actividades y establecer su propia normativa para lo cual podrá crear, organizar, integrar o suprimir sus estructuras académica, administrativa y operativa, de investigación, difusión y extensión de la cultura, y de cooperación y servicio conforme a los reglamentos correspondientes;
- Elegir o designar a los integrantes de los órganos y cuerpos colegiados establecidos en sus normas;
- Otorgar certificados de conocimientos, títulos, grados, diplomas y reconocimientos académicos;
- Revalidar y establecer equivalencias de estudios del mismo tipo educativo que imparte,realizados en instituciones nacionales y extranjeras;
- Incorporar estudios y otorgar o retirar reconocimiento de validez, para fines académicos, a los estudios realizados en planteles particulares que impartan el mismo tipo de enseñanza, con planes y programas equivalentes;
- Contratar y adscribir al personal académico con base en el Estatuto del Personal Académico, que expida;
- Establecer las formas de convocatoria e incorporación de los estudiantes;
- Formular sus políticas académicas, de investigación, de extensión y difusión del conocimiento y de la cultura;
- Establecer políticas de cooperación y servicio con todos los sectores del país y del extranjero de acuerdo con sus propios fines y programas académicos;
- Determinar sus planes y programas de estudio, sus programas de investigación y extensión, así como las modalidades de los proyectos y actividades de apoyo a las comunidades del Distrito Federal;
- Establecer las normas y formas de administración de su patrimonio;
- Realizar toda clase de actos jurídicos para el logro de sus fines;
- Ejercer su presupuesto.

El Consejo Universitario es el máximo órgano de gobierno de la Universidad, formula su propio reglamento, el cual debe ser aprobado por la mayoría de la representación de cada uno de los dos sectores que lo integran.

III. LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

Dispuso el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que las demarcaciones en que se dividió el Distrito Federal, y sus respectivos órganos político administrativos, se denominaran genéricamente delegaciones, cuyo número, nombre y ámbito territorial determina la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

1. Organización político administrativa de las delegaciones del Distrito Federal

Como dispuso el Estatuto de Gobierno en cita, cada Delegación cuenta con un órgano político administrativo integrado por su titular, denominado genéricamente jefe delegacional, y por los demás funcionarios y servidores públicos que señalen la ley orgánica y el reglamento respectivos.
La designación de los jefes delegacionales se previó mediante elección popular para un periodo de tres años, con posibilidades de ser electos hasta por dos periodos consecutivos; los requisitos para ocupar ese cargo se hicieron consistir en:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos;
- Tener por lo menos veinticinco años el día de la elección;
- Ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección, o vecino de él con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, y
- No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación;
- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección;
- No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;

- No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

Los Jefes Delegacionales deben observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, y las demás autoridades jurisdiccionales.

Los conflictos de competencia que se susciten entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal los resuelva el Jefe de Gobierno.

Acerca de la posible remoción de los jefes delegacionales, el Estatuto de Gobierno en cita previene:

> ARTÍCULO 108.- Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación sobre responsabilidades aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados, podrá remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves siguientes:
> I. Por violaciones sistemáticas a la Constitución, al presente Estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal;
> II. Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
> III. Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la Entidad;
> IV. Por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios, durante el tiempo que dure su encargo, excepto las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas;

V. Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal;
VI. Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales Federales o del Distrito Federal;
VII. Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y
VIII. Por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión.
La Asamblea Legislativa calificará la gravedad de la falta y resolverá en definitiva sobre la remoción, por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura, siempre y cuando el Jefe Delegacional haya tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. La resolución de la Asamblea será definitiva e inatacable y surtirá sus efectos de inmediato.
En caso de remoción del Jefe Delegacional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará, a propuesta del Jefe de Gobierno, por mayoría absoluta de los integrantes de la Legislatura, al sustituto para que termine el encargo.
En el caso de sentencia ejecutoria condenatoria por delito doloso en contra de un Jefe Delegacional, sin dilación alguna el juez dará cuenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el solo efecto de que declare la destitución del cargo y nombre al sustituto, observando lo dispuesto en el párrafo anterior.
Las sanciones distintas a la remoción serán aplicadas conforme a las disposiciones conducentes de la ley de la materia.

2. La administración de las delegaciones del Distrito Federal

En su artículo 39, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1998, asigna a los titulares de las Delegaciones del Distrito Federal un variopinto conjunto de atribuciones, entre las que destacan las relativas al ejercicio de funciones públicas, a la prestación de servicios públicos, a la ejecución de obras públicas y a la realización de actividades de interés público, toda vez que les facultan para:

- Ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas.
- Otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos.
- Expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano las certificaciones de uso del suelo.

- Otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones.
- Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma.
- Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, y vigilar su desarrollo.
- Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal.
- Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables.
- Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detecten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso.
- Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial.
- Prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos.
- Autorizar la ubicación, el funcionamiento y las tarifas de los estacionamientos públicos de su jurisdicción y aplicar las sanciones respectivas.
- Prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento.
- Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar, los parques y mercados públicos.
- Prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes, cuando no haya quien reclame el cadáver o sus deudos carezcan de recursos económicos.
- Administrar centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y centros deportivos.
- Efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, y organizar actos culturales, artísticos y sociales, así como promover el deporte y el turismo.

- Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación.
- Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias, y también las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación.
- Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado, que no estén asignados a otras dependencias o entidades.
- Poner en práctica el sistema de servicio civil de carrera que se determine para las Delegaciones.
- Ejecutar los programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público.
- Realizar recorridos periódicos, y celebrar audiencias públicas, y
- Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables.

IV. LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En virtud de las reformas a nuestra Constitución federal, cuyo decreto correspondiente fue publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación de 29 de enero de 2016, los preceptos constitucionales, así como los ordenamientos legales aplicables al Distrito Federal, que estaban vigentes a la entrada en vigor de dicho decreto, como dejé dicho antes, deben seguir aplicándose en tanto no inicie la vigencia los que habrán de sustituirlos (Artículo segundo transitorio).

En los nuevos términos del artículo 122 constitucional, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estarán a cargo de Alcaldías, órganos políticos administrativos integrados por un Alcalde y un Concejo, electos por votación popular para un periodo de tres años, pudiendo ser reelectos para un periodo adicional.

Como puede observarse, la modificación constitucional en comento desaprovechó, en mi opinión absurdamente, la oportunidad de restablecer el régimen municipal en la capital del país, suprimido también absurdamente

en 1928, al optar por denominar a sus demarcaciones territoriales alcaldías en lugar de municipios, como se les llama en el resto del país a estas organizaciones vecinales.

CAPÍTULO SEXTO.
LA ORGANIZACIÓN VECINAL METROPOLITANA CONURBADA

CAPÍTULO SEXTO. LA ORGANIZACIÓN VECINAL METROPOLITANA CONURBADA

La ciudad no tiene razón de ser en sí misma, pues sólo existe en la medida en que los seres humanos la habitan, y no sólo se compone de cemento y piedra, sino también de orden y de servicios, sin los cuales, el asentamiento humano, por grande que sea, no pasará de ser un caserío. Convengamos, la ciudad exige orden y servicios.

I. LA MIGRACIÓN DEL CAMPO A LA CIUDAD

En las postrimerías del siglo XVIII dio principio, en el mundo occidental, la llamada Revolución Industrial que modificó sustancial mente a la sociedad, a partir del empleo de la máquina como instrumento de producción y de transporte, creando el mito del progreso.

A dos siglos de distancia del inicio de la Revolución Industrial se advierte una despoblación de las zonas rurales, producto de un movimiento migratorio incesante del campo a la ciudad, que en algunos casos ha alcanzado dimensiones monstruosas para albergar alrededor de veinte millones de habitantes, a costa de que muchos de ellos destinen la cuarta parte de su tiempo a su transportación, vivan en habitaciones donde jamás entra un rayo de sol, y pasen largas temporadas sin poder contemplar la naturaleza, por no salir de la selva de asfalto.

México no es la excepción en este fenómeno universal de la corriente migratoria del campo a la ciudad, por lo que en el último medio siglo, de ser un país predominantemente rural, pasó a ser fundamentalmente urbano, no sólo porque las tres cuartas partes de su población viven en las ciudades –una de las cuales es la más grande del mundo–, sino porque en ellas se registra la mayoría de los procesos y acontecimientos socioeconómicos más importantes para la nación.

Tal es el resultado de ese proceso eminentemente demográfico que, dada su magnitud y velocidad, modifica radicalmente la composición rural y urbana de la población, así como la organización económica y social de la sociedad.

De la mano de la urbanización se presentan en el siglo XX los procesos de la metropolización y la conurbación.

II. LA METRÓPOLI CONURBADA

El adjetivo metropolitano se refiere a "lo perteneciente o relativo al conjunto urbano formado por una ciudad y sus suburbios".[168]En consecuencia, la suma de la ciudad y de sus suburbios integran la metrópoli, por lo que el área metropolitana es la compuesta por el área de la ciudad y las áreas de sus suburbios, circunstancia que ha conducido a acuñar el neologismo *metropolización* relativo al proceso de crecimiento poblacional y espacial, así como al desarrollo operacional de las metrópolis.[169]

En ocasiones, los suburbios de una ciudad se ubican en un municipio distinto al de la ciudad, o incluso, en una entidad federativa diferente al de esa ciudad, lo que da lugar a hablar de metrópoli conurbada.

Se ha explicado la conurbación como el "conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientesy contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban por formar una unidad".[170]

Así, se registra conurbación intermunicipal en la zona metropolitana de Guadalajara, en la de Monterrey, en la de Puebla y en la de otros, en tanto que se presenta conurbación entre entidades federativas en el caso de la Ciudad de México con municipios del Estado de México y del Estado de Hidalgo; conurbación interestatal en la comarca de la Laguna con municipios de los estados de Coahuila y Durango.

Desde la atalaya del poder público se ha definido a la zona metropolitana como el "conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de cincuenta mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica"[171]

[168] Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, 1992, t. 2, p. 1367.
[169] Vid. Edward A. Cook, Jesús J. Lara,*Remaking Metropolis: Global Challenges of the Urban Landscape,* Abingdon, 2012, p. 39.
[170] Ibidem, t. 1, p. 562.
[171] Delimitación de las zonas metropolitanas 2005, México, Sedesol-Conapo.INEGIm 2007, p. 21.

En mi opinión se puede entender por zona metropolitana todo asentamiento humano que tenga un mínimo de cincuenta mil habitantes y se asiente en dos o más municipios u organizaciones vecinales equivalentes, por lo que implica metropolización y conurbación.

III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA METROPOLITANA

En sentido amplio, la administración pública metropolitana alude a la pluralidad de administraciones públicas cuya jurisdicción se ubica en una zona metropolitana, en tanto que en sentido estricto, la administración pública metopolitana se refiere sólo a los entes administrativos constituidos como comisión o comoasociación intermunicipal.Esta última admite diversas modalidades de instrumentación, a saber: organismo público descentralizado, institución pública descentralizada, concesionario, asociación público privada y fideicomiso, que deben ser creados concertadamente por la pluralidad de administraciones públicas de una zona metropolitana para enfrentar y resolver problemas que les son comunes.

Con ese propósito se recurrió al esquema de las comisiones para crear, mediante convenio de coordinación de 23 de agosto de 2013, ala Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAMe), cuyas acciones,encaminadas a la protección al ambiente,así como a la preservación y restauración del equilibrio ecológico en la referida zona megalopolitana, afectan tanto a las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, como a doscientos veinticuatro municipios de los estados de México, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla.

Para los efectos de dicho convenio, en su cláusula segunda, se definió como megalópolis:

> (...) al espacio conformado, en el Distrito Federal: por las 16 demarcaciones territoriales de los Órganos Político Administrativos Desconcentrados denominados Delegaciones Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco; en el Estado de Hidalgo, por los siguientes municipios: Ajacuba, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Chapantongo, Cuautepec de Hinojosa, Emiliano Zapata, Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma, Nopala de Villagrán, Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero,

Singuilucan, Tepeapulco, Tepeji del Río de Ocampo, Tepetitlán, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Tizayuca, Tlahuelilpan, Tlanalapa, Tlaxcoapan, Tolcayuca, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, Villa de Tezontepec, Zapotlán de Juárez y Zempoala; en elEstado de México, por los siguientes municipios: Acolman, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozabal, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Lerma, Melchor Ocampo, Metepec, Mexicaltzingo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Ocoyoacac, Otumba, Otzolotepec, Ozumba, Papalotla, Rayón, San Antonio la Isla, San Martín de las Pirámides, San Mateo Atenco, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Temoaya, Tenango del Aire, Tenango del Valle, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcalyacac, Texcoco, Tezoyuca, Tianguistenco, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón Xalatlaco, Xonacatlán, Zinacantepec y Zumpango; en el Estado de Morelos, por los siguientes municipios: Amacuzac, Atlatlahucan, Axochiapan, Ayala, Coatlán del Río, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jantetelco, Jiutepec, Jojutla, Jonacatepec, Mazatepec, Miacatlán, Ocuituco, Puente de Ixtla, Temixco, Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlaltizapán, Tlaquiltenango, Tlayacapan, Totolapan, Xochitepec, Yautepec, Yecapixtla, Zacatepec y Zacualpan; en el Estado de Puebla, por los siguientes municipios: Amozoc, Atlixco, Coronango, Cuautliancingo, Chiautzingo, Domingo Arenas, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlalcingo, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula, San Salvador El Verde, Tehuacán, Tepatlaxco de Hidalgo, Telaltenango y Teziutlán; y en el Estado de Tlaxcala, por los siguientes municipios: Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Atlangatepec, Atltzayanca, Apizaco, Calpulalpan, El Carmen Tequexquitla, Cuapiaxtla, Cuaxomulco, Chiautempan, Muñoz de Domingo Arenas, Españita, Huamantla, Hueyotlipan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Ixtenco, Mazatecochco de José María Morelos, Contla de Juan Cuamatzi, Tepetitla de Lardizábal, Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Nanacamilpa de Mariano Arista, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Natívitas, Panotla, San Pablo del Monte, Santa Cruz Tlaxcala, Tenancingo, Teolocholco, Tepeyanco, Terrenate, Tetla de la Solidaridad, Tetlatlahuca, Tlaxcala, Tlaxco, Tocatlán, Totolac, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tzompantepec, Xaloztoc, Xaltocan, Papalotla de Xicohténcatl,

> Xicohtzinco, Yauhquemehcan, Zacatelco, Benito Juárez, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texóloc, San Francisco Tetlanohcan, San Jerónimo Zacualpan, San José Teacalco, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Quilehtla y Santa Isabel Xiloxoxtla.

De acuerdo con la cláusula tercera del convenio en cita, las atribuciones de la CAMe se hicieron consistir en:

a) Definir, coordinar y dar seguimiento, en forma concurrente, a las políticas, programas, proyectos y acciones que "LAS PARTES" deban observar y ejecutar en materia de protección y mejoramiento del ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
b) Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos y acciones específicas para prevenir y controlar la contaminación ambiental y para proteger y restaurar los recursos naturales.
c) Definir la participación que deban tener otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, y establecer los correspondientes mecanismos de coordinación, así como de inducción y concertación con los sectores social y privado interesados.
d) Implantar acciones y medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas.
e) Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico, así como de educación y capacitación en materia ambiental.
f) Acordar la adecuación y homologación de la normatividad en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.
g) Definir los mecanismos para allegarse de los recursos y fondos necesarios para el financiamiento de las políticas, programas, proyectos, acciones y medidas cuya realización acuerde "LA COMISIÓN", así como para la operación de la Coordinación Ejecutiva.
h) Proponer y fomentar los instrumentos de política ambiental que permitan la preservación y restauración del equilibrio ecológico.
i) Evaluar periódicamente el cumplimiento de los acuerdos y determinaciones de "LA COMISIÓN".
j) Expedir su Reglamento de Operación.
k) Las demás que sean necesarias para la realización de sus atribuciones.

El órgano de gobierno de la Comisión Ambiental de la Megalópolis, según dispone la cláusula quinta del convenio que lo crea, debe integrarse de la siguiente manera:

a) El Titular de "LA SEMARNAT".
b) El Jefe de Gobierno de "EL DISTRITO FEDERAL".
c) El Gobernador de "EL ESTADO DE HIDALGO".
d) El Gobernador de "EL ESTADO DE MÉXICO".
e) El Gobernador de "EL ESTADO DE MORELOS".
f) El Gobernador de "EL ESTADO DE PUEBLA".
g) El Gobernador de "EL ESTADO DE TLAXCALA".

Los miembros del órgano de gobierno contarán con voz y voto, y sus suplentes serán los Titulares de las Dependencias en la materia; en el caso de "LA SEMARNAT" el suplente será el Subsecretario de Gestión para la Protección Ambiental.

El órgano de gobierno designará a un coordinador ejecutivo, el cual no formará parte de éste y quien concurrirá a las sesiones del mismo con voz pero sin voto. En caso de ausencia del coordinador ejecutivo, el órgano de gobierno podrá designar un suplente para la sesión correspondiente.

Podrá invitarse a participar en las sesiones del órgano de gobierno, con voz pero sin voto, a representantes de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, del Distrito Federal y sus delegaciones, así como a cualquier persona que cuente con reconocido prestigio y amplios conocimientos en las materias relacionadas con los temas que se tratarán en las sesiones de dicho órgano colegiado.

Se empleó el troquel de la asociación intermunicipal para crear, en el ámbito de la administración pública intermunicipal (léase metropolitana) del Estado de Jalisco, al celebrarse el 7 de febrero de 2002 el conveniode asociación intermunicipal para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de las aguas residuales, a través del organismo público descentralizado intermunicipal[con carácter de organismo fiscal autónomo respecto de los adeudos de los usuarios morosos] denominado "Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado" (S.I.A.P.A.), que tuvo a su cargo, durante más de una década, la prestación de dichos servicios en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, los cuatro ubicados dentro de la Zona Metropolitana de Guadalajara.[172]

[172] Mediante Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 24 de diciembre de 2013, esta asociación intermunicipal fue sustituida por el organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, denominado Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, por sus siglas SIAPA.

El convenio en cita adoptó, como queda dicho, el esquema de asociación intermunicipal instrumentado a través de un organismo público descentralizado, conforme a lo dispuesto en sus siguientes cláusulas:

> PRIMERA.- El presente convenio tiene por objeto establecer como esquema para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, el de asociación intermunicipal entre "LOS MUNICIPIOS".
> SEGUNDA.- Que para la prestación de los servicios aludidos en la cláusula anterior, se crea un Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado "Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado", S.I.A.P.A., al que se hará referencia en el presente instrumento como S.I.A.P.A.
> TERCERA.- El S.I.A.P.A. se constituye como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene el carácter de organismo fiscal autónomo respecto de los adeudos de los usuarios morosos. Dicho carácter de organismo fiscal autónomo tendrá validez al momento en que entren en vigor las reformas necesarias a las leyes fiscales de aplicación municipal.
> CUARTA.- Para el cumplimiento de sus objetivos, el S.I.A.P.A. tiene las siguientes facultades y obligaciones:
> I. Planear, estudiar, proyectar, aprobar, construir, conservar, mantener, ampliar, rehabilitar, administrar y operar las obras y sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como su reuso de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable;
> II. Administrar los ingresos que se deriven de la prestación de los servicios públicos a su cargo;
> III. Aplicar las cuotas por la prestación de los servicios a su cargo;
> IV. Formular y mantener actualizado el padrón de usuarios de los servicios a su cargo;
> V. Elaborar la propuesta de los estudios tarifarios con base en los costos de los servicios públicos de agua, incluyendo también, las partidas presupuestales de gastos de administración, operación y mantenimiento y presentarla a los ayuntamientos antes del 15 de julio;
> VI. Rendir el informe de la cuenta mensual a los municipios que lo integran;
> VII. Rendir anualmente a los ayuntamientos que lo integran, un informe de las labores realizadas durante el ejercicio anterior, así como del estado general del organismo;
> VIII. La construcción, operación, mantenimiento y administración de las fuentes de abasto de agua subterránea y superficial, así como de las redes de conducción y distribución de las aguas;
> IX. Impulsar y desarrollar la investigación para el aprovechamiento de todo subproducto y proceso que se genere en la potabilización, tratamiento y saneamiento de las aguas residuales;

> X. Prestar servicios de asesoría técnica en relación a los servicios que presta, a las personas físicas y morales, públicas o privadas que se lo soliciten;
> XI. Realizar todas las actividades y actos jurídicos encaminados directa o indirectamente al cumplimiento de sus objetivos; y
> XII. Todas las demás que le asignen las leyes a los organismos operadores para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

El organismo público descentralizado intermunicipal *Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado* creado en el año de 2002 como producto de la asociación intermunicipal de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, ubicados en la Zona Metropolitana de Guadalajara, sustituyó al organismo público descentralizado denominado *Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana*, creado mediante la Ley para el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de 20 de abril de 1978, cuyo consejo de administración era presidido por el Gobernador del Estado, organismo que a su vez sustituyó al Patronato de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Guadalajara.

Se utilizó la figura de la institución pública descentralizada para proporcionar los servicios públicos de agua y drenaje en la Zona Metropolitana de Monterrey integrada por los Municipios de Apodaca, Cadereyta Jiménez, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, y Santiago.

En la Ley que Crea la Institución Pública Descentralizada "Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey" publicada en el Periódico Oficial del Estado de 9 de mayo de 1956 (Última reforma 14 de abril de 2014), se indica que el objeto de este ordenamiento consiste en crear el citado organismo, y que el objetivo es la prestación del servicio público de agua y drenaje en la ciudad de Monterrey, así como, mediante convenio, en los municipios que integran el área metropolitana.

Respecto de los servicios públicos de agua y drenaje de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey, cabe recordar que en la fracción III de su artículo 115, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene:

> 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;

Otro modalidad para instrumentar la asociación intermunicipal adoptada por la administración pública metropolitana es el de la descentralización por colaboración, mediante el cual participan los particulares bajo el régimen de concesión, como ocurre en la zona metropolitana de Santiago de Chile, en la que los servicios públicos de agua potable y saneamiento son prestados por la empresa concesionaria *Aguas Andinas*, propiedad de la firma española Grupo *Agber.*

Obviamente, la concesión de servicios públicos de las zonas metropolitanas conurbadas requiere que su otorgamiento se haga de manera mancomunada por las autoridades competentes de todas y cada una de las demarcaciones que la integran.

Es posible también prestar servicios públicos de las zonas metropolitanas mediante asociaciones público privadas que reúnen en esta forma societaria a demarcaciones territoriales de esas zonas con un particular que asumirá el manejo de la asociación.

En fin, se utiliza el molde del fideicomiso para canalizar el setenta y cinco por ciento de los recursos provenientes de la recaudación del *impuesto sobre hospedaje,* en la Zona Metropolitana de Guadalajara, a la promoción turística de dicha área.

Huelga decir que no todas las zonas metropolitanas conurbadas tienen administración pública común, pues en algunas de ellas, cada una de sus demarcaciones territoriales, municipios o delegaciones, procura aisladamente cumplir sus cometidos, sin ningún mecanismo de coordinación, lo que redunda en poblaciones metropolitanas política, económica, social y culturalmente

descoordinadas, situación que se acentúa en algunas zonas metropolitanas binacionales.

Las zonas metropolitanas de México dan testimonio de la migración de los habitantes de las zonas rurales a las ciudades lo que se traduce en que las tres cuartas partes de la población del país habite en las zonas urbanas, y que más de la mitad de los habitantes de México sealojen en las cincuenta zonas metropolitanas más importantes de la República, mismas que a continuación se detallan.

1. Zona Metropolitana del Valle de México

Se integra la Zona Metropolitana del Valle de México, con las dieciséis delegaciones políticas del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como con el municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo y cincuenta y ocho municipios del Estado de México que son los siguientes:

Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlauta, Axapuxco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautilán, Chalco Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chiamalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehueoca, Hueypoxca, Huiquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltengo, Jilotzingo, Juchitepec, Melchor Ocampo, Naucalán de Juárez, Nezahualcoyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, La Paz, San Martín de las Pirámides, Tecámaca, Tenamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac,Texcoco. Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Villa del Carbón, Zumpango, Cuautitlán Izcalli, Valle de Chalco Solidaridad, Tonanitla.

2. Zona Metropolitana de Guadalajara

Además del municipio de Guadalajara, conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara los municipios de Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

3. Zona Metropolitana de Monterrey

Está compuesta la Zona Metropolitana de Monterrey, por los municipios de Apodaca, Cadereyta Jiménez, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez,

Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, y Santiago.

4. Zona Metropolitana de Puebla

Se ubican en la Zona Metropolitana de Puebla los municipios poblanos de Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Chiautzingo, Domingo Arenas, Huejotxingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlalcingo, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula, San Salvador el Verde, Tepatlaxco de Hidalgo y Tlaltenango; además, los municipios tlaxcaltecas de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Mazatecochco de José María Morelos, Tepetitla de Lardizábal, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Nativitas, San Pablo del Monte, Tenancingo, Teolocholco, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Papalotla de Xicoténcatl, Xicohtzinco, Zacatelco, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla y Santa Cruz Quiletla.

5. Zona Metropolitana de Toluca

Aparte del municipio de Toluca, están situados en la Zona Metropolitana de Toluca, los de Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzototepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya,Xonacatlán y Zinacantepec.

6. Zona metropolitana de Tijuana[173]

Los municipios de Rosarito, Tecate y Tijuana integran la Zona Metropolitana de Tijuana, que junto con San Diego, California, constituyen la Zona Metropolitana binacional más poblada de México y Estados Unidos.

7. Zona metropolitana de León

Encabezados por el de León, componen la Zona Metropolitana de León, los municipios de Silao, San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón.

[173] Integra con San Diego, California, una Zona metropolitana binacional

8. Zona metropolitana de Juárez[174]

Junto con El Paso, Texas, Ciudad Juárez conforma la segunda zona metropolitana binacional más grande de México y Estados Unidos.

9. Zona metropolitana de la Laguna

Los municipios coahuilenses de Matamoros y Torreón y los duranguenses de Ciudad Lerdo y Gómez Palacio integran la Zona Metropolitana de la Laguna, coloquialmente conocida como la Comarca Lagunera.

10 Zona metropolitana de Querétaro

Los municipios de Corregidora, El Marqués, Huimilpan y Querétaro integran la Zona Metropolitana de Querétaro, cuya población ha crecido a un ritmo del 2.9 por ciento en los últimos años, uno de los más elevados del país.

11 Zona Metropolitana de San Luis Potosí

Comprende esta Zona Metropolitana los municipios de San Luis Potosí y Soledad Graciano Sánchez, cuya población rebasa el millón de habitantes.

12. Zona Metropolitana de Mérida

Integran la Zona Metropolitana de Mérida los municipios de Mérida, Kanasín y Umán, cuya población es de más de un millón de habitantes.

13. Zona Metropolitana de Mexicali[175]

Se ubica la Zona Metropolitana de Mexicali exclusivamente en el municipio del mismo nombre y comprende su cabecera municipal y sus localidades de Santa Isabel, Colonia Progreso, Delegación González Ortega, y la Zona del Valle de Puebla, cuya población total, es mayor a un millón de habitantes.

[174] Integra con El Paso, Texas, una Zona metropolitana binacional
[175] Integra con Caléxico, California, una Zona Metropolitana Binacional

14. Zona Metropolitana de Aguascalientes

Integran la Zona Metropolitanade Aguascalientes los municipios de Aguascalientes, Jesús María y San Francisco de los Romo; su población es superior a un millón de habitantes.

15. Zona Metropolitana de Cuernavaca

Comprende la Zona Metropolitana de Cuernavaca los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata, Xochitepec y Ocuilan; su población apenas alcanza los ochocientos mil habitantes.

16. Zona Metropolitana de Acapulco

Se asienta la Zona Metropolitanade Acapulco en los municipios de Acapulco Juárez y de Coyuca de Benítez, y cuenta con una población del orden de ochocientos mil habitantes.

17. Zona Metropolitana de Tampico

Comprende la Zona Metropolitanade Tampico los municipios de Tampico, Altamira y Ciudad Madero, su población total es de más de ochocientos cincuenta mil habitantes.

18. Zona Metropolitana de Chihuahua

Conforman la Zona Metropolitanade Chihuahua los municipios de Chihuahua, Aldama y Santa Eulalia, en el año 2015 el INEGI reportó una población de ochocientos cuarenta y cinco mil habitantes.

19. Zona Metropolitana de Morelia

Integran la Zona Metropolitana de Morelia los municipios de Morelia, Tarímbaro y Charo, cuya población, en suma, rebasa los ochocientos mil habitantes.

20. Zona Metropolitana de Saltillo

Comprende la Zona Metropolitana de Saltillo los municipios de Saltillo, Ramos Arizpe y Arteaga; cuya población es mayor a ochocientos mil habitantes, con un ritmo acelerado de crecimiento de alrededor de 20 000 habitantes por año.

21. Zona Metropolitana de Veracruz

Se ubica la Zona Metropolitana de Veracruz en los municipios de Boca del Río y Veracruz, y cuenta con una población de más de ochocientos mil habitantes.

22. Zona Metropolitana de Villahermosa

Integran la Zona Metropolitana de Villahermosa los municipios de Centro y Nacajunta, con una población superior a setecientos cincuenta mil habitantes.

23. Zona Metropolitana de Reynosa[176]

Está situada la Zona Metropolitana de Reynosa en los municipios tamaulipecos de Reynosa y de Río Bravo, cuya población conjunta rebasa los setecientos cincuenta mil habitantes.

24. Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez

Conforman la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez los municipios de Berriozábal, Chiapa de Corzo y Tuxtla Gutiérrez.

25. Zona Metropolitana de Cancún

Se ubica la Zona Metropolitana de Cancún en el municipio de Benito Juárez,está compuesta por la Ciudad de Cancún y las localidades de Alfredo V. Bonfil y Puerto Juárez.

[176] Integra con Mc Allen e Hidalgo Texas una zona metropolitana binacional.formada por las poblaciones de Reynosa y Río Bravo de Tamaulipas, e Hidalgo y Mc Allen de Texas.

26. Zona Metropolitana de Xalapa

Comprende la Zona Metropolitana de Xalapa los municipios de Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Jilotepec, Rafael Lucio, Tlalnelhuayocan y Xalapa.

27. Zona Metropolitana de Oaxaca

Está situada la Zona Metropolitana de Oaxaca en los municipios de Ánimas Trujano, Oaxaca de Juárez, San Agustín de las Juntas, San Agustín Yatareni, San Andrés Huayapam, San Antonio de la Cal, San Bartolo Coyotepec, San Felipe del Agua, San Jacinto Amilpas, San Lorenzo Cacaotepec, San Pablo Etla, San Sebastián Tutla, Santa Cruz Amilpas, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino, Santa María Atzompa, Santa María Coyotepec, Santa María del Tule, Santa Rosa Panzacola, Santo Domingo Tomaltepec, Tlalixtac de Cabrera y Villa de Zaachila.

28. Zona Metropolitana de Celaya

Integran la Zona Metropolitana de Celaya los municipios de Celaya, Comonfort, Cortázar y Villagrán.

29. Zona Metropolitana de Poza Rica

Está asentada la Zona Metropolitana de Poza Rica en los municipios veracruzanos de Poza Rica, Cazones, Coatzintla, Papantla, Poza Rica de Hidalgo y Tihuatlán.

30. Zona Metropolitana de Pachuca

Integran la Zona Metropolitana de Pachuca las cabeceras municipales de Epazoyucan, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Pachuquilla, San Agustín Tlaxcala, Zapotlán y Zempoala.

31. Zona Metropolitana de Tlaxcala

Comprende la Zona Metropolitana de Tlaxcala los municipios de Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Apizaco, Cuaxomulco,

Chiautempan, Contla de Juan Cuamatzi, Panotla, Santa Cruz Tlaxcala, Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, Tocatlán, Totolac, Tzompantepec, Xaloztoc, Yauhquemecan, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texoloc, San Francisco Tetlanohcan y Santa Isabel Xiloxoxtla.

32. Zona Metropolitana de Matamoros[177]

Está situada la Zona Metropolitana de Matamoros en el municipio de Matamoros, y se integra con la cabecera del mismo y las localidades de Ramírez, El Control, Las Higuerillas, CEFERESO Número 3, Santa Adelaida, Estación Sandoval y El Galaneño.

33. Zona Metropolitana de Cuautla

Comprende la Zona Metropolitana de Cuautla los municipios de Atlatlahucan, Ayala, Cuautla de Morelos, Tlayacapan, Yautepec de Zaragoza y Yecapixtla.

34. Zona Metropolitana de Tepic

Está ubicada la Zona Metropolitana de Tepic en los municipios nayaritas de Tepic y Xalisco.

35. Zona Metropolitana de Orizaba

Integran la Zona Metropolitana de Orizaba los municipios de Orizaba, Ixtaczoquitlán, Camerino Z. Mendoza, Río Blanco, Nogales, Mariano Escobedo, Ixhuatlancillo, Rafael Delgado, Atzacan, Maltrata, Huiloapan de Cuauhtémoc y Tlilapan.

36. Zona Metropolitana de Nuevo Laredo[178]

Se asienta la Zona Metropolitana de Nuevo Laredo exclusivamente en el municipio de Nuevo Laredo, se integra con la cabecera municipal y las localidades de El Campanario, Bruno Álvarez Valdez, Nuevo Proceso, América, y los Artistas.

[177] Integra con Brownsville, Texas, una Zona metropolitana binacional
[178] Integra con Laredo, Texas, una Zona metopolitana binacional

37. Zona Metropolitana de Puerto Vallarta

Conforman la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta los municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas; tiene una población aproximada de cuatrocientos mil habitantes.

38. Zona Metropolitana de Minatitlán, Veracruz

Integran la Zona Metropolitana de Minatitlán los municipios de Cosoleacaque, Chinameca, Jáltipan, Minatitlán, Oteapan, y Zaragoza.

39. Zona Metropolitana de Coatzacoalcos
Comprende la Zona Metropolitana de Coatzacoalcos los municipios de Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste y Nanchital.

40. Zona Metropolitana de Colima

Conforman la Zona Metropolitana de Colima los municipios de Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez.

41. Zona Metropolitana de Monclova

Está compuesta la Zona Metropolitana de Monclova por los municipios de La Frontera, Castaños y San Buenaventura.

42. Zona Metropolitana de Córdoba

Configuran la Zona Metropolitana de Córdoba los municipios de Amatlán de los Reyes, Córdoba, Fortín y Yanga.

43. Zona Metropolitana de Zacatecas

Comprende la Zona Metropolitana de Zacatecaslos municipios de Guadalupe, Morelos y Zacatecas.

44. Zona Metropolitana de Tehuacán

Integran la Zona Metropolitana de Tehuacán los municipios poblanos de Tehuacán y Santiago Miahuatlán.

45. Zona Metropolitana de Zamora-Jacona

Comprende la Zona Metropolitana de Zamora-Jaconalos municipios Michoacán a los que debe su denominación: Zamora y Jacona.

46. Zona Metropolitana de La Piedad-Pénjamo

Integran la Zona Metropolitana de La Piedad-Pénjamo los municipios michoacanos de La Piedad y Pénjamo.

47. Zona Metropolitana de Tulancingo

Conforman la Zona Metropolitana de Tulancingo los municipios hidalguenses de Tulancingo, Cuautepec de Hinojosa y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero.

48. Zona Metropolitana de Tula

Está asentada la Zona Metropolitana de Tulaen los municipios hidalguenses de Atilalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan y Tula de Allende.

49. Zona Metropolitana de Guaymas

Se ubica la Zona Metropolitana de Guaymas exclusivamente en el municipio de Guaymas, y se conforma con su cabecera la Ciudad de Guaymas y las localidades de Vicam, Potam y San Carlos.

50. Zona Metropolitana de Piedras Negras[179]

Está situada la Zona Metropolitana de Piedras Negras en los municipios coahuilenses de Piedras Negras y Nava.

IV. EL MARCO JURÍDICO METROPOLITANO

En México, se integra el marco jurídico de las metrópolis, con los textos constitucionales vigentes –tanto de la Federación como de sus entidades federativas–, con los textos convencionales –tratados y otros instrumentos

[179] Junto con la Ciudad de Eagle Pass, Texas, inegra una zona metropolitana binacional.

internacionales–, con los ordenamientos legales –tanto federales como locales–, y con los reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general que emiten las autoridades administrativas federales, locales, municipales y delegacionales de las diversas zonas metropolitanas.

IV.1 EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México, y las Constituciones Políticas de los estados de la República configuran el marco constitucional metropolitano.

El comienzo de la sistematización formal del marco jurídico metropolitano en México, puede decirse que encuentra su punto de partida en la iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, remitida al Poder revisor de la Constitución, por el presidente Luis Echeverría Álvarez, el 12 de noviembre de 1975.

Según la iniciativa referida, era impostergable la adopción de medidas encaminadas a frenar y disminuir los crecientes desniveles geográficos y sectoriales que impedían, o cuando menos obstaculizaban, el proceso de crecimiento. De ahí la necesidad insoslayable de precisar políticas y de orientar acciones para modificar el rumbo del movimiento urbano del país.

A juicio de la iniciativa mencionada, dependería de nuestro talento para vencer la dramática desigualdad entre el campo y la ciudad, el que pudiéramos transformar nuestro sistema macrocefálico de ciudades, en un desarrollo regional basado en centros urbanos razonablemente reducidos, para alcanzar metas de mayor productividad, crecimiento económico y justicia social.

Hacía hincapié, la iniciativa en cita, en que por presión de la elevada tasa demográfica y de la fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad, se generaban múltiples contiendas sobre tenencia de la tierra, precarismo ilegal en su posesión, carencia de servicios públicos, vivienda infrahumana, contaminación ambiental y grave perjuicio al ecosistema.

También puso de relieve, la multicitada iniciativa de reformas constitucionales, que la aparición de ciudades perdidas y de cinturones de miseria se debía, en gran medida, a la presión ejercida por quienes insistían en su insatisfecho e

ingente requerimiento de habitación y servicios públicos, en un desordenado crecimiento de los centros urbanos de población.

Atenta a dichas consideraciones, la iniciativa de referencia, propuso la instauración de instituciones jurídicas que posibilitasen procedimientos públicos encaminados a resolver, en el mediano y largo plazo, la problemática de los centros urbanos, mediante previsiones que tomen en cuenta su desarrollo en el futuro.[180]

Como consecuencia de la citada iniciativa, se realizó la reforma del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 6 de febrero de 1976, cuyo texto, en su parte relativa, quedó en los siguientes términos:

> La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, *lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; (...)*

La iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, a que nos hemos referido, estimó que en los tres niveles de gobierno del sistema político mexicano, figuraban los elementos y se daban las acciones del poder público que inciden en la problemática de los centros urbanos, y dio lugar a la adición de la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional.

Actualmente forman parte del marco constitucional metropolitano, los siguientes preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su texto vigente establecen:

---

[180] Cfr. "Iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos huma nos", Silva-Herzog Flores, Jesús, González Avelar, Miguel, y Cortiñas Peláez, León (di rectores), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, México, Editorial Porrúa, 1977, pp. 456 a 463.

ARTÍCULO 3o.

Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

(...)

IV.Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

(...)

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

(...)

VIII.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, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y (...)

COMENTARIO

La educación es la llave de acceso a la verdad y, como sugiere el *Apocalipsis*, conduce a la libertad: *veritas liberabit vos*, porque desarrolla y perfecciona las facultades intelectuales y éticas del educando; además, implica un compromiso de toda generación de transmitir, a la que le sigue, el acervo de valores y conocimientos obtenidos en un proceso constante de superación del género humano, lo cual evita que cada generación parta de cero, y permite el incesante avance cultural y científico.

En sentido contrario de la educación operan las fuerzas características del Estado neoliberal que promueve la ignorancia, la incultura, el salvajismo, la violencia y la desvalorización moral, mediante la cancelación de la educación pública y la transformación de la educación en un producto del mercado, inaccesible para los sectores económicamente débiles de la población, lo

que da lugar a formar amplios segmentos poblacionales ignaros, fácilmente manipulables.

El derecho de toda persona a recibir educación, reconocido en el encabezado del artículo 3o. constitucional, se atiende mediante la prestación del servicio público de educación, mismo que, como previene la fracción IV de dicho numeral, será gratuito.

Según dispone la fracción VI del artículo constitucional en comentario, los particulares pueden prestar todo tipo de educación, pero tratándose de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, lo harán con los fines y criterios señalados en dicho precepto, y con observancia de los planes y programas previstos en el mismo.

No deja de extrañar que para la prestación del servicio público de educación por parte de particulares, no se exija a éstos, como debiera, la previa obtención de la concesión respectiva, como previene el artículo 28 de la misma Ley fundamental, que al efecto dispone:

> El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.
> La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Sustituye, pues, el artículo 3o. la figura de la concesión por la de "reconcimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares", lo que en mi opinión debilita el régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario a que debe sujetarse la prestación del servicio público, y trae como consecuencia la indeseable proliferación de escuelas y universidades coloquialmente llamadas *patito,* las que sin tener programas de doctorado otorgan grados de doctor, eso sí "honoris causa", a funcionarios corruptos, como fue el caso del fiscal general de Nayarit, actualmente recluido en una cárcel de Nueva York, acusado de tráfico de estupefacientes a gran escala, quien recibió esa distinción de una universidad nayarita privada.

En México, la impartición de educación es un servicio público propiamente dicho, toda vez que su prestación se atribuye al Estado por medio de ley, nada menos que en la Ley fundamental del país, en la fracción VIII de su artículo 3º.

Se trata de un servicio público *uti singuli*, ya que sus usuarios se identifican plenamente; indispensable, ya que si no se presta el país va al precipicio; intermitente, habida cuenta que se presta conforme a calendario horario; que puede ser tanto de gestión pública como privada; obligatorio para el Estado, obligatorio asimismo para los educandos, además gratuito cuando lo imparta el Estado; oneroso en el caso de que lo impartan los particulares.

Se puede entender por servicio público de educación el conjunto de actividades técnicas destinadas a satisfacer la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares, de adquirir los conocimientos necesarios para la superación personal mediante su desarrollo intelectual, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.

Como previene el artículo 3o. constitucional la prestación del servicio público de educación es una tarea que comparten la federación, las entidades federativas y los municipios, por lo que debiera haber especiales mecanismos de coordinación de las mismas en las zonas conurbadas.

ARTÍCULO 4o.

(...)Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

COMENTARIO

Reconoce a toda persona el artículo 4o. constitucional, entre otros, tres derechos fundamentales: a la protección de la salud, a un medio ambiente sano, y al acceso al agua para consumo personal; así como el derecho de toda familia a una vivienda digna.La instrumentación de las medidas encaminadas a atender estos derechos se inscribe en la agenda de las autoridades de las zonas metropolitanas.

ARTÍCULO 21

(...)La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, (...)

COMENTARIO

Situada en la intersección de la seguridad pública y del urbanismo, la seguridad pública metropolitana requiere de una amplia y efectiva coordinación de las actividades de las autoridades que en ella interactúan, e integrar el Sistema Nacionalde Seguridad Pública previsto en el artículo 21 constitucional, a fin de preservar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, o sea, a estar seguro, en el ámbito comunitario y supraindividual de la metrópoli.

Para explicar en el contexto urbano el concepto de seguridad pública, se ha dicho que: "Es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad."[181]

[181] Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *La seguridad pública municipal. Guía técnica 16*, 3ª ed., México, INAP-SEDEMUN, 1995, p. 13.

Sin embargo, la seguridad pública en el ámbito metropolitano es mucho más que eso, habida cuenta que también debe proteger a los miembros de la comunidad contra hechos involuntarios de los seres humanos –incendios y accidentes en general– y contra hechos de la naturaleza, como son los terremotos y catástrofes en general. Un catálogo de actividades encaminadas a preservar la seguridad pública urbana, podría ser el siguiente:

- Vigilancia de la vía y lugares públicos
- Vigilancia de los establecimientos a los que tiene acceso el público
- Prevención de la comisión de infracciones administrativas y delitos
- La colaboración en la investigación y persecución de los delitos
- Conservación del orden público
- La seguridad vial
- El ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular
- La protección civil

1. Vigilancia de la vía y lugares públicos

Por medio de la vigilancia de la vía y lugares públicos se pretende preservar y, en su caso, restablecer en esos lugares el orden público, la paz pública y la tranquilidad de las personas, en aras de la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad metropolitana. Los bandos y reglamentos municipales, y la normativa equivalente del Distrito Federal,ahora Ciudad de México, regulan la conducta externa humana en la vía y lugares públicos, a cuyo efecto establecen diversas prohibiciones, tales como:

- Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública;
- Orinar o defecar en la vía pública;
- Arrojar en la vía pública animales muertos, desechos o sustancias tóxicas peligrosas para la salud de las personas;
- Impedir o estorbar el uso de la vía pública
- Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras;
- Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos o las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas;
- Ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública;
- Detonar cohetes;

- Utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;
- Sostener relaciones sexuales en la vía pública o lugares públicos.

2. Vigilancia de los establecimientos a los que tiene acceso el público

La vía y lugares públicos no constituyen todo el ámbito espacial de la seguridad pública metropolitana, porque los integrantes de su población se reúnen también en otros espacios de dicho ámbito, como son las áreas destinadas al público dentro de establecimientos mercantiles, o las áreas destinadas al público en los bancos, en las tiendas de autoservicio, escuelas, hospitales, mercados, museos, terminales aéreas, ferroviarias y de autobuses, y en oficinas públicas, en donde debe haber vigilancia para preservar y, en su caso, restablecer en esos sitios la seguridad, el orden público, la paz pública y la tranquilidad de las personas, en aras de la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad metropolitana;dicha vigilancia debiera ser sufragada por el establecimiento respectivo, pero realizada por la policía auxiliar municipal o, en su caso, la local.

3. Prevención de la comisión de infracciones administrativas y delitos

La reducción de las faltas administrativas y de las actividades delictivas favorece la seguridad pública, y en buena parte se puede lograr mediante medidas preventivas encaminadas a reducir la comisión de delitos y de infracciones a la normativa de policía y gobierno, a cuyo efecto es deseable que las autoridades competentes formulen y pongan en práctica el Programa correspondiente de Seguridad Pública, debidamente articulado con el Programa nacional de la misma materia, incluyendo en él las acciones encaminadas a lograr dicha reducción de ilícitos, por ejemplo, las campañas contra la corrupción, o las encaminadas a combatir el alcoholismo y el consumo de estupefacientes, o los programas de educación vial dirigidos a prevenir descuidos y accidentes, a evitar que quienes estén en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas conduzcan vehículos, o a respetar los límites obligatorios de velocidad en la conducción de vehículos y demás normas de tránsito.

4. La colaboración en la investigación y persecución de los delitos

El artículo 21 constitucional previene: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la

conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función", lo que predica la competencia del Ministerio Público, ya sea federal o local, según cada caso, y de su respectiva corporación policial, para la investigación y persecución de los delitos, lo que no es obstáculo para que los cuerpos de policía responsables de la seguridad pública metropolitana, tanto municipal, como local y federal, colaboren en tales tareas.

5. Conservación del orden público

El profesor español Vicente Santa María de Paredes, hace más de un siglo, explicaba acerca del orden público: "La tranquilidad en que la población vive, entregada a sus ocupaciones habituales, sin interrupción en ellas que la moleste ni peligros que amenacen indistintamente a sus individuos, constituye el *orden público*, que es una manifestación del orden jurídico, como quiera que este hecho resulta de la obediencia de todos a las leyes."[182]

6. La seguridad vial

Se puede explicar la seguridad vial, como el aspecto de la seguridad pública dirigido a proteger la integridad física de la población en la vía publica respecto de los riesgos y peligros que entraña el tránsito, especialmente el vehicular, tema que es de la competencia municipal por estar incluido en el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional, en cuya virtud, la autoridad municipal está obligada a establecer un sistema de seguridad vial, aplicable a toda zona urbana de su jurisdicción, consistente en el conjunto de conjunto de dispositivos, mecanismos, disposiciones y acciones a cargo de la autoridad municipal para protección de la integridad física, tanto de conductores y pasajeros de vehículos, como de peatones, viandantes y cuanta persona se encuentre en la vía pública municipal.

7. El ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular

Uno de los aspectos más complejos de la seguridad pública urbana es el relativo al ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, dadas sus imbricaciones con múltiples actividades, tales como el transporte, la vigilancia de la vía pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, que viene a

[182] Santa María de Paredes, Vicente, *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, 3ª ed., Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1891, p. 282.

complicar más aún la ya de por sí compleja actividad de ordenar el tránsito de personas y vehículos en la vía pública, permanentemente amenazado en las zonas metropolitanas, por el congestionamiento vehicular cuyo aspecto medular lo expone H. Buchanan de la siguiente manera:

> Los problemas del movimiento en las ciudades nos resultan tan familiares que no es necesario insistir en las frustraciones e irritaciones que provocan los embotellamientos, en el derroche de carburante y en los enormes y básicamente inútiles esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico. Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a 1.5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.[183]

Reconocido en las declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales de la mayoría de los países del mundo, el tránsito es un derecho humano respecto del cual. Jorge Mosset Iturraspe y Horacio Daniel Rosatti, hacen notar: "En el derecho a transitar interesa el trayecto propiamente dicho y la posibilidad de cubrirlo con la menor cantidad de interferencias jurídicas, técnicas y fácticas posibles dentro de un marco de razonabilidad."[184]

Con excepción del Distrito Federal, compete la ordenación del tránsito urbano a la autoridad municipal, la cual desarrolla esta actividad en ejercicio de una función pública, a través de una corporación conocida como "policía de tránsito" que en rigor es un órgano depositario de la función de seguridad pública, de organización y disciplina similar a los cuerpos de la policía preventiva, dependiente de una unidad administrativa municipal que suele tener indistintamente el rango de Secretaría, Dirección General, Dirección o Departamento. En materia de tránsito son autoridades municipales los ayuntamientos, los presidentes municipales y los titulares del área respectiva de la administración municipal.

A la dependencia municipal de tránsito se les suele asignar las atribuciones que a continuación se mencionan:

---

[183] Buchanan, H..*El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9…….

[184] Mosset Iturraspe, Jorge y Horacio Daniel Rosatti, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

- Vigilar el tránsito vehicular urbano;
- Realizar la revisión de automóviles y vehículos automotores;
- Colocar la señalización para el tránsito urbano vehicular y peatonal;
- Operar el sistema de semáforos para dirigir el tránsito vehicular y peatonal;
- Auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos inherentes o relacionados con el tránsito de vehículos y la aprehensión de los infractores;
- Imponer sanciones a las personas que infrinjan reglamentos de tránsito;
- Promover la educación vial;
- Fomentar en la población el respeto al peatón y a las normas de tránsito;

El régimen jurídico al que se sujeta la ordenación del tránsito urbano en las Zona Metropolitana del Valle de México es de derecho público y, en la fecha en que redactaron estas páginas, cuando aún no entra en vigor la Constitución de la Ciudad de México, está contenido principalmente en la Constitución general de la República; el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Penal para el Distrito Federal, la Ley de Tránsito del Distrito Federal y su Reglamento, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Constitución particular del Estado de México; la Ley de Tránsito del Estado de México, y su Reglamento; la Ley de Seguridad Pública del Estado de México; el Código Penal del Estado de México; y por el Bando Municipal, o sus equivalentes, del municipio de Tizayuca, Hidalgo, y de cada uno de los cincuenta y ocho municipios del Estado de México ubicados dentro de dicha zona.

8. La protección civil

La población urbana está expuesta a riesgos y peligros que pueden presentarse súbitamente y ocasionar graves daños a sus miembros, en sus personas y en sus bienes, derivados de hechos fortuitos, inesperados e, incluso, inimaginables, los cuales pueden evitarse, disminuirse o mitigarse, si el municipio cuenta con una unidad de protección civil adecuadamente organizada y debidamente capacitada.[185]

[185] *Vid.* Ministerio del Interior, *Conocimientos generales de protección civil*, 2ª ed., Madrid, Dirección General de Protección Civil, 1989, p. 60.

A. Definición

Se puede entender la protección civil como la modalidad de la función estatal de seguridad pública que tiene por propósito salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas ante la eventualidad de un riesgo, siniestro o desastre, a efecto de evitar, o cuando menos reducir, la pérdida de vidas, la destrucción o grave deterioro del aparato productivo y bienes materiales en general, el menoscabo del medio ambiente, así como la interrupción del ejercicio de las funciones públicas y de la prestación de los servicios públicos.

Aun cuando la legislación mexicana no es propensa a incluir definiciones, en su fracción XXIV, la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal de 10 de enero de 1996, define a la protección civil como:

> Conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas incluyentes, solidarias, participativas y corresponsables que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y autoridades, que se llevan a cabo para la prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendientes a salvaguardad la integridad física de las personas, sus bienes y entorno, frente a la eventualidad de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

B. Naturaleza jurídica de la protección civil

Indiscutiblemente, la protección civil es una función pública y como tal una actividad esencial del Estado cuya realización conlleva el uso de su imperio, de su potestad, de su autoridad y de su soberanía, lo que no impide que requiera y admita la colaboración de los particulares; se trata de una actividad alojada en la raíz misma del Estado interpretado como producto del pacto social, habida cuenta que dicho contrato cuenta entre sus finalidades la de proteger a sus suscriptores contra los embates de la naturaleza y en general contra los riesgos y daños provenientes de todo tipo de eventualidades que impliquen siniestros y desastres.

Consiguientemente, la protección civil es una modalidad de la función pública de seguridad pública, que tradicionalmente se ha traducido en tratar de garantizar la tranquilidad pública, el orden público y las instituciones a que éste atañe. Importa, pues, hacer coherente la protección civil –y en general

la seguridad pública– con la dignidad humana, mediante la colocación del individuo, en tanto ser social, en el centro de atención de ella.

Artículo 25

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

(...)

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

COMENTARIO

El orden jurídico mexicano establece, mediante el artículo 25 constitucional, la rectoría del Estado, lo que se traduce en que éste fomente el crecimiento económico, y oriente y dirija el desarrollo nacional, en aras de su integralidad y sustentabilidad, de ahí que este numeral de la Constitución se incluya en el marco constitucional metropolitano.

ARTÍCULO 26

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

COMENTARIO

Consecuentemente, el artículo 26 constitucional–inserto también en el capítuloeconómico de la Constitución– atribuye al Estado la organización de

un sistema de planeacióndemocrática del desarrollo nacional que tendrá como pieza fundamental al Plan Nacional de Desarrollo, del que habrán de derivar los planes y programas sectoriales y regionales, así como de las entidades federativas y de los municipios, circunstancia que explica la incorporación de este numeral al marco constitucional de las zonas metropolitanas.

ARTÍCULO 27.

(...)

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;(...)

COMENTARIO

Se suma el artículo 27 al 25, al 26 y al 28 para integrar la parte medular del capítuloeconómico de la Constitución, y para configurar con otros el marco constitucional metropolitano, a cuyo efecto prevé la expropiación forzosa de la propiedad privada, e imponer a ésta las modalidades que dicte el interéspúblico a efecto de lograr el desarrollo racional de las zonas metropolitanas.

ARTÍCULO 73

El Congreso tiene facultad

(...)

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución. (...)

XXIX-C.Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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;
XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional; (...)
XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. (...)
XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil; (...)
XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado; (...)
XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4o. de esta Constitución. (...)
XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte; (...)
XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas. (...)

COMENTARIO

Se incluye a este artículo 73 en el marco constitucional metropolitano, en razón de que otorga al Congreso de la Unión facultad para legislar en nueve materias que inciden en el ámbito del desarrollo de las zonas metropolitanas por

requerir, para ese propósito, de la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios, e incluso las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, como son las materias de seguridad pública, asentamientos humanos, planeación del desarrollo económico y social, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil, turismo, cultura, derechos de niñas, niños y adolescentes, y derechos de las víctimas.

ARTÍCULO 115

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y 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 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.

(...)

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.

(...)

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 equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal 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.

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, 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;
Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.
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, (...)
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 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 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 regularización de la tenencia de la tierra urbana;
f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
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. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;
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. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. 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; (...)

COMENTARIO

El artículo 115 constitucional bosqueja el diseño del municipio mexicano, al que reconoce como una instancia de gobierno, por lo que dota a su ayuntamientode facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deben 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.

Además, el citado numeral 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encomienda a los municipios, bajo el rubro de *funciones y servicios públicos*, un conjunto de atribuciones, y para su ejercicio o prestación abre la posibilidad de coordinarse y asociarse; asimismo les confiere otras facultades–por ejemplo, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia– cuyo desempeño incide en el desarrollo de las zonas metropolitanas, lo que explica su inserción en el marco constitucional metropolitano.

ARTÍCULO 122

La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.
(...)
B. (...)
El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para

el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión.
(...)
En la Ciudad de México será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública a que se refiere el párrafo anterior, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión en los términos de esta Base.
(...)
C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.
La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:
a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;
b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y
c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

COMENTARIO

El Constituyente Permanente al modificar el artículo 122 constitucional impuso al Congreso de la Unión la obligación de expedir una ley que regule los mecanismos y procedimientos de coordinación de los órganos depositarios del poder público en la Zona Metropolitana en que se ubica la Capital del país, a cuyo efecto prevé la creación de un órgano colegiado que se denominará Consejo de Desarrollo Metropolitano al que deberá asignarse un cúmulo de

atribuciones específicas en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, tránsito, agua potable y drenaje, seguridad pública, y recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, que permitan la consecución de su cometido. En tal circunstancia, el artículo 122 constitucional debe situarse dentro del marco constitucional metropolitano.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Promulgada el cinco de febrero del año de 2017, la Constitución Política de la Ciudad de México debe iniciar su vigencia el 18 de septiembre de 2018, fecha en que habrá de incorporarse al marco constitucional metropolitano.

LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS

Es moneda corriente en las constituciones políticas de los estados de la República permitir la celebración de convenios entre el Poder Ejecutivo del estado y los municipios, así como la coordinación y asociación de éstos para la mejor prestación de los servicios públicos y el más eficaz ejercicio de las funciones públicas a su cargo, por ejemplo, la Constitución particular del Estado de México, a este respecto, previene:

> Artículo 126.- El Ejecutivo del Estado podrá convenir con los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.
>
> 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, asimismo, podrán asociarse para concesionar los servicios públicos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio. Cuando trascienda el periodo constitucional del Ayuntamiento se requerirá autorización de la Legislatura del Estado.

Por su parte, la Constitución particular del Estado de Nuevo León prevé la conformación de zonas metropolitanas, cuya regulación contempla con mayor amplitud y profundidad, al disponer en la parte final de su artículo 132:

> (...)
> En el caso de que el crecimiento de los centros urbanos forme o tienda a formar una continuidad demográfica, los municipios involucrados deberán, con apego a la Ley, planear y regular de manera coordinada el desarrollo de los mismos.
> Cuando dos o más Municipios, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del Municipio o demarcación que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a Municipios vecinos con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómicos, de tal manera que se estime conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o la prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, y en los términos que se señalen en la legislación aplicable, los Ayuntamientos respectivos podrán convenir con el Ejecutivo del Estado, la dimensión y los límites de una zona metropolitana.

IV.2 EL MARCO CONVENCIONAL

El derecho convencional está compuesto básicamente por los tratados y convenciones internacionales cuya regulación, en el ámbito internacional, está contenida en la Convención de Viena sobre tratados internacionales, y en el orden jurídico mexicano se rigen por la Ley sobre la celebración de tratados, a los que se han venido a agregar otros instrumentos internacionales desarrollados bajo diversos rótulos, como declaraciones o cartas, por citar un par de ejemplos, que carecen de carácter vinculante, pero que integran la sección de derecho blando, o soft law como dicen los anglosajones, los cuales gozan de significativa relevancia jurídica, toda vez que sus efectos repercuten no sólo en la conformación del derecho internacional, sino también en su desenvolvimiento, interpretación y cumplimiento, tanto al interior de los Estados como en contexto de las interrelaciones de la comunidad internacional,[186] por ello se ha dicho:

> La característica principal de un instrumento no vinculante es que en sí mismo no establece obligaciones internacionales propiamente tales. Sin embargo, esto no significa que carezca de relevancia jurídica en el orden normativo internacional. Una resolución que adopta una declaración internacional es un instrumento no vinculante; pero los principios contenidos en esa declaración pueden jugar un rol importante o incluso

[186] Véase: Dupuy, Pierre Marie, "Soft Law and the International Law of the Environment", *Michigan Journal of International Law*, 1991, pp. 420 y 421.

> decisivo en la práctica de los Estados. (...) Con todo, el derecho blando no es solo un nombre nuevo para el proceso de elaboración de la costumbre internacional.
> Los instrumentos no vinculantes cumplen diversas funciones y su elaboración ha permitido fortalecer la operación del derecho internacional. En ocasiones el derecho blando contribuye al desarrollo de la normatividad internacional, en lo que se conoce como enfoque progresivo o incremental. Según este enfoque, un instrumento no vinculante que establece principios básicos es seguido por un tratado que establece obligaciones específicas para materializar esos principios. En otras situaciones, el derecho blando ayuda a identificar estándares relativos al comportamiento de los Estados.[187]

Consecuentemente los instrumentos del derecho convencional inciden, de una u otra manera, en el ámbito de las zonas metropolitanas, por lo que algunos se insertan en su marco jurídico.

DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

El 16 de junio de 1972, la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente Humano emitió la Declaración de Estocolmo suscrita por ciento trece países, en la que, entre otras cuestiones se proclama que:

> La protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.
> El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio ambiente. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la tierra, niveles peligrosos de contaminación del agua, del aire, de la tierra y de los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio ambiente por él creado. Especialmente en aquel en que vive y trabaja.

[187] Documento preparado por el consultor de la CEPAL Marcos A. Orellana para el grupo de trabajo sobre derechos de acceso e instrumento regional establecido en el Plan de Acción hasta 2014 para la implementación de la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe

En la referida Declaración, la Conferencia insta a las autoridades y a los gobernados a sumar sus "esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente humano en beneficio del hombre y de su posterioridad", y postula veintiséis principios, el último de los cuales es del tenor siguiente:

> PRINCIPIO 26. Es preciso librar el hombre y a su medio ambiente de los efectos de las armas nucleares y de todos los demás medios de destrucción en masa. Los Estados deben esforzarse por llegar pronto a un acuerdo, en los órganos internacionales pertinentes, sobre la eliminación y destrucción completa de tales armas.

DECLARACIÓN DE ALMA-ATA

Emitida el 12 de septiembre de 1972 en la Ciudad de Alma-Ata de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, por los representantes de los Estados de la Comunidad Internacional que asistieron a la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, la Declaración de Alma-Ata, reconoce a la salud como un derecho humano fundamental, por lo que pugna por el establecimiento, desarrollo y mantenimiento de la atención primaria de salud en los términos señalados en dicho instrumento, por cierto no vinculante.

DECLARACIÓN DE VANCOUVER SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS

El 11 de junio de 1976, tuvo lugar en Vancouver la culminación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos,la cualhizo notar que la situación en que se hallan los asentamientos humanos es factor determinante de la calidad de vida de sus habitantes, por lo que debe mejorarse a efecto de satisfacer a cabalidad las necesidades básicas: educación, salud, empleo, vivienda y esparcimiento, y reconoció como decepcionante la calidad de vida de un grueso número de moradores de tales asentamientos, sobre todo en los países de escaso desarrollo.

Reconoció también que de no tomarse medidas efectivas y concretas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, para corregir esa deplorable situación de muchos asentamientos humanos, esas indeseables condiciones se deterioren más, como resultado de su desarrollo económico inequitativo que sumerge a millones de personas en la miseria, traducida en la incapacidad

de atender sus necesidades básicas, lo que redunda en su desgaste social, económico y ecológico que conlleva desempleo, analfabetismo, delincuencia, discriminación racial, segregación social, así como deterioro de la tierra, el agua y el aire, derivado de la urbanización improvisada.

En consecuencia, la Declaraciónde Vancouver sobre Asentamientos Humanos que promueve que los gobiernos y las organizaciones internacionales adopten una serie de medidas, entre las que destaca:

El diseño de los asentamientos humanos debe tener por objeto proporcionar un medio para la vida en el que se preserve la identidad de los individuos, las familias y las sociedades y se proporcionen los medios para que haya vida privada, la posibilidad de una interacción frontal y la participación popular en el proceso de adopción de decisiones

DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO

Del 3 al 14 de junio de 1992, se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que culminó con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que en lo medular promueve alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos los países y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

Persigue el aprovechamiento de los recursos naturales y el velar porque las actividades para su aprovechamiento no causen daños al medio ambiente; considera a la protección del medio ambiente como parte del proceso de desarrollo y reconoce la responsabilidad de los países desarrollados en forma diferenciada, al exigirles leyes medioambientales eficaces.

Propone la Declaración en cita la cooperación para erradicar la pobreza, restablecer los ecosistemas, establecer la indemnización a las víctimas de la contaminación dentro o fuera de cada país, pero también desalentar o evitar la reubicación y transferencia a otros países de actividades que causen degradación ambiental grave, la protección del medio ambiente de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación, y en consecuencia, que los países deberán resolver pacíficamente sus controversias en lo atinente al medio ambiente.

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Suscrita en Nueva York el 9 de mayo de 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, tras reconocer "que los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad", y que " todos los países, especialmente los países en desarrollo, necesitan tener acceso a los recursos necesarios para lograr un desarrollo económico y social sostenible, y que los países en desarrollo, para avanzar hacia esa meta, necesitan aumentar su consumo de energía, tomando en cuenta las posibilidades de lograr una mayor eficiencia energética y de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero en general, entre otras cosas mediante la aplicación de nuevas tecnologías en condiciones que hagan que esa aplicación sea económica y socialmente beneficiosa", convino lo siguiente:

> (...)
> Por "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables.
> (...)
> El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmosfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel deberá lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.
> (...)
> Las Partes deberán proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberán tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.

DECLARACIÓN DEL MILENIO

El 8 de septiembre del año de 2000, se emitió en la Ciudad de Nueva York la Declaración del Milenio, acordada por los mandatarios de los países de la Comunidad Internacional reunidos en la sede de la Organización de Naciones Unidas, documento cuyo propósito consiste en reafirmar la confianza en la Organización y establecer compromisos para lograr una Paz duradera en el mundo, a cuyo efecto en lo esencial postula, con base en los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza, y responsabilidad común:

La paz, la seguridad y el desarme
El desarrollo y la erradicación de la pobreza
La protección de nuestro entorno común
Los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno
La protección de las personas vulnerables
La atención a las necesidades especiales de África
El fortalecimiento de las Naciones Unidas

CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD

Elaborada progresivamente a instancia de diversas redes internacionales, redes sociales y organismos no gubernamentales, mediante un proceso cuya culminación se da en los años de dos mil cuatro y dos mil cinco, en Quito, Barcelona y Porto Alegre, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, definido en su artículo 1°:

> Como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

CARTA IBEROAMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Aprobada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada el 27 y 28 de junio del año 2013 en la Ciudad de Panamá, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en Relación con la Administración Pública es un instrumento internacional inserto en el derecho blando, habida cuenta que no tiene carácter vinculante; inspirada en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, reconoce el derecho fundamental de toda persona a una buena administración pública, a la que en su preámbulo define en los términos siguientes: "La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable."[188]

La Carta Iberoamericana en cita, en su capítulo tercero, explicita los derechos derivados del derecho fundamental a una buena administración pública, de la siguiente manera:

> 25. Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana.
>
> En concreto, el derecho fundamental a la buena Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país.
>
> 26. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas: todas las actuaciones de la Administración Pública deberán estar amparadas en razonamientos inteligibles para todo ciudadano acreditándose la objetividad que preside su entero y completo quehacer.
>
> 27. Derecho a la tutela administrativa efectiva: durante la sustanciación del procedimiento administrativo la Administración estará sometida plenamente a la Ley y al Derecho y procurará evitar que el ciudadano interesado pueda encontrarse en situación de indefensión.
>
> 28. Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos

[188] http://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf

que el procedimiento señale. En este sentido, las Autoridades administrativas deberán resolver los expedientes que obren en su poder en los plazos establecidos, los cuales a su vez deberán permitir una defensa jurídica adecuada de los ciudadanos, dando a conocer el tiempo máximo de resolución previsto, en el marco de los medios materiales y las dotaciones de personas con los que cuente en cada caso la Administración Pública.

29. Derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas de aplicación, en los registros físicos o informáticos.

La forma de relación del ciudadano con la Administración Pública debe ser elegida por el propio ciudadano y facilitada por aquella. En caso de existir varias lenguas cooficiales en el país, se atenderá a lo dispuesto en el Ordenamiento Jurídico correspondiente. En todo caso la Administración Pública deberá asegurar la disposición de los medios más adecuados para personas con discapacidad.

30. Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública, absteniéndose de hacerlo cuando estén a disposición de otras Administraciones públicas del propio país.

Los ciudadanos tienen derecho a no presentar documentos cuando éstos se encuentren a disposición de la Administración Pública. Las posibilidades de intercomunicación a través de las TICS de los registros de las distintas Administraciones Públicas deben hacer posible que entre ellas se intercambien todos los documentos que obrando en su poder sean necesarios para que los ciudadanos tramiten sus solicitudes.

Cada Organismo o ente público deberá arbitrar los medios necesarios para, en tiempo y forma, atender a este derecho sin descuidar las otras responsabilidades que resulten indelegables por la naturaleza de las funciones cumplidas.

31. Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.

32. Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas.

Los ciudadanos tendrán derecho a participar, a tenor de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico correspondiente.

33. Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad.

En observación en lo que dispone la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, los servicios de responsabilidad pública deben ofrecer a los usuarios determinados patrones o estándares concretos de calidad, que se medirán periódicamente y se pondrán en conocimiento de los usuarios para que estos estén lo mejor informados posible y puedan efectuar los comentarios y sugerencias que estimen pertinentes.

34. Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa para lo cual la administración pública propiciará el uso de las TICS.

35. Derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo. Con independencia de las audiencias e informaciones públicas que estén previstas en el ordenamiento jurídico correspondiente, los ciudadanos interesados podrán formular las alegaciones que estimen pertinentes, siempre que estén convenientemente argumentadas, de acuerdo con el procedimiento administrativo.
36. Derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la Administración Pública. Los ciudadanos también tendrán derecho a presentar recursos contra actos o resoluciones de la Administración Pública de acuerdo con los correspondientes ordenamientos jurídicos.
Los ciudadanos podrán denunciar los actos con resultado dañoso que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos producidos por los entes públicos en el ejercicio de sus funciones.
37. Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente.
Los ciudadanos podrán ser consultados periódicamente sobre su grado de satisfacción con los servicios que reciben de la Administración Pública, a través de encuestas, sondeos y demás instrumentos apropiados para ello.
38. Derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos.
Se facilitará el ejercicio de este derecho mediante medios electrónicos a través de portales de transparencia y acceso a la información de interés general.
39. Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública.
Todo ciudadano, con el fin de iniciar un procedimiento administrativo o una determinada solicitud a la Administración Pública con todas las garantías, recibirá copia sellada de tal actuación ante las Administraciones Públicas. La copia sellada se le facilitará en medios físicos o electrónicos dependiendo del medio escogido para el inicio del procedimiento o realización de la solicitud.
40. Derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general.
Los ciudadanos tienen derecho a que quienes laboran en las oficinas públicas de atención al ciudadano establecidas para tal fin les asesoren e informen cordialmente acerca de los trámites u otras cuestiones de interés general. En dichas oficinas debe haber organigramas de los entes públicos que pertenezcan al ámbito administrativo ya sea de forma material o virtual.
Los ciudadanos tienen el derecho a que en las resoluciones desfavorables consten los medios de impugnación que el ordenamiento jurídico pone a su alcance, con expresa mención de los plazos y consecuencias jurídicas de la interposición de tales reclamaciones o recursos.

41. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.
Toda persona tiene derecho a un trato digno por quienes laboran en las dependencias públicas.
Todo ciudadano que se encuentre en situación de pobreza, indefensión, debilidad manifiesta, discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores tendrán derecho a recibir un trato especial y preferente, por parte de las autoridades, agentes y demás personal al servicio de la Administración Pública, quienes deben facilitarles todo lo posible para el acceso a las oficinas públicas, la orientación adecuada y los servicios que soliciten.
42. Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.
Cuando se inicia un procedimiento administrativo, en la copia sellada que se entrega al ciudadano interesado se procurará hacer constar, por medios físicos o electrónicos según corresponda, de acuerdo con el Ordenamiento jurídico respectivo, la identidad del servidor público responsable de la tramitación de dicho expediente, a quien el ciudadano podrá dirigirse en los horarios establecidos al efecto.
43. Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.
El funcionario responsable de la tramitación del procedimiento estará a disposición del ciudadano interesado para informarle en cada momento de la situación del expediente administrativo, sea oralmente, por escrito o a través de las TICS.
44. Derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten.
45. Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.
46. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo.
Los ciudadanos, además del derecho a exigir la justa indemnización en plazo razonable por la lesión que puedan sufrir en sus bienes o derechos a causa del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general, en los casos en que así se determine de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente, podrán demandar, ante la Administración y/o ante los Jueces o Tribunales, las responsabilidades en que puedan haber incurrido los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

IV.3 EL MARCO LEGAL

Concurren a la conformación del marco legal metropolitano diversas leyes expedidas por el Congreso de la Unión a las que se suman muchas más dictadas

por los congresos de los estados, las cuales versan sobre seguridad pública, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, tránsito, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; educación, y salud, entre otras materias.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

La vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de noviembre de 2011, mediante su artículo segundo transitorio, abrogó a la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, que a su vez, mediante su segundo artículo transitorio, había abrogado a la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 de mayo de 1976.

Las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en vigor –como lo fueron también las de las abrogadasleyes generales de asentamientos humanos de 1993 y de 1976– son de orden público e interés social, en cuyo objeto figura establecer la adecuada concurrencia de la Federación, de las entidades federativas,de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y de los municipios en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el país, por lo que implícitamente incluye a los de las zonas metropolitanas, a las que define como "Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional".

La vigente ley en cita dedica su título cuarto al sistema de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano, y en el capítulo quinto de dicho título, relativo a los programas metropolitanos y de zonas conurbadas, dispone:

> Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades

federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal.

Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Artículo 34. Son de interés metropolitano:

I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos;

II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad;

III. El suelo y las Reservas territoriales;

IV. La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;

V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;

VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;

VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;

VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;

IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;

> X. La prevención, mitigación y Resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;
> XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;
> XII. La accesibilidad universal y la Movilidad;
> XIII. La seguridad pública, y
> XIV. Otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes.
> Artículo 35. Para efectos del artículo anterior, la Secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.

El capítulo sexto del título cuarto de la ley en comento se ocupa de la gobernanza metropolitana, respecto de la cual prevé la creación de varias instancias, entre las que destacan una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de la zona de que se trate, y un consejo consultivo de desarrollo metropolitano compuesto con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia. El capítulo de referencia dispone además:

> Artículo 38. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los municipios y las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente.
> Artículo 39. Las Megalópolis o zonas metropolitanas con relaciones funcionales económicas y sociales, y con problemas territoriales y ambientales comunes, se coordinarán en las materias de interés metropolitano con la Secretaría, demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y con el gobierno de las entidades federativas de las zonas metropolitanas correspondientes.
> La atención y resolución de problemas y necesidades urbanas comunes a Centros de Población fronterizos con relación a localidades de otros países, se sujetarán a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia. En la atención y resolución de dichos problemas y necesidades urbanas se promoverá la participación de las entidades federativas y los municipios respectivos.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Contenida en 194 artículos repartidos en seis títulos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, abroga, en los términos de su artículo segundo transitorio, a la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada en el referido Diario, el 11 de enero de 1982.

En su título primero, de disposiciones generales, la referida ley general enuncia su carácter reglamentario de las disposiciones constitucionales relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en nuestro país.[189]

Además, la ley en cita establece las bases para la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, en la materia; así como la coordinación entre las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal, así como entre éstas y los sectores social y privado.

Asimismo, en su primer título, la ley en comentario define diversos conceptos, entre otros: ambiente, contaminación, contaminante, contingencia ambiental, desarrollo sustentable, ecosistema, equilibrio ecológico, emergencia ecológica, impacto ambiental y residuos peligrosos. Igualmente se determinan en este título las atribuciones en materia ecológica de la actual Secretaría de Desarrollo Social y se precisan los principios de la política ecológica nacional. En el capítulo segundo de su título inicial, la ley en análisis se ocupa de la distribución de competencias y la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal –ahora Ciudad de México– los estados y los municipios; al respecto establece:

> ARTÍCULO 4o.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio

[189] Mediante reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987 en el *Diario Oficial de la Federación*, se modificó el artículo 27 y se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73. Mediante la modificación del artículo 27 se asignó al Estado la atribución específica de dictar las medidas necesarias pan preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Con la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73, el Congreso quedó facultado "Pan expedir las 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 preservación y restauración del equilibrio ecológico".

ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.
La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
ARTÍCULO 11. La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:
I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento;
II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento;
III. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, con excepción de las obras o actividades siguientes:
a) Obras hidráulicas, así como vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos,
b) Industria del petróleo, petroquímica, del cemento, siderúrgica y eléctrica,
c) Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear,
d) Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos,
e) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración,
f) Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas,
g) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros,
h) Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, e
i) Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación y actividades que por su naturaleza puedan causar desequilibrios ecológicos graves; así como actividades que pongan en riesgo el ecosistema.
IV. La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales;
V. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;
VI. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

VII. La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
VIII. La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, o
IX. La inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven.
Dichas facultades serán ejercidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones federales aplicables, así como en aquellas que de las mismas deriven.
(...)
ARTÍCULO 12. Para los efectos del artículo anterior, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría, con los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, deberán sujetarse a las siguientes bases:
I. Se celebrarán a petición de una Entidad Federativa, cuando ésta cuente con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumiría y que para tales efectos requiera la autoridad federal. Estos requerimientos dependerán del tipo de convenio o acuerdo a firmar y las capacidades serán evaluadas en conjunto con la Secretaría.
Los requerimientos que establezca la Secretaría y las evaluaciones que se realicen para determinar las capacidades de la Entidad Federativa, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la celebración de los convenios o acuerdos de coordinación;
II. Establecerán con precisión su objeto, así como las materias y facultades que se asumirán, debiendo ser congruente con los objetivos de los instrumentos de planeación nacional de desarrollo y con la política ambiental nacional;
III. Determinarán la participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, así como los bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración. Además precisarán qué tipo de facultades se pueden asumir de forma inmediata a la firma del convenio o acuerdo y cuáles en forma posterior.
IV. Establecerán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, así como el cronograma de las actividades a realizar;
V. Definirán los mecanismos de información que se requieran, a fin de que las partes suscriptoras puedan asegurar el cumplimiento de su objeto;
VI. Precisarán la vigencia del instrumento, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas;

VII. Contendrán, los anexos técnicos necesarios para detallar los compromisos adquiridos;
VIII. Las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo de coordinación;
IX. Para efectos en el otorgamiento de los permisos o autorizaciones en materia de impacto ambiental que correspondan al Distrito Federal, los Estados, o en su caso, los Municipios, deberán seguirse los mismos procedimientos establecidos en la sección V de la presente Ley, además de lo que establezcan las disposiciones legales y normativas locales correspondientes;
X. Para el caso de los convenios relativos a las Evaluaciones de Impacto Ambiental, los procedimientos que las entidades establezcan habrán de ser los establecidos en el Reglamento del presente ordenamiento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, y serán autorizados por la Secretaría y publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la entrada en vigor del convenio o acuerdo de coordinación.
(...)
ARTÍCULO 13.- Los Estados podrán suscribir entre sí y con el Gobierno del Distrito Federal, en su caso, convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer sus atribuciones a través de las instancias que al efecto determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales que resulten aplicables. Las mismas facultades podrán ejercer los municipios entre sí, aunque pertenezcan a entidades federativas diferentes, de conformidad con lo que establezcan las leyes señaladas.
ARTÍCULO 14.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública se coordinarán con la Secretaría para la realización de las acciones conducentes, cuando exista peligro para el equilibrio ecológico de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, o por caso fortuito o fuerza mayor.
ARTÍCULO 14 BIS.- Las autoridades ambientales de la Federación y de las entidades federativas integrarán un órgano que se reunirá periódicamente con el propósito de coordinar sus esfuerzos en materia ambiental, analizar e intercambiar opiniones en relación con las acciones y programas en la materia, evaluar y dar seguimiento a las mismas, así como convenir las acciones y formular las recomendaciones pertinentes, particularmente en lo que se refiere a los objetivos y principios establecidos en los artículos primero y décimo quinto de esta Ley.

El título cuarto de esta ley se refiere a la protección del ambiente, por lo que dedica sus tres primeros capítulos a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del agua y de los ecosistemas acuáticos, y del suelo, respectivamente. En los cinco capítulos restantes regula las actividades consideradas como riesgosas, el manejo de los materiales y residuos peligrosos,

la energía nuclear, así como las cuestiones relativas al ruido, a las vibraciones, a la energía térmica y lumínica, a los olores y a la contaminación visual.

Finalmente, en el título sexto y último, la ley que nos ocupa determina las medidas de control, las medidas de seguridad, las sanciones administrativas, los recursos administrativos, así como los delitos –y sus penas– de orden federal, en materia ecológica.

De todos es sabido que los principales agentes de la contaminación ambiental son la industria y el tráfico vehicular. Sobre este particular, María Ángeles Parra Lucán afirma:

> Pese a que la contaminación del medio ambiente no sólo es causada por la industria directamente, sino también de modo indirecto a través de sus productos, e, incluso, existe una contaminación creada por los particulares (ruidos, gases de sus vehículos, residuos...), es precisamente la contaminación industrial la principal causa de la situación actual. Fundamentalmente, el desarrollo industrial reporta beneficios al hombre, pero con frecuencia ello tiene lugar en detrimento de la calidad del agua, del aire y del nivel sonoro[190].

Es notorio que el tráfico vehicular y la industria se concentran en las zonas metropolitanas con los serios problemas que ello representa. Sin embargo, como observa Marco Negrón: "Es ocioso seguir discutiendo si las 'grandes ciudades' son o no un obstáculo al desarrollo: ellas se han instalado entre nosotros para permanecer y el reto es cómo sacar el máximo provecho de su potencial".[191]

Corresponde, pues, al marco jurídico metropolitano asimilar las normas del derecho ecológico o ambiental, en la medida en que se refieren a la regulación de las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades, dado que como dice Raúl Brañes:

> El derecho ambiental puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la

[190] Parra Lucán, María Ángeles, La protección al medio ambiente, Madrid, Editorial Tecnos, 1992, p. 11.
[191] Negrón, Marco, "Realidad múltiple de la gran ciudad", *Nueva sociedad,* Caracas, núm. 114, julio-agosto de 1991, p. 83.

> generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos[192].

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 2008, la Ley General del Sistema de Seguridad Pública,reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública, mediante su artículo segundo transitorio, abrogó a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

Contenidas en ciento cincuenta y dos artículo, las disposiciones de la vigente Ley General del Sistema de Seguridad Pública, son de orden público e interés social, en cuyo objeto figura establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

La vigente ley en cita indica en su artículo 4 –y lo reitera en su artículo 8– que "La coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

La ley en comentario dedica su título segundo a determinar las instancias de coordinación y la distribución de competencias del sistema nacional de seguridad pública, a cuyo efecto crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; cuatro conferencias nacionales: de procuración de justicia, de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes, del sistema penitenciario, así como de seguridad pública municipal; los consejos locales e instancias regionales, y el secretariado ejecutivo del sistema. En su artículo 11 previene:

> Las Conferencias Nacionales establecerán los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de políticas, programas, acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones. El Secretario Ejecutivo realizará las acciones necesarias para asegurar que la coordinación sea efectiva y eficaz e informará de ello al Consejo Nacional.

[192] Brañes, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, Fundación Universo Veintiuno, A. C., 1987, p. 2.

> El Secretariado Ejecutivo se coordinará con los Presidentes de las Conferencias Nacionales para dar seguimiento a las resoluciones que se adopten por el Consejo Nacional, en los términos de esta Ley.

Además, en su capítulo noveno, el referido título segundo establece la distribución de competencias, dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre la Federación, el Distrito Federal –ahora Ciudad de México–, los Estados y los Municipios, mismas que. obviamente son aplicables en las zonas metropolitanas y megalópolis.

LEY GENERAL DE SALUD

Reglamentaria del artículo cuarto constitucional en materia de salud, la Ley General de Salud, aplicable en todo el territorio nacional, fija las bases para la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, mediante sus disposiciones, las cuales son de orden público e interés general.

La ley en cita prevé la existencia de un Sistema Nacional de Salud integrado con las dependencias y entidades de la administración pública federal y local, y las personas físicas y jurídicas de los sectores social y privado que sean prestadoras de servicios de salud, así como con los mecanismos de coordinación respectivos, lo que evidencia la importancia que tienen en tal sistema las labores de coordinación, mismas quedan a cargo de la Secretaría de Salud.

El referido ordenamiento legal prevé una razonable estructura de coordinación del Sistema Nacional de Salud que propicia la actuación concertada de todos sus elementos, incluso desde luego, en las zonas metropolitanas; en el diseño de tal estructura destaca su artículo 7 que previene:

> La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta:
> **I.** Establecer y conducir la política nacional en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal;
> **II.** Coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;

II Bis. Promover e impulsar que las instituciones del Sistema Nacional de Salud implementen programas cuyo objeto consista en brindar atención médica integrada de carácter preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas;
III. Impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud;
IV. Promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud que le sea solicitada por el Ejecutivo Federal;
V. Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades del sector salud, con sujeción a las disposiciones generales aplicables;
VI. Coordinar el proceso de programación de las actividades del sector salud, con sujeción a las leyes que regulen a las entidades participantes;
VII. Formular recomendaciones a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de salud;
VIII. Impulsar las actividades científicas y tecnológicas en el campo de la salud;
VIII bis.- Promover la incorporación, uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones en los servicios de Salud;
IX. Coadyuvar con las dependencias competentes a la regulación y control de la transferencia de tecnología en el área de salud;
X. Promover el establecimiento de un sistema nacional de información básica en materia de salud;
XI. Apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas, para formar y capacitar recursos humanos para la salud;
XII. Coadyuvar a que la formación y distribución de los recursos humanos para la salud sea congruente con las prioridades del Sistema Nacional de Salud;
XIII. Promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de su salud;
XIII Bis. Promover e impulsar programas y campañas de información sobre los buenos hábitos alimenticios, una buena nutrición y la activación física;
XIV. Impulsar la permanente actualización de las disposiciones legales en materia de salud, y
XV. Las demás atribuciones, afines a las anteriores, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Salud, y las que determinen las disposiciones generales aplicables.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Publicada el 13 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Educación sufrió una profunda reforma que, a su vez, se publicó en el citado Diario, el 11 de septiembre de 2013; sus disposiciones, en sus términos actuales, son de orden público, interés social, y de observancia general en toda la República, animadas por el propósito de regular la educación que imparten

el Estado –Federación, entidades federativas y municipios– sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

En su artículo 12, la ley en comento asigna de manera exclusiva a la autoridad educativa federal, entre otras, las atribuciones de:

> IX Bis.- Coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respecto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa;
> X.- Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Este sistema deberá permitir a la Secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

Por su parte, el artículo 13 de este ordenamiento legal en análisis encomienda, también de manera exclusiva, a la autoridad educativa local, la atribución de:

> VII.- Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables.
> Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;

En tanto que, en su artículo 14, la ley en cita atribuye de manera concurrente, a las autoridades educativas federales y locales:

> XII Ter.- Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares;

En fin, el artículo 69 de la Ley General de Educación impone a la autoridad de cada escuela pública de educación básica la obligación de vincularla activa y constantemente con la sociedad, a cuyo efecto, el Ayuntamiento y la autoridad educativa local le proporcionaran todo su respaldo; además, dispone:

> La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.
> Este consejo:
> (...)
> j) Llevará a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar;

Sin embargo, el ordenamiento legal en comentario carece de instrumentos de coordinación–semejantes a los previstos en las leyes generales relativas a los asentamientos humanos, al medio ambiente y equilibrio ecológico y a la salud– que den coherencia y congruencia al quehacer público en materia de educación y permitan el empleo óptimo en el sector público de los recursos humanos, financieros y materiales de la Federación, la Ciudad de México, los estados y sus municipios, especialmente en las zonas metropolitanas, lo que puede redundar en duplicidades que se traduzcan en infraestructura excesiva y/u oferta educativa sobrada y, simultáneamente en omisiones de prestación de servicios públicos de educación a importantes sectores de la población en una misma zona.[193]

IV.4 EL MARCO NORMATIVO ADMINISTRATIVO

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Como previenen el artículo 26 constitucional y la Ley General de Planeación, el *Plan Nacional de Desarrollo* 2013-2018 es, ante todo, un texto normativo

[193] Tales duplicidades y omisiones pueden presentarse a pesar de que al final del artículo 14 de la Ley General de Educación establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa "puedan" celebrar convenios de coordinación o unificación de las actividades educativas, con excepción de las que tienen asignadas con carácter exclusivo, y que de igual manera el artículo 15 *in fine* de dicha Ley prevea que el gobierno de cada Estado y los ayuntamientos "puedan" clebrar convenios de coordinación o fusión de sus actividades educativas.

que regula la programación y presupuestación de la administración pública federal.

Se trata de un documento que orienta la elaboración de todos los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que definen las acciones del gobierno, habida cuenta que tales programas habrán de formularse en consonancia y congruencia con dicho Plan, con cuyos programas anuales de ejecución deberán compaginarse la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En lo que atañe a las zonas metropolitanas cobra especial relevancia los programas regionales de desarrollo que conllevan la coordinación de las instancias de administración pública de los estados, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Capital del país en que se hallan ubicadas.

A MANERA DE EPÍLOGO

A MANERA DE EPÍLOGO

Dios hizo el campo, y el hombre la ciudad
William Cowper

La vida nómada, característica de las hordas y tribus errantes, se basa en la tendencia salvaje y primitiva de los hombres. El asentamiento humano significa el arraigo a la tierra, infraestructura de la vida estable en donde se depositan el saber, la riqueza y el trabajo, para crear, ya sea un poblado pequeño, o bien una ciudad, ésta–según su nombre lo indica– conlleva la civilización; por ello, la ciudad –pequeña, mediana o grande–debiera ser la obra maestra del sentido gregario de la convivencia humana.

Etimológicamente, la palabra española *ciudad* proviene del latín *civitas - civitatis*, traducible como conjunto de ciudadanos; en su significado actual, común y corriente, la ciudad alude a la aglomeración humana que, asentada permanentemente en un espacio territorial específico, realiza actividades diferentes a las agrarias; en este contexto, ciudadano es el vecino de la ciudad. Todo asentamiento humano es un estadio de convivencia que requiere de regulación jurídica para que sea pacífica, ordenada, segura y democrática, en aras de la justicia, la equidad y la libertad. De ahí la importancia de contar con un adecuado régimen jurídico que regule la estructura y funcionamiento de los municipios y de sus demarcaciones territoriales, frecuentemente denominadas delegaciones–nombre que se da también a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal–, así como a las zonas metropolitanas, incluídas las megalópolis.

En los inicios del siglo XXI la población urbana del país ronda el 80% del total de sus habitantes, con una preocupante macrocefalia que concentra en pocas zonas metropolitanas y megalópolis a la mitad de la población nacional. De ahí la necesidad de actualizar y sistematizar el régimen jurídico metropolitano, para dar el marco jurídico adecuado a la reorientación y sano desarrollo de las zonas urbanas, y a la adecuada satisfacción de las necesidades individuales, económicas, sociales y culturales latentes en la sociedad urbana.

Para México, el siglo XX fue el siglo de la Reforma Agraria exigida por una población rural que representó –a inicios de esa centuria– el 80% de su población total.

El siglo XXI, a cuyos comienzos el 80% de la población del país es urbana, habrá de ser el siglo de la ReformaUrbana que consagre y dé vigencia plena y efectiva al subjetivo derecho a la ciudad, entendido como el derecho a la vida urbana en un hábitat digno, que propicie la convivencia humana pacífica, segura y cordial, en suma, el bienestar de sus moradores, a partir de la premisa de que la urbe es de todos.

Empero, en la realidad mexicana, como reconoce en su introducción el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: "[…],en ocasiones el crecimiento desordenado de algunas zonas metropolitanas en México se ha traducido en ciudades donde las distancias representan una barrera para el flujo de personas y bienes hacia los puestos de trabajo y mercados en los que se puede generar el mayor beneficio".

A guisa de ejemplo, recuérdese que una vez construidas y/o ampliadas, las calles se convierten en estacionamientos públicos, mercados públicos o pistas para competencias deportivas, lo cual trastoca la vocación natural de la calle, en detrimento del orden y del interés público que predica el libre tránsito en ellas de las personas y de sus vehículos.

Acerca de tal circunstancia, conviene tener presente que la vocación de la calle es constituirse en la infraestructura para el ejercicio de la libertad de tránsito consagrada en la Constitución mediante el desplazamiento de las personas y de sus vehículos en la vía pública, a cuyo efecto, en sus presupuestos anuales de gastos, tanto los municipios como el Distrito Federal y sus delegaciones, prevén destinar recursos que tienen como finalidad la apertura, ampliación, pavimentación y mantenimiento de calles y avenidas.

El crecimiento desordenado ha sido una constante en la creación y desarrollo de las zonas metropolitanas de nuestro país, situación que se debe, en gran medida, a la ausencia de un marco jurídico que regule de manera adecuada su crecimiento, lo que implica la previsión legal de instrumentos y mecanismos de coordinación para su gobierno y administración y, desde luego, su instauración y funcionamiento normal, circunstancia que apunta la necesidad urgente de subsanar tal deficiencia normativa, en aras de zonas metropolitanas vivibles con dignidad.

Urge, pues, revisar y corregir el régimen jurídico municipal, delegacional y metropolitano, y que cumplido ese propósito se obedezca y cumpla a cabalidad para dar a la población un hábitat digno y respetuoso de los derechos humanos.

La ciudad ideal se muestra limpia, segura y amable, en el entendido de que la más limpia no es la que más se asea, sino la que menos se ensucia; será segura si tiene vigencia plena la normativa que la regula, no sólo porque la autoridad la cumple a cabalidad sino porque los vecinos la respetan, convencidos de que si "la casa es el hogar privado, la ciudad es el hogar público", como dijera Enrique Tierno Galván.[194]

En fin, como la ciudad genera civilización, sus vecinos deben tratarse entre sí con respeto y amabilidad, lo que no implica ausencia de discusión, debate y diversidad de puntos de vista acerca de los problemas comunes, porque como hiciera notar José Ortega y Gasset:

Ciudad es ante todo plaza, ágora, discusión, elocuencia. De hecho, no necesita tener casas la ciudad; las fachadas bastan. La gente construye la casa para vivir en ella y la gente funda la ciudad para salir de la casa y encontrarse con otros que también han salido de la suya.[195]

[194] Tierno Galván, Enrique, Bandos del Alcalde, Madrid, Tecnos, 1986, p. 28.
[195] Ortega y Gasset, José, *El hombre y la gente*, Madrid, Revista de Occidente, 1957, p. 126.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Aberle, David F., "*The Reconciliation of Divergent Views of Hopi Culture through the Analysis of Life"Ethics*, vol. 60, No. 2, Enero de 1950, University of Chicago Press.

Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM; 1975, p. 186.

Ahrens, Enrique, *Curso de derecho natural*, trad. Pedro Rodríguez Hortelano y Mariano Ricardo de Asensi, 4ª ed., París, Librería de A. Bouret e hijo, 1876, p. 491.

Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, trad. Santos Juliá, 2ª ed., México, Siglo XXI, 1980, pp. 14 y 15.

Arellanes MeixueiroAnselmo y otros, "Historia y Geografía de Oaxaca", Oaxaca México, Carteles Editores, P. E. 2006 p. 5.

Arellano Río, Alberto, *La gestión ciudadana*, México, UNAM-El Colegio de Jalisco, 2013.

Ariño Ortiz, Gaspar, *Las tarifas de los servicios públicos*, Sevilla, Instituto García Oviedo, pp. 75-76.

Atlas general *del Distrito Federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1930, t. I., p. 31.

Becerra, José María, *Discurso que pronunció el Sr. Becerra en la sesión del 29 de octrubre sobre que México no sea ciudad federal*, *El águila mexicana, México,* 17 de noviembre de 1824.

Berthélemy , Henri,*Traité élémentaire de droit administrative*, 10ª ed., París, Rousseau Editeurs, 1923, pp. 2 y 3.

Bonnard, Roger, *Précis de Droit Administratif*, París, Sirey, 1935.

Boza Moreno, José, *El derecho en el doble orden doctrinal y legal*, Madrid, Editorial García Enciso, 1952, p. 31.

Brañes, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, Fundación Universo Veintiuno, A. C., 1987, p. 2.

Buchanan, H..*El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9.

Burdese, Mario, *Manual de derecho público romano*, trad. Angel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch. 1972, pp. 124, 125 y 129.

Cabrera, Luis, Diccionario de aztequismos, 3ª ed., México, Oásis, 1980, p. 85.

Canasi, José, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1974, vol. II, p. 12.

Carre de Malberg, Raymond, *Teoría General del Estado*, trad. José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

Casares y Armas, Joaquín, Discurso pronunciado por el Sr. Diputado Joaquín Casares y Armas en la sesión del Soberano Congreso General del 30 de octubre último, *El águila mexicana, México,* 9 de noviembre de 1824.

Caso, Antonio, *Sociología*, 15ª ed., México, Limusa Wiley, p. 51.

Castelar, Emilio, *Discursos parlamentarios y políticos*, Madrid, Librerías de A. de San Martín, 1885, t. II, p. 135.

Castorena, José de Jesús, *El derecho de huelga en México*, México, Mundial, 1931, p. 17.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *La seguridad pública municipal. Guía técnica 16*, 3ª ed., México, INAP-SEDEMUN, 1995, p. 13.

Contreras Bustamante, Raúl, *La ciudad de México como distrito federal y entidad federativa*, México, Porrúa, 2001, p. 29.

Cook,Edward A. Jesus J. Lara,*Remaking Metropolis: Global Challenges of the Urban Landscape,* Abingdon, 2012, p. 39.

Cortés, Hernán, Cartas de Relación, 14ª ed., México, Porrúa, 1985, pp. 140 y 141.

Dabin, Jean, Doctrina General del Estado, México, Editorial Jus, p.

Dereux, George, *De la nature juridique des tarifs de chemins de fer*, París, Ed. Thése, 1906, p. 99.

Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Sesión del día 22 de julio de 1824, p. 6.", *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, edición facsimilar, México, UNAM, 1981.

Diaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 7ª ed., México, Porrúa, 1969, pp. 66 y 67.

Diccionario de Sociología, Henry Pratt Fairchild, editor, trad. T. Muñoz et al, 4a. ed., México, FCE, p. 280.

Diccionario de Sociología, Henry Pratt FaircSilva-Herzog Flores, Jesús, González Avelar, Miguel, y Cortiñas Peláez, León (directores), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, México, Editorial Porrúa, 1977, pp. 456 a 463.

Diez, Manuel María, *Régimen jurídico de las comunicaciones*, Buenos Aires, Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez, t. III, p. 81.

Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979, t. III, p. 187.

Diógenes Laercio, Vida de los filósofos más ilustres, trad. José Ortiz y Sanz y José M. Riaño, México, Porrúa, 1984.

Dublán, Manuel y José María Lozano, Legislación Mexicana, México, Imprenta del Comercio, 1876, t. II, pp. 743 y 744.

Dubois, A. *Précis de l'historie des doctrines économique,* Tomo I, París, 1903, p. 192.

Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, trad. José G. Acuña, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 71.

--------*Traité de droit constitutionnel*, 3ª ed., París, Editions E. de Boccard, 1927-1930, t., II, p. 55.

Dupuy, Pierre Marie, "Soft Law and the International Law of the Environment", *Michigan Journal of International Law*, 1991, pp. 420 y 421.

Durán, Fray Diego, *Historia de las Indias de la Nueva España e islas de la tierra firme*, México, Nacional, 1951, p.37

Enciclopedia jurídica española, Francisco Seix, Editor, Barcelona, t. XXIV, 1910, p. 704.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Editorial Omeba, 1964.

Enfiere, André, *Le vote familial. La réforme electorale*, París, Sirey, 1927, p. 82.

Engels, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1977, p. 174.

Espinas, Alfred, Des sociétés animales, París, Alcan, 1924, p. 128.

Fayt, Carlos S., *Teoría de la política*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960, p. 161.

Fernandez Alvarez, Manuel. "La España del emperador Carlos V" *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. XVIII, Madrid, Espasa Calpe, 1966, p. 192.

Fernandez Ruiz, Jorge, "Apuntes para una teoría jurídica de la necesidad", *Actualización jurídica*, año 1, núm. 1, México, febrero 1997. pp. 19-22.

Fleiner, Fritz, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. Sabino Alvarez Gendín, Barcelona, Editorial Labor, 1953, p. 127.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 37.

Fustel de Coulanges, Numa Denys, *La ciudad antigua*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 2ª ed., México, Porrúa, 1974, p. 14.

García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del derecho*, 34ª ed., México, Porrúa, 1982, pp. 279 y 280.

Garcia Oviedo, Carlos y Enrique Martinez Useros, *Derecho administrativo*, 9ª ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, p. 2031.

Garcia-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, t. II, vol. II, 1971, p. 1018.

Garrido Falla, Fernando, Tratado de derecho administrativo,Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, vol. 1, p. 355.

Gönnenwein, Otto, *Derecho municipal alemán*, trad. Miguel Sáenz-Sagaseta, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967, pp. 3 y 5.

González Rojas, Edar Armando, *Urbanismo integral y planeación estratégica de la Ciudad de México y Zona metropolitana*, México, INAP, 2016.

González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 10ª ed., México, Porrúa, 1996, p. 506 y sigs.

Gordillo, Agustín A. *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1980, t. 2, p. XIII-6-.

Greca, Alcides, *Derecho y ciencia de la administración municipal*, 2ª ed., Santa Fe, Argentina, 1943, p. 194.

Grimberg, Carl, *La Edad Media*, trad. T. Riaño, México, Siglo XXI, 1983, p. 56.

Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 123 y 124.

Hinojosa y Naveros, Eduardo de, "Origen del régimen municipal en León y Castilla", *Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, 1903, p. 1.

http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/poblacion/default.aspx?tema=me&e=22.

http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/poblacion/default.aspx?tema=me&e=22.

http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/territorio/default.aspx?tema=me&e=22.

http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/territorio/default.aspx?tema=me&e=2.

Izazaga, José María de, *Discurso del Sr. Izazaga sobre la traslación de los supremos poderes a Querétaro*, *El águila mexicana*, México, 31 de julio de 1824.

Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954, p. 462.

Kelsen, Hans, *Introducción a la teoría pura del derecho*, México. Editora Nacional, 1974, p. 55.

--------, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976, p. 195.

--------, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965, p. 189.

Lira, Andrés, "*La creación del Distrito Federal*", La república federal mexicana. Gestación y nacimiento, México, Departamento del Distrito Federal, 1874, vol VII, p. 50.

Long, Weil y Braivant, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1962, p. 6.

Maluquer de Motes, Carlos, "Persona jurídica", *Nueva enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Editorial francisco Seix, t. XIX, 1989, p. 627.

Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, 6ª edición de la Colección Sepan Cuantos..., México, Porrúa, 1978, p. 1.

Maravall, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social*, Madrid, Alianza, 1972, t. I, p. H del prólogo.

Martinez Alcubilla, Marcelo, *Diccionario de la administración española peninsular y ultramarina*, 2ª ed., Madrid, Imprenta de la V. e hijos de D. A. Peñuelas, 1870, t. 12, p. 654.

Mateos, Juan A, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos 1822 a 1824*, México, Imprenta de J. F. Jens, 1878, p. 674.

ministere des Finances, *Statistiques et études financiéres*, núm. 160, París, 1962, p. 362.

Ministerio del Interior, *Conocimientos generales de protección civil*, 2ª ed., Madrid, Dirección General de Protección Civil, 1989, p. 60.

Mosset Iturraspe, Jorge y Horacio Daniel Rosatti, Regulación del tránsito y del transporte automotor, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979, p. 13.

Naef, Werner, La idea del Estado en la edad moderna, trad. Felipe González Vicen, Madrid, Ediciones Nueva Época, 1947, p. 115.

Negrón, Marco, "Realidad múltiple de la gran ciudad", *Nueva sociedad,* Caracas, núm. 114, julio-agosto de 1991, p. 83.

Nell-Breuning, Oswald von, "Solidarismo" en Brugger, Walter, *Diccionario de filosofía*,, trad. José María Vélez Cantorell, 7ª ed. Barcelona, Herder, 1972, pp. 487 y 488.

Nicolau, Luis, El teatro de Menandro, Barcelona, Sopena, 1911, p. 73.

Nueva Enciclopedia Jurídica, *p. cit.*, t. XVI, 1978, p. 750.

Ochoa Campos, Moisés, *El municipio su evolución institucional*, México, Banobras, 1981, p 109. En sentido contrario, Teresita Rendón Huerta Barrera (*Derecho municipal*, 2ª ed., México, Porrúa. 1998, p. 92) sostiene que "el *Calpulli* es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero es incorrecto equipararlos; ya que el primero por sus características y funciones fue superior al segundo".

Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1967. p. 57.

Orozco y Berra, Manuel, *Historia antigua y de la conquista de México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1978, t. IV, pp. 129 y 130.

Ortega y Gasset, José, *El hombre y la gente*, Madrid, Revista de Occidente, 1957.

Ortega y Gasset, José, *El hombre y la gente*, Madrid, Revista de Occidente, 1957, p. 126.

Parejo Alfonso, Luciano, *El concepto del derecho administrativo*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1984, p. 181.

Parra Lucán, María Ángeles, La protección al medio ambiente, Madrid, Editorial Tecnos, 1992, p. 11.

Pereyra, Carlos, *Hernán Cortés*, México, Editora Nacional, pp. 70 y 71.

Pérez Pujol, Eduardo, *Historia de las instituciones sociales de la España goda* (obra póstuma), Valencia, F. Vives Mora, 1896, p. 65.

Polo Martínez, Humberto, *Administración publica comunitaria y gobierno local*, México, INAP, 2012.

Posada, Adolfo, "Municipio". *Enciclopedia Jurídica Española,* Barcelona, Francisco Seix, Editor, t. XXIII Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, 1992, t. 2, p. 1367.

Recaséns Siches, Luis, *Estudios de Filosofía del derecho*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1946, t. I, p. 156.

Reid, James S., *The municipalities of the Roman Empire*, Londres, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 23.

Rendon Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 131.

Roll, Eric, *Historia de las doctrinas económicas*, trad. Florentino M. Torner, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 39 y 40.

Sanguinetti, Horacio, Curso de derecho político, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2000, p. 401.

Santa María de Paredes, Vicente, *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, 3ª ed., Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1891, p. 282.

Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, Méxi*co, UNAM, 1988, p. 14.*
Segarra y Villalta, Estanislao, *Los gremios*, Barcelona, Imprenta de F. Altés y Alaba, 1923, p. 112.
Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, 3ª ed., México, Porrúa, 1975, p. 295.
Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, t. I, p. 610.
Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 145.
Smend, Rudolf, Constitución y derecho constitucional, trad. José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37 y 38.
Spiridonova, Atlas y Otros, *Curso superior de economía política*, trad. Luis A. Vargas, México, Grijalbo, 1965, p. 53.
Stein, Lorenz von, *Handbuch der Verwaltungslehere und des Verwaltungsrecht*, Sttutgart, Verlag der J. G. Cotta'fchen Buchhandlung, 1870, p. 8.
Strayer, Joseph, *Sobre los orígenes medievales del Estado moderno*, Barcelona, Ariel, 1986, p. 7.Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, México, FCE,, 1973, p. 78.
Torres Lopez, Manuel, "Instituciones económicas, sociales y político-administrativas de la península hispánica", *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. III: *España visigoda*, 4ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1980, p. 239.
Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 71.
--------, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. II, p. 109.
Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, t. III, p. 52.
Waline, Marcel, *Manuel Elementaire de Droit Administratif*, París, Sirey, 1933, p. 333.
--------, *"La noción de servicio público*", *La Ley*, Buenos Aires, t. 75, julio-septiembre de 1954, p. 1.
Zavala, Lorenzo de, Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830, México, Oficina Impresora de Hacienda, 1918, t. 1, pp. 233 y 234.
Zavala, Silvio, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1967, t. I, p. 398.
Zavala, Silvio, Orígenes del Distrito Federal, México, CONDUMEX, 1992.

Régimen Jurídico Municipal, Delegacional y Metropolitano

Se terminó de imprimir en
Septiembre de 2017, en los talleres de:

Impresos Tega, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS





ISBN: 978-607-9026-72-1