

VII. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL	94
1. Órganos que integran el poder judicial federal	94
2. Integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia	94
3. Requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia	95
4. Las garantías judiciales	96
5. Suplencia, renuncia y licencias	98
6. Independencia del poder judicial federal.	98
VIII. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL MUNICIPIO	99
1. La autonomía de los estados.	99
2. Las constituciones locales	99
3. Bases constitucionales de organización de los poderes locales	100
4. Obligaciones positivas y prohibiciones absolutas y relativas.	101
5. La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal.	105
6. El municipio	105
BIBLIOGRAFÍA	110

VII. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL

1. *Órganos que integran el poder judicial federal*

Los titulares del poder judicial de la federación, en los términos del artículo 94 constitucional, son los siguientes: La Suprema Corte de Justicia; los tribunales de circuito, que funcionan en forma unitaria en materia de apelación y en forma colegiada en materia de amparo, y los juzgados de distrito. De todos estos órganos, la Constitución sólo se ocupa, por lo que se refiere a su organización, de la Suprema Corte de Justicia, razón por la cual, nos referiremos casi con exclusividad a ella.

Los órganos del poder judicial federal llevan a cabo formal y materialmente dos tipos distintos de funciones: la judicial propiamente dicha, que se concreta en la tramitación de los juicios federales, y la función de control de la constitucionalidad.

2. *Integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia*

El segundo párrafo del artículo 94 constitucional expresa que: La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios y hasta cinco supernumerarios, y funcionará en Pleno o en Salas. Los ministros supernumerarios formarán parte del Pleno cuando suplan a los numerarios.

La original Constitución de 1917 estableció que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once ministros y funcionaría siempre en pleno; sin embargo, el enorme rezago judicial que se había formado en la Suprema Corte, como resultado de su actividad de tribunal casacional, obligó a la reforma de 1928, por virtud de la cual se adoptó el sistema de funcionamiento en pleno y en salas que, por cierto, ya había sido establecido en el año de 1900.

Las salas que se crearon en 1928 fueron tres: la civil, la penal y la administrativa, y se dispuso que cada una de ellas estaría integrada por cinco ministros; el presidente de la Corte no integraba sala, al igual que en la actualidad.

El incremento de los conflictos obrero-patronales ocasionó la creación de la sala de trabajo, en el año de 1934; con ello se elevó el número de ministros a veintiuno. Al no poderse eliminar el rezago judicial, en el año de 1951, se creó la sala auxiliar, con la idea de que funcionara transitoriamente hasta concluir dicho rezago. Originalmente esta sala fue

concebida para ayudar a la sala civil; pero, posteriormente, se amplió su competencia para hacerlo también respecto de la penal y administrativa; esta sala está integrada por cinco ministros supernumerarios.

3. Requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia

El artículo 95 constitucional establece los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, que son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la elección; III. Poseer el día de la elección, con una antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y V. Haber residido en el país los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicios de la República por un tiempo menor de seis meses.

Merecen un comentario particular los requisitos establecidos en las fracciones II y III. Con respecto al requisito establecido en la fracción II, hay que advertir que éste es el único caso en que la Constitución exige una edad máxima para ocupar un cargo. Debe aclararse que el requisito consiste en no tener más de sesenta y cinco años el día de la elección, lo que no significa que al cumplir esta edad los ministros en funciones deban retirarse. La Ley de Retiros de los Funcionarios Judiciales establece el retiro forzoso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia a la edad de 70 años.

En cuanto a la fracción III que impone el requisito de poseer el título de abogado y una experiencia profesional mínima de cinco años, hay que recordar que la Constitución de 1857 no exigió este requisito; se era elegible para ocupar el cargo con sólo estar instruido en la ciencia del derecho. Hoy en día el requisito establecido en la fracción III se considera poco selectivo, habiéndose propuesto reiteradamente el establecimiento de una auténtica carrera judicial a la que se ingrese mediante exámenes y concursos de méritos.

4. *Las garantías judiciales*

Las garantías judiciales son los instrumentos que la ley consagra a efecto de conseguir la independencia, imparcialidad y eficacia en la actividad de los órganos jurisdiccionales, y que, por tanto, se traducen también en garantías para los justiciables. Fix-Zamudio señala que dichas garantías son las siguientes: la designación de los jueces, la estabilidad en sus funciones, dignidad de la profesión judicial, independencia económica, ejecución de los fallos y auxilio para el cumplimiento de sus decisiones. A continuación se analizan las más importantes.

A) *Designación*

La original Constitución de 1917 estableció que los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían electos por el Congreso de la Unión, de propuestas presentadas por las legislaturas locales. En 1928 se modificó el sistema por el que actualmente tenemos que, como hemos mencionado, consiste en la designación hecha por parte del presidente de la República, con la aprobación del senado. Algunos sectores de la doctrina y dentro de los medios políticos han considerado que el sistema de designación puede mejorarse y han propuesto alternativas como las siguientes:

Designación hecha por el presidente de ternas que, en turno, presentarían los colegios de abogados, los miembros del poder judicial y las escuelas y facultades de derecho de la República; establecimiento de una carrera judicial a la que se ingrese por concurso, haciéndose los nombramientos de ministros previo examen presentado ante un jurado calificador, que confirmara una opinión calificada para que, con base en ella, el presidente de la República hiciera la designación. Establecimiento de una carrera judicial independiente, sustrayendo totalmente de manos del presidente el nombramiento de los ministros.

B) *Inamovilidad*

El último párrafo del artículo 94 constitucional establece que los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución; es decir, previo el trámite del juicio político.

La original Constitución de 1917 consagró el principio de la inamovilidad, aunque escalonadamente, pero en 1934, este principio fue suprimido y en su lugar se estableció que la duración en el cargo de ministros

sería de seis años, lapso que coincidía con el periodo presidencial y que, por tanto, permitió al titular del ejecutivo nombrar a la totalidad de los ministros, menoscabando con ello la independencia del poder judicial. En 1944 el principio de inamovilidad fue restablecido.

Muchas críticas se han enderezado en contra de la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte, principalmente por el riesgo que implica que un funcionario impreparado o corrupto ocupe el cargo vitaliciamente; la única solución para ello es que se tenga gran cuidado y acierto en el momento de hacer la designación.

Por lo que se refiere a los magistrados de circuito y jueces de distrito, son nombrados por la Suprema Corte de Justicia para un periodo de seis años; pero si al cabo de dicho periodo son ratificados o promovidos, alcanzarán por este hecho la inamovilidad.

C) Remuneración

El penúltimo párrafo del artículo 94 constitucional prevé que: “La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrá ser disminuida durante su encargo”.

Esta disposición se llevó a la carta fundamental a través de las reformas de 1928.

La anterior disposición se complementa con el artículo 127 constitucional, que a partir de su reforma publicada el 10 de agosto de 1987 dispone que:

El presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

La *ratio juris* del artículo 94 constitucional es la de asegurar la independencia de los funcionarios judiciales.

D) Responsabilidad

Por lo que se refiere a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 108 constitucional establece que son responsables por los

delitos comunes que comentan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

5. *Suplencia, renuncia y licencias*

En caso de que un ministro numerario de la Suprema Corte de Justicia incurriera en una ausencia temporal, menor de un mes, debe ser sustituido por un ministro supernumerario, pero, si la ausencia es por un tiempo mayor, el presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, debe nombrar un ministro provisional.

Tratándose de faltas absolutas por causa de defunción, retiro, renuncia o separación forzada del cargo, debe hacerse nuevo nombramiento, con el carácter de definitivo y de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 96 constitucional.

En cuanto a las renunciaciones de los ministros, el artículo 99 de la Constitución establece que sólo proceden por causas graves, y debe hacer esta calificación el presidente de la República con la aprobación del senado o de la Comisión Permanente, en su caso.

Por último, en lo relativo a las licencias, si éstas no exceden de un mes pueden ser concedidas por la propia Suprema Corte, en caso contrario deben ser concedidas por el presidente de la República con la aprobación del senado o de la Comisión Permanente en los periodos de receso. El artículo 100 constitucional establece que ninguna licencia puede exceder del término de dos años.

6. *Independencia del poder judicial federal*

El proceso político mexicano ha demostrado que el poder judicial federal tiene una mayor independencia que el poder legislativo respecto al presidente de la República. Aunque dicha independencia no es en términos absolutos, en general los órganos del poder judicial federal gozan de imparcialidad para dictar sus resoluciones, a menos que el ejecutivo esté especialmente interesado en que el asunto se resuelva en determinado sentido. No debe perderse de vista la importancia de las resoluciones dictadas por el poder judicial federal, sobre todo en cuanto a su función de control de la constitucionalidad, sobre todo a partir de que la Suprema Corte de Justicia sólo conoce de esta materia, pues ello constituye una limitación al poder del presidente de la República.

La independencia del poder judicial federal puede fortalecerse a través de ciertas medidas, como son: la modificación del sistema de designación de los ministros de la Suprema Corte y el aseguramiento de un presupuesto digno y decoroso.

VIII. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL MUNICIPIO

1. *La autonomía de los estados*

La autonomía de los estados miembros es una característica esencial del estado federal. Dicha autonomía consiste en la competencia de las entidades federativas para darse su propia Constitución y reformarla.

Soberanía y autonomía son principios distintos, y si bien ambos se traducen en el acto de dar una Constitución, difieren en cuanto que, respecto al primero, no existen limitaciones jurídicas que condicionen o determinen el contenido de las decisiones constituyentes, mientras que, respecto al segundo, existe una zona de límites y determinantes jurídicos creados por una voluntad distinta a la del constituyente local y que necesariamente deben observarse en el acto de dar la Constitución. En otras palabras, el poder constituyente local no se encuentra ante la nada jurídica en el acto de hacer la Constitución para la entidad federativa, sino que debe atender a las bases de organización creadas por el constituyente originario y plasmadas en la Constitución federal.

Nuestra Constitución vigente, en su artículo 41, recoge el principio de la autonomía de los estados. A la inexacta expresión utilizada por el artículo 40 constitucional, que reputa a los estados libres y soberanos, ya se ha referido el doctor Carpizo en la primera parte de este trabajo.

2. *Las constituciones locales*

Al igual que la Constitución federal, las constituciones locales están divididas en una parte dogmática y en una parte orgánica. En cuanto a la parte dogmática no es indispensable que exista, pues las garantías individuales consagradas en la Constitución federal valen para todas las autoridades, tanto federales como locales. Las entidades federativas tienen la facultad de ampliar y aumentar las garantías individuales, ya que éstas constituyen mínimos y por tanto son susceptibles de superarse e incrementarse. No sucede lo mismo respecto a las garantías sociales, las que no pueden crearse ni aumentarse por el constituyente local, ya que im-

plican restricciones a las garantías individuales consagradas en la Constitución general de la República; asimismo tampoco pueden disminuirse.

En la parte orgánica se establece la forma de gobierno y se crean, organizan y distribuyen competencias a los órganos de gobierno local, a través de los cuales los estados expiden su legislación ordinaria, la ejecutan y la aplican a los casos controvertidos, dentro del ámbito de validez de su respectiva competencia, y son dentro de ella, instancias decisorias supremas.

En cuanto a la forma de gobierno ya ha quedado perfectamente establecido que el Estado federal mexicano se caracteriza por la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, las que tienen por fundamental obligación la de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

En cuanto al principio de división de poderes, la mayoría de las constituciones locales reproduce, con variación de detalles, la fórmula del artículo 49 de la Constitución federal, en el sentido de que el poder del Estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial y que éstos no podrán reunirse en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un individuo. La mayoría de las constituciones locales aceptan las facultades extraordinarias del gobernador para legislar en épocas de emergencia.

Como caso verdaderamente excepcional es de citarse que la Constitución del Estado de Hidalgo, en un precepto hoy derogado, estableció la división de poderes en legislativo, ejecutivo, judicial y municipal. Tena Ramírez criticó esta situación advirtiendo que el poder municipal no podía estar a la par de los otros tres porque los organismos municipales no representaban la voluntad del Estado, sino la de cada uno de los municipios dentro de los límites de su competencia.

3. Bases constitucionales de organización de los poderes locales

La Constitución federal, en el artículo 116 (antes en la fracción III del artículo 115), a partir de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, establece las bases de organización de los poderes locales. Estas bases se refieren únicamente a los poderes ejecutivo y legislativo, y dejan plena libertad a las constituciones locales para la organización del poder judicial. Respecto al poder ejecutivo la fracción I de dicho artículo determina las bases siguientes:

a) Estará depositado en un gobernador, electo en forma directa y para un periodo no mayor de seis años.

b) El gobernador electo popularmente, en elecciones ordinarias o extraordinarias, no podrá reelegirse en forma absoluta y bajo ningún otro carácter. El sustituto, interino, provisional y el designado para concluir el periodo en caso de faltas absolutas, así como el designado para suplir una falta temporal ocurrida en los dos últimos años del periodo, no podrá ser electo gobernador en las elecciones inmediatas.

c) Los requisitos mínimos para ser gobernador son: ser ciudadano mexicano por nacimiento; ser nativo de la entidad federativa o tener en él una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Por tratarse de requisitos mínimos las constituciones locales pueden, y generalmente lo hacen, ampliarlos y establecer otros distintos.

Además del desarrollo de estas bases constitucionales, las constituciones locales señalan que para el auxilio de las labores propias del gobernador, habrá un secretario general de gobierno cuyas funciones son, entre otras, las de refrendar los decretos, acuerdos y órdenes del gobernador; servir como conducto para las relaciones con los otros poderes e incluso, algunas constituciones establecen que este funcionario suple ciertas ausencias temporales, generalmente de muy poco tiempo, del gobernador.

Todas las constituciones locales se refieren al procurador de justicia del Estado, y algunas se refieren al tesorero general de gobierno y a otros funcionarios que integran lo que puede llamarse el gabinete del gobernador.

Respecto del órgano legislativo, la Constitución federal establece en la fracción II del artículo 116, las siguientes bases:

a) Se depositará en una legislatura, electa por el pueblo en forma directa e integrada en forma proporcional al número de habitantes de la entidad federativa. En la actualidad todas las legislaturas locales son unicamarales, a pesar de no existir disposición en contrario.

b) El número mínimo de representantes con que deben contar las legislaturas es el siguiente: Siete, en estados con población inferior a cuatrocientos mil habitantes; nueve, si la población es superior a cuatrocientos mil e inferior a ochocientos mil habitantes y, once, si la población es superior a esta cifra.

c) De acuerdo con la legislación que se expida en cada Estado, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. La Constitución federal no establece el sistema a través del cual deba elegirse a los diputados de minoría; deja esta materia para

ser regulada por las constituciones y leyes electorales que, para ello, han establecido el sistema de representación proporcional.

d) En las legislaturas locales, los representantes propietarios no podrán reelegirse para el periodo inmediato ni con ese carácter ni con el de suplentes. Los suplentes que no hubieran estado en ejercicio pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios.

Las constituciones locales, por lo general, han copiado y adaptado a los regímenes interiores, una serie de instituciones establecidas en la Constitución federal, tales como la suplencia de los legisladores, la Comisión o Diputación Permanente y la Contaduría Mayor de Hacienda, entre otras.

Las constituciones locales establecen uno o dos periodos ordinarios de sesiones de las legislaturas y la posibilidad de celebrar extraordinarias, teniendo facultades para convocarlas la diputación permanente o el gobernador del Estado.

Respecto al poder judicial, la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal, como ya dijimos, no contiene bases de organización, es regulado por las constituciones y leyes orgánicas locales en forma desigual. Sólo coinciden las constituciones de los estados, en señalar que el órgano judicial máximo es un tribunal superior de justicia que funciona en pleno o en salas y cuya composición es de lo más variado. En cuanto a los demás tribunales y juzgados su organización es muy diversa; algunos se componen de jueces de primera instancia, jurados, jueces menores y jueces de paz; otros los designan como jueces letrados locales, jueces legos locales y jueces auxiliares y, otros más, establecen jueces municipales, jurados populares, jueces de letras y alcaldes judiciales, etcétera.

4. *Obligaciones positivas y prohibiciones absolutas y relativas*

Además de las obligaciones que el artículo 116 constitucional impone a las entidades federativas, los artículos 119 y 121 imponen otras de distinto género.

El artículo 119 establece la obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen, señalando que el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición dará lugar a la detención por un mes, tratándose de extradición entre los estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

Por su parte, el artículo 121 impone a los estados la obligación de dar fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las entidades federativas, facultándose al Congreso federal para

expedir las leyes que prescriban la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y fijar sus limitaciones y alcances, de acuerdo con las bases señaladas en el propio artículo 121.

Las prohibiciones a las entidades federativas están previstas en los artículos 117 y 118 y son absolutas (que en ningún caso pueden ejercerse), y relativas (que pueden ejercerse con consentimiento del Congreso de la Unión).

Las prohibiciones absolutas las enumera el artículo 117 y son las siguientes:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras; 55. Derogada; III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado; IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; V. Prohibir, ni gravar directa, ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía. VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razones de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas pública, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Las prohibiciones establecidas en las fracciones: I, relativas a celebrar alianza, tratado o coalición con potencias extranjeras; III, referente a la acuñación y emisión de papel moneda y, VIII, respecto a contraer compromisos económicos con el extranjero, son superfluas, pues están conce-

didadas a la federación como facultades expresas en los artículos 76, fracción I, 89, fracción X; 73, fracciones XVIII, X y VIII, respectivamente, y al aplicar la regla del artículo 124 todo aquello que no esté expresamente concedido a la federación, se entiende reservado a las entidades federativas.

Del artículo 117 sólo son de destacarse las prohibiciones contenidas en las fracciones IV, V, VI y VII, que intentan impedir que los estados impongan impuestos alcabalatorios. Desde hace muchos años los estados han recurrido a la imposición de alcabalas con el objeto de cubrir sus necesidades, dada la pobreza de los erarios locales. La prohibición de las alcabalas no es general sino que está limitada a los específicos supuestos de las fracciones IV, V y VII y por los medios referidos en la fracción VI. Si las entidades federativas establecieran un impuesto alcabalarío distinto de los señalados en las citadas fracciones, éste no sería inconstitucional pero sí podrá ser atacado por el Congreso de la Unión, que está facultado en los términos de la fracción IX del artículo 73, “para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones”.

Las prohibiciones relativas se enumeran en el artículo 118 y son las siguientes:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Estas prohibiciones relativas a los estados, son facultades expresas concedidas por la Constitución al Congreso de la Unión y al presidente de la República por los artículos 73, fracciones IX y XXIX y 89, fracciones VI, VII y VIII. En un Estado federal, la federación debe tener el control exclusivo e intransferible de las aduanas exteriores, de las fuerzas militares y de las relaciones internacionales. La delegación de estas facultades de la federación a las entidades federativas es un grave ataque al Estado federal en sí mismo pues, entre otras cosas, se estaría invistiendo a los estados miembros de una personalidad internacional que no poseen. La guerra se hace entre Estados soberanos y no entre fracciones de ellos; la invasión que una nación extranjera hiciera a una entidad federativa es una invasión al país al que pertenece. Por estas consideracio-

nes se ha insistido en que el artículo 118 debe desaparecer de nuestro texto constitucional.

5. La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal

Se ha sostenido que la participación de los estados en la formación de la voluntad federal se realiza a través de una forma indirecta y de una directa.

Se dice que la forma indirecta se concreta a través de la Cámara de Senadores, en donde están representadas todas las entidades federativas. Nosotros hemos expuesto que los senadores no son representantes de los estados sino representantes de la nación, por lo que no estamos de acuerdo en que ésta sea una forma de participación de los estados en la formación de la voluntad federal.

La forma directa se concreta en el procedimiento para reformar la Constitución, el cual exige que las reformas o adiciones sean aprobadas, además del Congreso de la Unión, por la mayoría de las legislaturas de los estados. El sistema norteamericano de reformas a la Constitución, que es el que recoge nuestro artículo 135, nació precisamente para garantizar el *status* de las entidades federativas. Huelga decir que la participación de los estados en las reformas constitucionales incide directamente en el orden jurídico del Estado federal y no en el de la federación que, en este sentido, es un orden jurídico delegado.

6. El municipio

El municipio es una de las formas más antiguas de la organización político-social. En México, el primer municipio fue fundado por Hernán Cortés, el 22 de abril de 1519, y fue denominado Villa Rica de la Veracruz; su ayuntamiento invistió a Cortés de facultades legales para realizar la conquista.

Durante la Colonia, el municipio fue reducido a una simple división territorial y administrativa que, en términos generales, careció de libertad y autonomía. En el constitucionalismo mexicano del siglo XIX el municipio fue objeto marginal del debate entre liberales y conservadores. La Constitución federal de 1824 no reguló específicamente al municipio pero las constituciones locales sí se encargaron de regularlo siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz. La Constitución federal de 1857 no estableció una regulación sistemática del municipio y aunque contuvo

muy breves referencias de él, fue bastante para que los estados establecieran en sus regímenes interiores la institución municipal. Por su parte, las constituciones centralistas de 1836 y 1843 regularon el municipio con mucha mayor precisión, pero lo “sometieron a la rigidez de las instituciones centralistas, les redujeron sus atribuciones y les negaron auténtico sustento democrático”.

El gobierno del general Díaz hizo desaparecer al municipio al crear divisiones más amplias llamadas partidos, distritos y prefecturas a cuya cabeza figuraba un jefe político dependiente del gobernador y del gobierno central y a quien se encomendó la preservación de la tranquilidad y paz interior de las poblaciones, sin importar los medios para lograrlo.

La impopularidad de los jefes políticos, ganada a pulso por su crueldad y despotismo, propició que se desplegara la bandera de la autonomía municipal por el movimiento político social de 1910. La autonomía municipal fue incluida como principio básico en los planes de San Luis y de Guadalupe. El 26 de diciembre de 1914, Carranza expidió el decreto número 8, para reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857, y es conocido como Ley del Municipio Libre. Las bases de esta ley fueron llevadas al proyecto de Constitución presentado por Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917; la idea del municipio libre era una de las pocas innovaciones verdaderamente importantes que contenía dicho proyecto. El proyecto de Carranza establecía que los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre, que sería administrado por ayuntamientos de elección directa y sin que hubiera autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobernador del Estado.

El problema central que se discutió en el Congreso Constituyente fue el relativo a la autonomía financiera del municipio, sobre lo cual el proyecto de Carranza no contenía regla alguna.

Al respecto, se presentaron varios dictámenes; el primero, proponía que los municipios recaudaran tanto los impuestos municipales como los estatales y que la legislatura señalara la contribución del municipio a los gastos estatales; se nombrarían inspectores para la vigilancia de la contabilidad municipal y establecía que en caso de conflicto hacendario entre los municipios y los estados resolvería la Suprema Corte de Justicia. Los diputados Machorro Narváz y Arturo Méndez presentaron un proyecto que establecía la determinación constitucional de los ingresos municipales y la regla de que en caso de conflicto entre el gobernador del Estado y el municipio, resolvería la legislatura local y si el conflicto del muni-

cipio fuese con ésta, resolvería el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Desafortunadamente la atinada propuesta de Machorro Narváez y Méndez no fue adoptada por los constituyentes quienes, ya cansados por tan prolongadas discusiones, apremiados por el tiempo y preocupados por discutir la cuestión agraria, acabaron por aprobar una propuesta del diputado Gerzayn Ugarte, redactada en los siguientes términos: “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”.

Con esta propuesta, que fue llevada a la fracción II del artículo 115, se daba al traste con la autonomía económica del municipio. En otra grave omisión incurrió el Congreso Constituyente al no incorporar en la Constitución ninguna regla que permitiera saber cómo y quién resolvería los conflictos suscitados entre el municipio y el gobernador y la legislatura local.

A partir de las sustanciales reformas que este artículo ha sufrido desde 1983, muy particularmente, y 1987, las bases constitucionales para la organización municipal son las siguientes:

a) Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su hacienda conforme a la ley.

Lo anterior implica que el municipio tiene plena capacidad para adquirir bienes y derechos, asumir obligaciones y contar con un patrimonio propio. La legislación local establece las condiciones para que una población sea erigida en municipio.

b) El municipio libre constituye la base de la división territorial de los estados de la federación y de su organización política y administrativa.

En realidad, el municipio no es la base de la división territorial de los estados, sino son circunscripciones territoriales más amplias denominadas distritos y utilizados con fines fiscales y electorales. “Lo que el precepto quiso instituir a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado”.

c) Los municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor y, en todo caso: contribuciones en los rubros que se señalan sobre la propiedad inmobiliaria; participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La indeterminación de las fuentes impositivas que corresponden al municipio habían dejado la autonomía y libertad municipal, hasta antes

de las reformas de 1983 ya señaladas, a merced de las legislaturas locales y de los gobernadores que, invariablemente, las someten y controlan. Con la desafortunada fórmula de la anterior fracción II del artículo 115, las legislaturas locales eran las que fijaban los recursos municipales que, en la mayoría de los aproximadamente dos mil setecientos municipios que existen en el país, no bastaban siquiera para atender a sus más elementales necesidades. La participación de los municipios en los impuestos federales y locales era completamente anárquica y un vehículo que favorecía la desigual distribución de la riqueza en México, ahora con la celebración de convenios de coordinación fiscal en materia municipal la situación de desventaja de los municipios se ha paliado un tanto, dado que el control económico que los gobiernos estatales ejercían sobre los municipios hacía que éstos, que debían ser la célula básica de la democracia mexicana, quedasen reducidos a un burlesco remedo.

Dicho lo anterior, consideramos que una de las propuestas más coherentes que se han realizado para intentar resolver, aunque sea parcialmente, los grandes problemas económicos del municipio, consiste en auspiciar que las constituciones locales determinen específicamente los renglones tributarios que les corresponden, estableciéndose en la Constitución federal, concretamente en el artículo 115, las bases para realizar dicha determinación.

d) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Los presidentes municipales, regidores y síndicos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; los suplentes pueden hacerlo como propietarios en el caso de que no hubieran estado en ejercicio.

e) Entre los ayuntamientos y el gobierno del estado no habrá ninguna autoridad intermedia.

Este precepto, contenido en la fracción I del artículo 115, es el resultado del deseo constituyente de extirpar para siempre a los prefectos o jefes políticos, que existieron durante el gobierno del general Díaz.

f) A partir de la multirreferida reforma de 1983, la fracción VIII último párrafo, y después con las de 1987, en el primer párrafo de la misma fracción, se establece que en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios se introducirá el principio de representación proporcional. Hasta antes de estas reformas, se establecía que los ayuntamientos de los municipios con población de trescientos mil habitantes o más serían electos de acuerdo con el principio de representación proporcional; en caso contrario debería hacerse de acuerdo con el sistema de mayoría relativa.

El establecimiento de la representación proporcional en los municipios es una obligación que la Constitución federal establece y que necesariamente debe ser adoptada por los estados.

El control del partido político predominante no es algo ajeno a las elecciones de los ayuntamientos municipales. La denuncia de la manipulación del proceso y de los resultados electorales es cuestión que se presenta con frecuencia. En este sentido urgen controles auténticamente democráticos sobre los procesos electorales y respecto al desempeño de los cargos municipales.

g) Los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas ecológicas, de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Además de las anteriores facultades que se le otorgan al municipio, se encuentran aquellas relativas a la prestación de servicios públicos tales como: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia, mercados y centrales de abasto; panteones, rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; para tales efectos podrán coordinarse y asociarse con otros municipios del mismo Estado (fracción III). Por otra parte existe disposición constitucional en materia de planeación y regulación de centros conurbados en el ámbito de su competencia. Finalmente, en materia laboral, la reforma de 1983 en la fracción VIII, determina que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

A pesar del contenido del artículo 115 constitucional, las constituciones locales, por lo general, restringen, limitan y vulneran la ya de por sí quebradiza e incierta libertad y autonomía municipal y desconocen la personalidad jurídica del municipio.

BIBLIOGRAFÍA

A. Obras generales

Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones; 3a. ed., México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, 19 vols.

México a través de los informes presidenciales, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, 24 vols.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada; 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Departamento del Distrito Federal, 1990, 608 p.

El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, tomos V y VI. *La Constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, 1988, 516 p.

B. Manuales y tratados

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*; 7a. ed., México, Porrúa, 1989, 1058 p.

CAMPILLO, Aurelio, *Tratado elemental de derecho constitucional mexicano*, Jalapa, Veracruz, Tip. La Económica, 1928, 2 vols., de 871 y 762 pp., respectivamente.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*; 8a. ed., México, Porrúa, 1990, 315 p.

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, 283 p.

GONZÁLEZ FLORES, Enrique, *Manual de derecho constitucional*; 5a. ed., México, Textos Universitarios, 1965, 212 p.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, México, Editorial Polis, 1940, 270 p.; y *Estudios constitucionales, segunda serie*, México, Editorial Jus, 1964, 322 p.

LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*; 5a. ed., México, Norgis Editores, 1959, 419 p.

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*; 3a. ed., México, Porrúa, 1986, 307 p.

MARQUET GUERRERO, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado mexicano*, México, UNAM, 1975, 437 p.

MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*; 6a. ed., México, Editorial Pax, 1981, 632 p.

- ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Cultural, 1961, 628 p.
- SCHMILL, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1977, 525 p.
- SERNA ELIZONDO, Enrique, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Textos Universitarios, 1979, 335 p.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 24a. ed., México, Porrúa, 1990, 651 p.
- VALADÉS, Diego y RUIZ MASSIEU, José Francisco (coordinadores), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, 626 p.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, Xalapa, Veracruz, Universidad Veracruzana, 1991, 335 p.

C. Recopilaciones de documentos constitucionales

- Documentos histórico-constitucionales*, México, Senado de la República, 1966, 4 vols.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1980*; 9a. ed., México, Porrúa, 1980, 1027 p.