



ESTUDIO: "ALCALDIAS Y MUNICIPIOS, UN ANALISIS COMPARATIVO".



Fecha de elaboración: Agosto 2018

Elaboró: Lic. Paul Rodrigo Guzmán Correa

Revisó: Mtro. Julio de la Rosa

Colaboró: César Josué Amaro López



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
I. MARCO HISTÓRICO. DEL DISTRITO FEDERAL A LA CDMX.....	5
II. LA ALCALDÍA	9
III. EL MUNICIPIO.....	21
IV. ANÁLISIS COMPARATIVO.....	28
CONCLUSIÓN.....	35
BIBLIOGRAFIA.....	39

INTRODUCCIÓN

La capital del país entra a un nuevo proceso en su desarrollo histórico, político y social al transitar de Distrito Federal a Ciudad de México. La evidencia histórica nos demuestra que uno de los objetivos de esta reforma política (aunque no se expresa en ningún documento oficial) es que las alcaldías se establezcan, en la ciudad, como una figura similar a la de los municipios ya que éstos hacen posible la autonomía de sus Estados al descentralizar ciertas funciones de gobierno. Desde que desapareció el municipio en el Distrito Federal, en 1928, se ha buscado restaurar esa forma de gobierno en las demarcaciones territoriales de la capital del país. Por ejemplo, en 1977 los dirigentes del Partido Comunista de México propusieron el restablecimiento del régimen municipal en la capital, mientras que la dirigencia del Partido Mexicano de los Trabajadores propuso que el Distrito Federal se convirtiera en un Estado y que las delegaciones se convirtieran en municipios. En 1986, los partidos opositores al PRI (PSUM, PAN y PET) buscaron la transformación del DF en un estado con gobernador y ayuntamientos elegidos popularmente, esta situación se repitió durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari en 1989 y, en todos estos casos, las propuestas fueron rechazadas por el PRI y se mantuvo un gobierno capitalino tutelado por el ejecutivo federal. En 1997 se hizo un intento más por parte del PRD, el PAN y el PT de establecer órganos de gobierno parecidos a los Ayuntamientos. Sin embargo, nuevamente el PRI se opuso a esta propuesta, aunque al menos se consiguió que los titulares de las delegaciones fueran electos por votación a partir del año 2000¹; por último, en la historia más reciente, una encuesta realizada, en el 2010, a los diputados locales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal apuntó que el 74% de los entrevistados consideró que las delegaciones debían constituirse como municipios.²

¹ Becerra Chávez, Pablo Javier, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, Coord. Gustavo Ernesto Emmerich, México: Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, pp. 318-339.

² Fuente: *Reforma*, “Avizora ALDF reelección”, disponible en www.reforma.com (fecha de consulta: 16 de enero de 2014), citado en “Reforma política del Distrito Federal”, *Mirada Legislativa*, Núm. 38, febrero de 2014, México: Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXII Legislatura, pp. 7 y 8.

Si el objetivo, como hemos señalado, es equiparar el estatus de la CDMX al de las otras entidades del país, las cuales también gozan de una autonomía plena de gobierno y administración, pero que además transfieren o conceden cierto grado de autonomía a sus estructuras de gobiernos más básicas como lo son los municipios, es objetivo de esta investigación comprobar si en la Ciudad de México ocurre lo mismo bajo su nuevo marco jurídico. El elemento que llama la atención es que, a pesar de la insistencia histórica por reestablecer el municipio, en esta ocasión para la capital del país no se eligió esta figura como forma de gobierno, sino que se crearon las alcaldías. Otro de los objetivos de esta investigación es describir cuáles son las similitudes (si es que las hay) y diferencias entre ambas formas de gobierno y encontrar las causas de por qué se decidió optar por una y no por otra para el gobierno de las demarcaciones territoriales de la capital.

A lo largo de este trabajo sostenemos que el gobierno central de la Ciudad de México no le transfiere o no le concede a sus Alcaldías una autonomía plena y equiparable a la que los demás estados del país le conceden a sus municipios. Para afirmar tal hipótesis se ha diseñado una estructura de investigación que nos permita verificar esta postura y que queda de la siguiente manera: primero se analiza, de manera breve, el marco histórico de la capital y cómo ésta fue transitando del Distrito Federal hacia lo que ahora es la Ciudad de México; posteriormente, el análisis se divide en dos bloques en los que primero se analizan las Alcaldías (su marco jurídico, su concejo, el cabildo de la Ciudad de México y sus funciones y autonomía) y posteriormente se hace un análisis del municipio (su personalidad jurídica, sus ingresos y su autonomía como elemento esencial de su figura). Por último, se hace un análisis comparativo y un balance entre las similitudes y diferencias entre ambas figuras de gobierno que nos permita confirmar o no la hipótesis de que las Alcaldías son una figura que se encuentran tutelada por el gobierno central y que por lo tanto no gozan de la misma autonomía que los municipios, de tal forma que ambas figuras no son equiparables.

I. MARCO HISTÓRICO. DEL DISTRITO FEDERAL A LA CDMX

Históricamente la naturaleza jurídica de la ahora CDMX ha sido distinta al resto de las entidades federativas del país, recordemos que desde que nace el México independiente, en 1824, se decidió la creación del Distrito Federal en el cual se establecieron los tres poderes de gobierno de la nación (legislativo, ejecutivo y judicial), teniendo como consecuencias principales dos situaciones: primero, el Distrito Federal, al ser cede de los tres poderes de gobierno, cedió algunas de sus facultades y estas pasaron a ser tuteladas por los poderes federales (principalmente por el poder ejecutivo)³ y, por ende, había una ausencia de autonomía en su gobierno interno; y segundo, sus habitantes carecían de una representación política democrática y de elección directa.

Durante el primer tercio del siglo pasado se realizaron reformas que suprimieron las municipalidades en el Distrito Federal, “lo que implicó un retroceso en la descentralización política de la ciudad”⁴ pues en lugar de los municipios, y “en un ánimo de consolidación central del federalismo”⁵, se crea un departamento administrativo el cual era encabezado por el Presidente de la República, quien delegaba esta función en un regente. Esta forma de administrar el Distrito Federal tenía dificultades para dar respuestas ágiles a las demandas ciudadanas, de tal forma que para 1987 se crea la Asamblea de Representantes cuyos miembros podían ser electos por la ciudadanía.⁶

³ En el Distrito Federal el tema de seguridad, por ejemplo, era facultad y recaía en el ejecutivo de la nación para la protección de los 3 poderes de gobierno nacional asentados en el territorio. En el tema presupuestario, los recursos económicos que percibía el Distrito Federal los proponía el ejecutivo federal y lo aprobaba la Cámara de Diputados y, por último, desde 1928 y hasta 1996 el Presidente de la República delegaba a un regente el Departamento administrativo del Distrito Federal.

⁴ *Mi constitución CDMX: Razones y Avances*. Consultado en línea en <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/media/RazonesAvances.pdf> el 16 de agosto de 2018.

⁵ *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de reforma política del distrito federal*. Consultado en línea en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/PCM_iniciativa3.pdf el 16 de agosto de 2018.

⁶ *Op. Cit.*

En 1992 “el jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, convocó en abril [...] a discutir la reforma del DF” la cual “planteaba la posibilidad de introducir un mayor grado de participación de la ciudadanía en elecciones locales”.⁷ El 5 de octubre de 1993 aparece publicada la reforma del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación y la Asamblea de Representantes pasa a ser la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la cual “asumió facultades fundamentales en materia de ingresos, presupuestación y fiscalización de los recursos públicos”.⁸

En 1996 se asentaron las bases para la expedición del Estatuto de Gobierno por el Congreso de la Unión, mediante el cual se regularía la organización y el funcionamiento de las autoridades locales. Además, “se introdujo la elección directa del jefe de Gobierno con lo cual terminó con la tradición del nombramiento presidencial”.⁹ De tal forma que para 1997 fue posible que en la capital del país la ciudadanía comenzara a elegir, aunque de manera acotada, a sus autoridades, además cabe señalar que esto fue posible bajo el contexto de una apropiación de los habitantes en las decisiones públicas y el rumbo de la capital.¹⁰

Como se puede observar, el marco jurídico del Distrito Federal sufrió algunas modificaciones a lo largo de su historia, aunque en lo que respecta a las facultades que cedió para que fueran tuteladas por el gobierno federal (en materia de seguridad y hacienda, principalmente) permaneció casi intacto, de tal forma que nunca pudo resolver la difícil tarea de articular la coexistencia entre los poderes locales y federales sin que

⁷ Becerra Chávez, Pablo Javier, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, Coord. Gustavo Ernesto Emmerich, México: Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, pp. 328 y 329.

⁸ *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de reforma política del distrito federal*. Consultado en línea en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa3.pdf el 16 de agosto de 2018.

⁹ Becerra Chávez, Pablo Javier, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, *op. cit.*, p. 333.

¹⁰ Sucesos como el movimiento estudiantil de 1968, la solidaridad ante los sucesos del terremoto de 1985 y las elecciones de 1988 detonaron dicho empoderamiento.

hubiera intromisiones en la autonomía de la capital y tampoco había un reconocimiento pleno de los derechos políticos de sus habitantes.

Para el 2010 “se aprobó la conformación de un Grupo de Trabajo Interparlamentario con la participación de senadores y diputados (federales y locales)”, sumado a que ya existían grupos temáticos para discutir la reforma política del Distrito Federal encargados de analizar “1) rediseño constitucional; 2) coexistencia de los poderes federales y locales; 3) atribuciones del gobierno local; 4) bases electorales y de participación ciudadana; 5) visión y operación metropolitanas”.¹¹ Como resultado de estos grupos de trabajo y en conjunto con el entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, en el 2010 se presentó una propuesta de reforma al artículo 112 constitucional para buscar modificar el estatus jurídico de la capital,¹² sin embargo, no fue sino hasta el 2013, bajo el denominado Pacto por México,¹³ e impulsada por el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, que se asentó al Senado de la República una nueva iniciativa de reforma para modificar el estatus jurídico de la capital, siendo aprobada el 15 de diciembre de 2015, y publicada el 29 de enero de 2016. Teniendo lugar la primera Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 2016, se plantearon como objetivos principales de la primera Constitución de la CDMX otorgarle y definir claramente la autonomía de la ciudad para su gobierno interno, tratar de resolver el problema histórico de la coexistencia entre los poderes federales y locales y, por último, que sean reconocidos en una Constitución local los derechos de los habitantes de la CDMX.¹⁴

De acuerdo con lo anterior, y en lo que respecta a la autonomía de gobierno interno y a la coexistencia de poderes locales y federales, uno de los temas centrales es el de las alcaldías

¹¹ “Reforma política del Distrito Federal”, *Mirada Legislativa*, Núm. 38, febrero de 2014, México: Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXII Legislatura, p. 7.

¹² <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ebrard-presenta-reforma-politica-para-el-DF-20100809-0048.html> consultado el 22 de agosto de 2018.

¹³ RabellGarcía, Enrique, “La reforma política de la Ciudad de México”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Núm. 36, enero-junio 2017, México, p. 260.

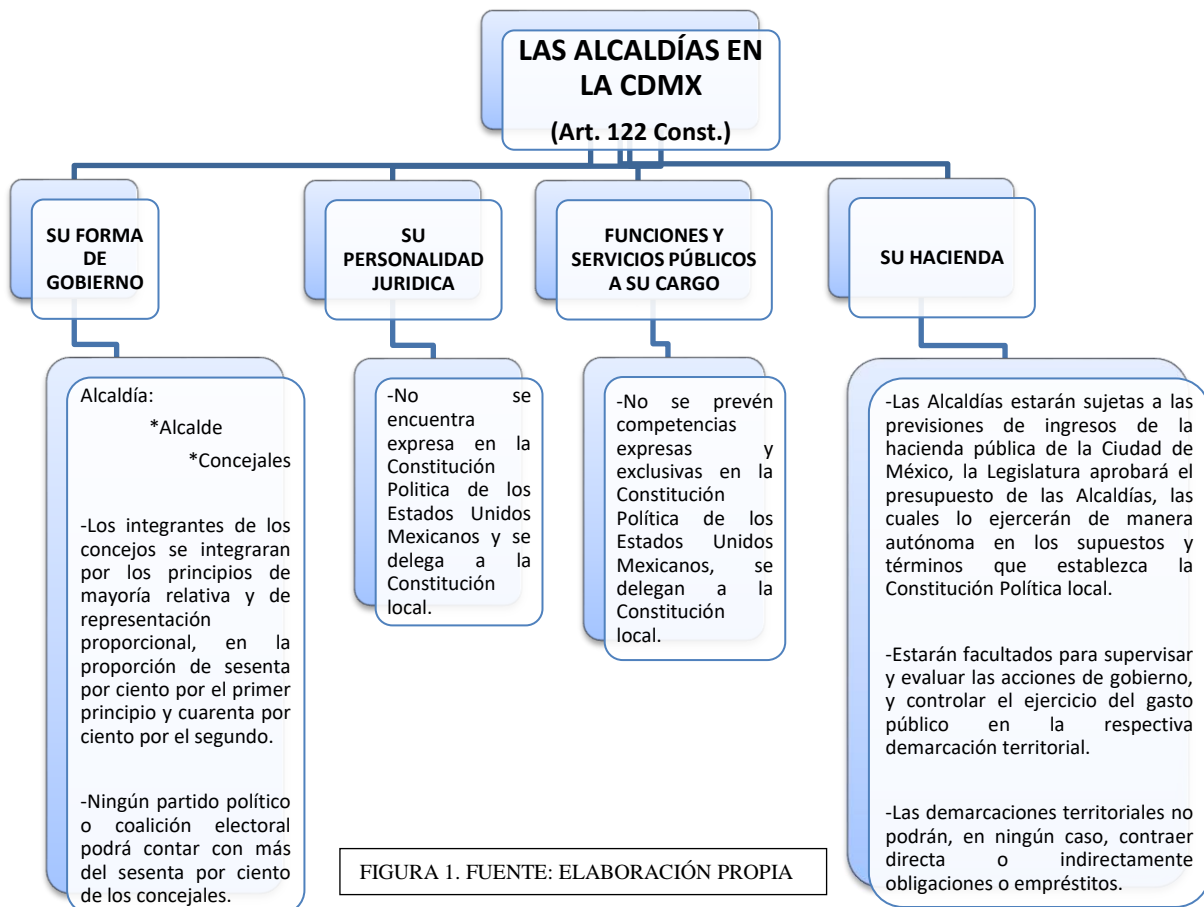
¹⁴ *Mi constitución CDMX: Razones y Avances*. Consultado en línea en <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/media/RazonesAvances.pdf> el 16 de agosto de 2018.



el cual nos ocupa hoy en éste trabajo pues es evidente que el proceso por el que ha pasado la CDMX para conseguir su autonomía y su propia constitución ha sido completamente distinto a lo que ocurrió en las demás entidades federativas del país. Bajo esa lógica, la CDMX en su constitución ha adoptado la figura de Alcaldías y no la de Municipios, de tal forma que la aparición de esta figura nos obliga a reflexionar en torno a las diferencias y similitudes que existen entre las alcaldías y los municipios.

II. LA ALCALDÍA

El sustento legal que le da carácter de validez a la figura de las alcaldías en la CDMX es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122. Dicho sustento se da de manera limitada ya que sólo le dedica la fracción VI de este artículo. Esta fracción señala que “el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local”. En la siguiente figura se desglosa de manera breve lo que el artículo 122 constitucional en su fracción VI prevé para los municipios.



Como se puede observar, lo que el artículo 122 constitucional prevé para las alcaldías es limitado y delega casi todas sus competencias a la constitución local, por lo tanto, es en los artículos 52, 53, 54, 55 y 56 de la Constitución Política de la CDMX en donde se concentran todas las atribuciones de las alcaldías. Estos artículos abordan principalmente los temas de las demarcaciones territoriales, la integración, organización y facultades de las alcaldías, de las personas titulares de las alcaldías, de los concejos de las alcaldías, del cabildo de la Ciudad de México, de los recursos públicos de las alcaldías y de la participación ciudadana de las alcaldías. En la siguiente figura se desglosa de manera breve lo que disponen dichos artículos y posteriormente pasamos a un análisis más profundo sobre las alcaldías en la CDMX.



FIGURA 2. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

1. LOS CONCEJOS DE LAS ALCALDÍAS

De acuerdo con el artículo 53 de la Constitución Política de la CDMX en su apartado C señala que los concejos “son los órganos colegiados electos en cada

demarcación territorial, que tienen como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente a las demarcaciones territoriales”, sin embargo, “en ningún caso ejercerán funciones de gobierno y de administración pública”.

Aparentemente la creación de las alcaldías acompañadas por un concejo tiene como objetivo nutrir la cultura democrática de la ciudad ya que considera a la ciudadanía como el vínculo existente entre las personas y la comunidad a la que pertenecen¹⁵, de esta forma las alcaldías se asumen como el orden de gobierno más próximo a la población y por tal motivo deben estar sometidas a un concejo que sea plural y democrático para que funcione como un sistema de contrapeso al poder político del alcalde y que de esta forma pueda llevar efectivamente sus funciones de vigilancia.

Los concejos serán elegidos, según lo estipulado por el Artículo 122, en su fracción VI, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 53, en sus puntos 3 y 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción del sesenta por ciento por el primer principio y de cuarenta por ciento por el segundo. Esta forma de elegir al concejo ha propiciado críticas y ha abierto el debate sobre si es la mejor forma de elección, además, la prensa ha denominado a esta situación como un sistema de “carro completo”.¹⁶

Si señaláramos que una de las finalidades de la creación de las alcaldías con concejos era “aparentemente” un gobierno plural y de contrapesos, lo que el “carro completo” en las

¹⁵ *Mi constitución CDMX: Razones y Avances.* Consultado en línea en <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/media/RazonesAvances.pdf> el 16 de agosto de 2018.

¹⁶ <https://aristeguinoticias.com/3105/mexico/5-claves-del-carro-completo-en-las-alcaldias-de-cdmx/> consultado el 16 de agosto de 2018.

<http://www.jornada.com.mx/2017/05/28/capital/032n1cap> consultado el 16 de agosto de 2018.

<http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1026342.html> consultado el 16 de agosto de 2018.

<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/carro-completo-de-la-aldf-para-anular-alcaldias-abiertas-activista> consultado el 16 de agosto de 2018.

alcaldías significa es que el alcalde, que será elegido por el principio de mayoría relativa junto con el sesenta por ciento de su planilla de concejales, carecerá precisamente de pluralidad y los contrapesos serán nulos o, al menos, limitados. La consecuencia de que prevalezca este sistema de “carro completo” en las alcaldías supone que las principales funciones del concejo, las cuales son las de supervisar y evaluar al alcalde, no se lleven a cabo a cabalidad o que estén al servicio del gobierno en turno.

2. EL CABILDO DE LA CDMX

El marco jurídico de la Ciudad de México establece, en el artículo 54 de la constitución local, un “concejo de alcaldes y alcaldesas” que “se denominará Cabildo”. Esta figura jurídica funcionará como un órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno de la Ciudad de México. Dentro de las funciones más importantes que tendrá el cabildo de la ciudad se encuentran las siguientes: establecer acuerdos generales sobre los asuntos de la administración pública de la Ciudad y de las demarcaciones territoriales que se sometan a su consideración; opinar sobre las iniciativas de ley y de cualquier otra norma que promueva el jefe de gobierno y que tengan un impacto en el ámbito específico de las demarcaciones territoriales; acordar políticas, programas y acciones para el desarrollo de infraestructura, servicios y otras actividades de interés para la ciudad; acordar inversiones respecto a las obras y acciones que realice el Gobierno de la Ciudad de México en las demarcaciones territoriales; establecer la política hídrica y; establecer esquemas de coordinación entre alcaldías, así como entre éstas y la administración pública. En suma, el cabildo supone un sistema de contrapesos (similar o a una mayor escala de lo que pretende ser el concejo en las alcaldías) para la vigilancia y la evaluación del jefe de gobierno de la ciudad.

3. LAS FUNCIONES Y LA AUTONOMÍA DE LAS ALCALDÍAS

El artículo 52 de la Constitución política de la CDMX señala que las demarcaciones territoriales estarán a cargo del órgano político administrativo denominado alcaldía, el cual será autónomo en su gobierno interior. Los aspectos más relevantes de este artículo son los puntos 5 y 6, los cuales tienen que ver con la modificación en el número, denominación y límites de las demarcaciones territoriales, las cuales podrán ser modificadas si se considera necesario siempre y cuando se presente una propuesta al Congreso de la Ciudad de México. Están facultados para presentar dicha propuesta la alcaldía o las alcaldías que sean las interesadas en someterse a un análisis para su modificación, el jefe de gobierno, un tercio de las y los diputados que integren el congreso de la ciudad y también se aceptaran las iniciativas ciudadanas. De tal forma que en estos puntos consideramos que las alcaldías de la CDMX no gozan de una autonomía plena en cuanto a su extensión territorial puesto que si (contra su voluntad) el jefe de gobierno, una parte del congreso local o incluso la ciudadanía considera que la extensión territorial o el número de alcaldías en la ciudad debe cambiar, esta propuesta se someterá a discusión y, en ese caso y ya vulnerada su autonomía, es en plena discusión sobre la propuesta en donde la alcaldía o las alcaldías vulneradas podrán defender su autonomía a preservar su extensión territorial. El único caso en donde podría existir una autonomía plena respecto a este asunto es en el caso en donde las propias alcaldías envíen su propuesta de modificación y argumenten de manera eficiente su postura y sin la intervención de otra figura de gobierno.

El artículo 53 de la Constitución Política de la CDMX define a las alcaldías como “órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años”. Sin embargo, un aspecto importante que llama nuestra atención y que debemos señalar es que para esta forma de gobierno, según lo establecido en este artículo 53, no se mencionan funciones concretas y exclusivas de gobierno y administración, solamente se hace mención de las que son sus

finalidades y sus competencias,¹⁷ situación que no es lo mismo y que resulta en una amplitud de competencias que no llegan a aterrizar en funciones concretas. De tal forma que, para el caso de las finalidades, se utilizan términos como promover, facilitar, garantizar, impulsar, propiciar, etc., y que no implican necesariamente funciones concretas por parte de las alcaldías. A continuación se citan algunas fracciones del apartado A, punto 2, del artículo 53 a modo de ejemplo.

Son finalidades de las alcaldías:

“III. Promover la convivencia, la economía, la seguridad y el desarrollo de la comunidad que habita en la demarcación”.

“IV. Facilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de asuntos públicos”

XI. Garantizar la equidad, eficacia y transparencia de los programas y acciones de gobierno”.

A diferencia de las fracciones anteriores, la fracción XX del punto 2, en el apartado A del artículo 53 de la Constitución Política de la CDMX, parece ser la única que denota una función concreta de las alcaldías, dicha fracción indica que una de las finalidades de las alcaldías es “establecer instrumentos de cooperación local con las alcaldías y los municipios de las entidades federativas. Además, coordinarán con el Gobierno de la Ciudad de México y Gobierno Federal, la formulación de mecanismos de cooperación internacional y regional con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y organismos

¹⁷ Entendemos por función, según lo que señala el Diccionario de la Real Academia Española, como: “Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas”, mientras que finalidad se define como: “Fin con que o por qué se hace algo”, por último, se define competencia como: “Pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado”. De tal forma que, por ejemplo, funciones concretas serían brindar servicio de agua potable, hacerse cargo del alumbrado o tener el control de la fuerza pública en la demarcación. En el caso de la Ciudad de México esas funciones están a cargo del gobierno central y no de las alcaldías, por lo tanto, cuando nos referimos a las finalidades y competencias, entendemos que son más bien facilitadoras (en cada una de sus demarcaciones) de las funciones de administración del gobierno central y no ejecutoras de acciones concretas.

internacionales”. Por cómo se escribe en el texto constitucional, entendemos que podría ser una función concreta porque cabe suponer que existiría un ejercicio de deliberación dentro del concejo junto con el alcalde en el cual se deberán establecer los mecanismos para la creación de esos instrumentos de cooperación, sin embargo, esta fracción se contrapone con lo estipulado en el apartado B, punto 3, inciso C, fracción II del mismo artículo, el cual señala que la persona titular de la alcaldía contará con una atribución subordinada al Gobierno de la Ciudad de México “para participar en la instancia de coordinación metropolitana, de manera particular aquellas demarcaciones territoriales que colindan con los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México”. Se contraponen ambos puntos por dos razones; primero, no es facultad de las alcaldías (como órgano conjunto de gobierno) establecer dichos instrumentos para celebrar convenios, sino tal y como lo estipula el punto 3 del apartado B de este artículo, son atribuciones de los titulares de las alcaldías, es decir, es únicamente el alcalde, y no el alcalde junto con el concejo, el que establecerá dichos instrumentos de cooperación; segundo, en realidad no es facultad exclusiva del titular de la alcaldía establecer esos instrumentos de cooperación, pues como se menciona en el punto 3 del artículo 53, en la fracción II del inciso C, del apartado B, esa instrumentación de cooperación con otros municipios y alcaldías se reduce a una participación subordinada del alcalde frente al Gobierno de la Ciudad de México para celebrar convenios con otros municipios del país, en ese caso y en el de convenios entre alcaldías, éstos se llevarán a cabo bajo la tutela y la supervisión del Gobierno de la Ciudad de México y, en el caso de convenios internacionales, existirá una tutela del Gobierno Federal. Con esto podemos afirmar que si el alcalde desempeñará un rol de subordinación frente al gobierno local y frente al gobierno federal, en cuanto a la cooperación y celebración de convenios con otros municipios, alcaldías y similares internacionales, la autonomía de las alcaldías, en este punto, se encuentra bastante limitada.

Las competencias de las alcaldías se señalan en el apartado A, punto 12 de este mismo artículo 53 y son las siguientes: gobierno y régimen interior; obra pública y desarrollo urbano; servicios públicos; movilidad; vía pública; espacio público; seguridad ciudadana;

desarrollo económico y social; educación, cultura y deporte; protección al medio ambiente; asuntos jurídicos; rendición de cuentas y participación social; reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; alcaldía digital y las demás que señalen las leyes. Como se puede observar, las competencias de las alcaldías son muy amplias y generales de tal forma que seguimos sin poder visualizar funciones concretas y exclusivas que tengan bajo su cargo las alcaldías y que se encuentren expresas en el orden jurídico local. En todo caso, para encontrar funciones más o menos concretas tenemos que remitirnos al apartado B del artículo 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues es en el punto 3 de este apartado en donde se establecen atribuciones concretas que, sin embargo, no son atribuciones de la alcaldía como órgano conjunto de gobierno sino que, por el contrario, son atribuciones únicamente de los titulares, es decir, de los alcaldes. Anotamos las funciones que consideramos más importantes ya que tienen que ver directamente con acciones de gobierno que impactan en los ejes fundamentales de cualquier gobierno, como lo son la sanción de impuestos, la autonomía hacendaria, obras y servicios públicos, seguridad pública y acuerdos de vecindad con otras alcaldías y municipios. Estas atribuciones se clasifican de 3 maneras y:

- a) Atribuciones exclusivas de los alcaldes: velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, derechos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, e imponer las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal; presentar iniciativas ante el Congreso de la Ciudad de México; formular el proyecto de presupuesto de la demarcación territorial y someterlo a la aprobación del concejo; administrar con autonomía los recursos materiales y los bienes inmuebles de la Ciudad de México asignados a la alcaldía, sujetándose a los mecanismos de rendición de cuentas establecidos en la constitución local y; prestar servicios públicos como alumbrado, limpia y recolección de basura, poda de árboles, regulación de mercados y pavimentación.
- b) Atribuciones en forma coordinada con el gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades: elaborar los proyectos de presupuesto de egresos de la demarcación y

de calendario de ministraciones y someterlos a la aprobación del concejo; construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en vialidades primarias y secundarias de su demarcación; construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar y mantener en buen estado los mercados públicos; ejecutar dentro de su demarcación territorial los programas de obras públicas para el abastecimiento de agua potable y el servicio de drenaje y alcantarillado; intervenir en coordinación con la autoridad competente, en el otorgamiento de certificaciones de uso de suelo; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y; administrar los juzgados cívicos y de registro civil.

- c) Atribuciones en forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad de México: participar en la elaboración, planeación y ejecución de los programas del Gobierno de la Ciudad de México, que tengan impacto en la demarcación territorial; participar en la instancia de coordinación metropolitana, de manera particular aquellas demarcaciones territoriales que colindan con los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México; ejecutar políticas de seguridad ciudadana en la demarcación territorial; disponer de la fuerza pública básica en tareas de vigilancia, pero el Gobierno de la Ciudad de México siempre atenderá las solicitudes de la alcaldía en temas de seguridad; proponer y opinar previamente ante la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, respecto de la designación, desempeño y/o remoción de los mandos policiales que correspondan a la demarcación territorial y; supervisar los mandos de la policía preventiva dentro de su demarcación territorial.

En la anterior clasificación de atribuciones hemos subrayado los elementos que a nuestro parecer trastocan la autonomía de las alcaldías ya que, por ejemplo, en el apartado de atribuciones exclusivas se menciona que las alcaldías podrán aplicar sanciones excepto las de carácter fiscal y esto se suma el hecho de que la autonomía en su hacienda recae simplemente en la administración de los recursos materiales y los bienes inmuebles que les designe el gobierno central y no en el presupuesto monetario que les asigne el gobierno

local. En otras palabras, las alcaldías no disponen de una recaudación de impuestos propia y por lo tanto su administración hacendaria sigue siendo dependiente y centralizada ya que se ve limitada a elaborar un proyecto de egresos pero el que tendrá la última palabra en la asignación de recursos será el Gobierno de la Ciudad de México. Por otro lado, en lo que respecta a los servicios públicos éstos los proporcionarán las alcaldías de manera coordinada con el gobierno central; la administración de sus reservas naturales y la administración de los juzgados cívicos y del registro civil también se llevarán a cabo de manera coordinada con el gobierno central. Por último, en los que probablemente sean los temas de gobierno interno más determinantes, como el de asociación con otras alcaldías y otros municipios, las alcaldías simplemente asumen un rol secundario y subordinado al tutelaje del gobierno central ya que será el jefe de gobierno el que tendrá el control de las fuerzas policiales, el que designará los mandos de la policía y el que decidirá cuáles son los convenios de asociación que le convienen a las alcaldías.

A modo de conclusión, en este punto podemos decir que la mera existencia de atribuciones compartidas y subordinadas sugiere el hecho de que las alcaldías en la Ciudad de México carecen de autonomía o, en todo caso, su autonomía se encuentra bastante limitada. Vale la pena, entonces, preguntarse para qué sirve el hecho de que el artículo 53 de la Constitución de la CDMX dote de personalidad jurídica y de autonomía (tanto hacendaria como política) a las alcaldías si en el fondo aún se mantendrá un gobierno centralista que tutelaré los temas más importantes de gobierno interno en las demarcaciones territoriales. Se supone que la finalidad de la creación de las alcaldías es establecer una figura similar a la de los municipios¹⁸ ya que éstos hacen posible la autonomía de sus estados al descentralizar ciertas funciones de gobierno, entonces, al pretender ser una figura similar, las alcaldías dotarán de autonomía a la Ciudad de México. Parece ser que el objetivo de la autonomía de

¹⁸ Recordemos que históricamente han existido propuestas para que las demarcaciones territoriales de la capital del país volvieran a ser municipios. Ninguna propuesta fue aprobada pero se optó por una figura similar que cumpliera más o menos las mismas funciones, es decir, las alcaldías. Véase: Becerra Chávez, Pablo Javier, "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", *op. cit.*, pp. 318-339.



la Ciudad de México se logra (ya abordaremos más sobre este tema en las conclusiones), sin embargo, no alcanza a transmitir esa autonomía a cada una de las alcaldías, por lo tanto, vale la pena preguntarnos también si los municipios sufren el mismo problema de carencia de autonomía y de un amplio tutelaje por parte de los gobiernos centrales. Pasemos, pues, a analizar el municipio mexicano.

III. EL MUNICIPIO

Existen diferentes corrientes que explican desde su postura el origen del municipio,¹⁹ una de ellas y la que consideramos más útil para esta investigación dado que lo que se plantea es un análisis del estatus jurídico de la figura del municipio y de la relación que tiene con las funciones que le asigna el Estado, es la corriente positivista la cual “considera al municipio como una creación del Estado, siendo el Estado un orden jurídico con órganos especializados y legítimos para emisión de las leyes y aplicación de las mismas, origen de su constitución y organización [...] como consecuencia de este planteamiento, el municipio no existe sino a partir de una ley que le da vida”²⁰. Es decir, si bien es cierto que los elementos que conforman al municipio como el territorio, la población (vecindad) y gobierno,²¹ existen de carácter natural y antes de la aparición del Estado, en la actualidad no es posible la existencia de un municipio sin un sustento legal que valide su figura y que lo dote de características y funciones propias y exclusivas.

El municipio es la asociación de vecindad:

- a) Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio.
- b) Asentada en un territorio jurídicamente delimitado.
- c) Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular.

¹⁹ Torres Estrada, Pedro, “Los orígenes del municipio, de su autonomía y garantía institucional”, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

²⁰ *Op. cit.* Pp. 10-11.

²¹ Población: “Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del Municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales”. Territorio: “Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del Municipio. Es la porción del territorio de un estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida Comunitaria”. Gobierno: “El Municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal [...]”. *El municipio mexicano*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, p. 48. Consultado en línea en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y el 16 de agosto de 2018.

d) Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa,²² y el ayuntamiento “es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores”,²³ es decir, el municipio es la figura jurídica y el ayuntamiento es el organismo administrativo que efectúa las funciones de gobierno del municipio. Los ayuntamientos en México se integran, según lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, bajo el principio de representación proporcional (con excepción al cargo de presidente municipal, el cual es electo por el principio de mayoría relativa) con el objetivo de que los regidores y síndicos actúen como un efectivo contrapeso para el presidente municipal y de esta forma exista un mecanismo eficiente de control y participación ciudadana.

En el caso mexicano el sustento legal que le da un carácter de validez al municipio es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 el cual señala que “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 [...]”. En la siguiente figura se desglosa de manera breve lo que el artículo 115 constitucional prevé para los municipios.

²² Ochoa Campos, Moisés, *El municipio, su evolución institucional*, México, Banobras, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, 1981, p. 12 citado en González Minchaca, Damaris, “El municipio en México”, en *Revista República Jurídica Administrativa. Revista Estudiantil de Derecho Hispanoamericano*, Año 2, Número 3, Enero-Junio 2011, México, p. 26.

²³ González Minchaca, Damaris, “El municipio en México”, en *Revista República Jurídica Administrativa. Revista Estudiantil de Derecho Hispanoamericano*, Año 2, Número 3, Enero-Junio 2011, México, p. 26.

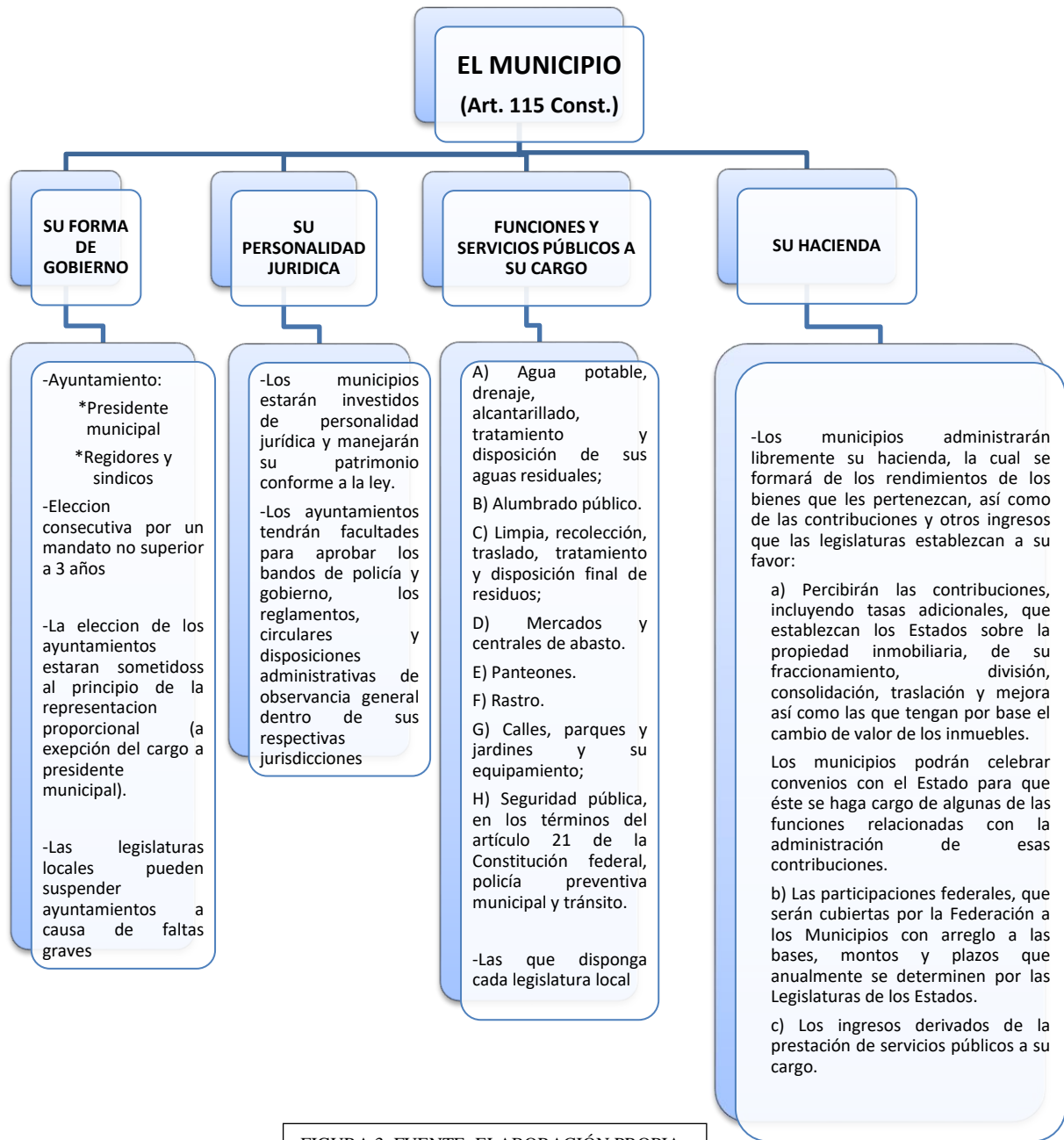


FIGURA 3. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

1. PERSONALIDAD JURÍDICA E INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS

La fracción II del artículo 115 constitucional dota de personalidad jurídica a los municipios lo cual significa no solo que puedan aprobar leyes en materia municipal,

reglamentos, circulares o disposiciones administrativas, sino que jurídicamente el municipio está diseñado para establecer medios de impugnación y órganos para dirimir controversias entre su administración y los particulares y para celebrar actos o convenios con otros municipios y con el estado. En el caso de convenios entre municipios éstos pueden celebrarse entre dos o más del mismo estado o, incluso, entre municipios de distintos estados (previa aprobación de las legislaturas locales).

Según lo dispuesto por el artículo 115 constitucional en su fracción IV, los municipios contarán principalmente con 3 fuentes de ingreso: 1) contribuciones sobre su propiedad inmobiliaria, 2) aportaciones federales, y 3) ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo o recaudación de impuestos. Por otra parte, esta fracción también señala que los municipios tienen la facultad de proponer a sus legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y que los municipios tendrán la facultad de presentar su propuesta de ingresos ante el congreso local, el cual la revisará, aprobará y fiscalizará. Por último pero no menos importante, esta fracción establece que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa y únicamente por los ayuntamientos o, en todo caso, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley.

2. LA AUTONOMÍA COMO ELEMENTO ESENCIAL DEL MUNICIPIO

Etimológicamente autonomía se compone de *autós*: propios y *nómos*: ley, es decir, se podría definir como la posibilidad de darse leyes propias,²⁴ sin embargo, Pedro Torres Estrada nos ofrece una definición más amplia sobre el concepto al señalar que “la autonomía es el atributo de toda agrupación social, la que por la misma naturaleza de su creación nace con ella, como una forma de identidad y de independencia antes las demás

²⁴Torres Estrada, Pedro, *op. cit.*, p. 27.

comunidades”.²⁵ Ahora bien, una cosa es la autonomía de cualquier grupo social o institución y otra cosa es la autonomía municipal la cual “significa potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras”.²⁶ En ese sentido los estudios especializados sobre el municipio coinciden en señalar que para que se considere una autonomía plena del municipio se deben reconocer 3 aspectos: autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera, en donde:

- a) Autonomía política. Es, la capacidad jurídica del municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser inferida por otros niveles de gobierno.
- b) Autonomía administrativa. Que entendemos como la capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna, sin la intervención de otras autoridades, contando el municipio, además, con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social.
- c) Autonomía financiera. Que es la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.²⁷

La autonomía local (en sus tres aspectos anteriores) debe ser una garantía institucional y, por lo tanto, debe ser reconocida plenamente por la Constitución, debe ser así porque “la garantía institucional conlleva la prohibición a otros poderes de cometer excesos, inspirada en los principios de proporcionalidad y de interdicción de las arbitrariedades en las

²⁵ *Op. cit.*, P. 26

²⁶ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1994, pp. 185, 189, 190, 191 y 193. Citado en Aragón Salcido, María Inés, “Autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México”, *Federalismo y regionalismo*, Coord. José María Serna de la Garza, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 596.

²⁷ Quintana Rolda, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, pp. 194 y 195, en Aragón Salcido, María Inés, *op. cit.*, pp. 603 y 604.

relaciones entre administraciones públicas”.²⁸ Es por esta razón que en el caso mexicano, el artículo 115 constitucional dota al municipio de personalidad jurídica para que pueda acudir a órganos institucionales especializados y pueda defenderse legalmente, en el caso de que hubiese algún conflicto entre el municipio y otros órganos o niveles de gobierno pues “la autonomía sólo será plena si los municipios pueden acceder de manera sencilla y efectiva mediante sus autoridades legitimadas, ante los tribunales del Estado en defensa de su autonomía si les es vulnerada. Sin esta facultad, el concepto de autonomía quedaría incompleto”.²⁹

Si bien es cierto que en nuestro texto constitucional se encuentra ausente el concepto de autonomía eso no implica que nos encontremos ante un caso de una nula garantía institucional de la autonomía municipal. Podríamos decir simplemente que el concepto de autonomía fue sustituido por el de municipio libre. Basta con revisar a profundidad el artículo 115 para darnos cuenta de que la autonomía tanto política, como administrativa, la financiera y la personalidad jurídica del municipio están garantizadas plenamente por el marco jurídico mexicano.

Por último cabe hacer dos pequeñas aclaraciones: primero, los municipios no son soberanos,³⁰ solamente son libres y autónomos puesto que “sólo los Estados son soberanos, porque tienen legitimidad para ello, mientras que los entes intermedios entre el Estado y los ciudadanos son autónomos”;³¹ en segundo lugar, “ser autónomo supone la ausencia de tutelas” y en el dado caso de que existiese algún tipo de tutelas se tendría que “analizar el

²⁸Torres Estrada, Pedro, *op. cit.*, p. 32.

²⁹*Op. cit.*, p. 29.

³⁰ El Sistema de Información Legislativa define el concepto de soberanía como: “al ejercicio de la autoridad en un cierto territorio [...] la Soberanía significa independencia, es decir, un poder con competencia total. Este principio señala que la Constitución es el fundamento o la base principal del ordenamiento jurídico, por lo que no puede existir norma que esté por encima de esta [...] Entre las principales características que describen a la Soberanía es que es absoluta, perpetua, indivisible, inalienable e imprescriptible. Es absoluta porque define a un poder originario que no depende de otros ni está limitada por las leyes, es perpetua porque su razón trasciende a las personas que ejercen el poder y a diferencia de lo privado es imprescriptible e inalienable.” Consultado en línea en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=229> el 14 de agosto de 2018.

³¹Torres Estrada, Pedro, *op. cit.*, p. 27.

tipo de tutelas que sobre él se ejercen por otros entes de gobierno sobre sus actos, normas y medidas, pues el grado de tutela influirá sobre el grado de autonomía”.³² En ese sentido, sólo la nación es soberana ya que no hay nada por encima de su marco jurídico y de su legitimidad, pues es el poder originario del que se derivan todos los entes federales que la componen, de tal forma que las entidades federativas y los municipios del país, al estar tutelados en cierta medida por el Estado, no son soberanos. Podemos concluir, en este punto, que los municipios mexicanos tienen una autonomía amplia pero limitada puesto que se encuentran tutelados en cierto grado por sus estados y en casos excepcionales la tutela recae en el poder federal, sin embargo, consideramos que esa autonomía es más amplia que de la que gozan las alcaldías en al CDMX, por lo tanto, la finalidad de hacer similares a las figuras de las alcaldías con la de los municipios fracasa (profundizaremos sobre estas dos situaciones en las conclusiones finales).

³²*Op. cit.*, p. 27.

IV. ANÁLISIS COMPARATIVO

Hasta este punto hemos desarrollado un análisis separado de lo que son las alcaldías y los municipios, su marco legal y sus funciones. Corresponde, entonces, hacer el balance entre las diferencias de ambas formas de gobierno, además, este análisis nos permitirá observar que no hay similitudes entre una figura y otra. La necesidad de equipararlas surge porque el objetivo de la reforma política de la Ciudad de México es dotar de autonomía a la capital del país y la única forma de lograr ese objetivo es descentralizando la administración local del gobierno federal, sin embargo, no se puede pretender una autonomía del gobierno federal si esa autonomía no se transfiere también a una autonomía local (que es precisamente lo que ocurre con la existencia de los municipios en los estados). Vale entonces preguntarse, ¿Por qué se eligió a la figura de las alcaldías y no la de municipios como estructura básica de la Ciudad?

1. DIFERENCIAS

La forma en cómo fueron pensadas las alcaldías en la CDMX para la integración de sus miembros podría parecer ser la única similitud que se encontraría entre las alcaldías y los municipios, sin embargo se trata, en todo caso, más de una similitud de forma que de fondo. A continuación ponemos un cuadro comparativo entre cómo se integran los municipios y las alcaldías para evidenciar la similitud de forma y comenzar a exponer las diferencias que realmente existen entre al momento de integrar su gobierno.

Figura	Ayuntamiento	Alcaldía
Representación política	Se integra por un presidente municipal, el o los síndicos y los regidores.	Se integra por un alcalde y por un concejo.
Objetivo	Una eficiente administración pública con pesos y	Una eficiente administración pública con pesos y

	contrapesos electa democráticamente.	contrapesos electa democráticamente.
Funciones	<p>-Presidente municipal: representante político y administrativo del ayuntamiento.</p> <p>-Síndico o síndicos: encargados de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que este fuere parte.</p> <p>-Regidores: tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia entre otras.</p>	<p>-Alcalde: representante político, administrativo y jurídico de la alcaldía. Solo en él recaen funciones de gobierno.</p> <p>-Concejo: sus únicas funciones son las de supervisión y evaluación de las acciones de gobierno. En ningún caso ejercerán funciones de gobierno y de administración pública.</p>

Como podemos observar, se podría pensar que existe una similitud entre cómo se conciben las alcaldías y los municipios para una administración pública eficiente ya que el alcalde y el presidente municipal (que son una figura similar) cuentan (aunque solamente en teoría para el caso de las alcaldías) con un grupo de personas que servirán de contrapeso al ejercicio de su gobierno, sin embargo, en lo sustancial que tiene que ver, primero, en cómo serán electas las personas que desempeñaran el papel de contrapeso en la administración local y, segundo, en las funciones que tendrán a su cargo estas personas, encontramos una diferencia bastante marcada. En el caso del municipio consideramos que existe un balance

equilibrado de pesos y contrapesos ya que el ayuntamiento (a excepción del presidente municipal) se elige bajo el principio de representación proporcional, lo que conlleva a una apertura democrática y plural de ideas que tendrán voz y voto dentro del ayuntamiento. En el caso de la alcaldía, por el contrario, ya hemos analizado la situación del “carro completo” en donde el alcalde que gana las elecciones de su demarcación se lleva también el sesenta por ciento de la integración del concejo, de tal forma que la pluralidad democrática se ve limitada dentro de la integración de las alcaldías, además, si a lo anterior se suma el hecho de que los concejos tienen voz pero no voto en las decisiones de gobierno ya que sus funciones sólo se limitan a vigilar la administración del alcalde, estamos hablando entonces de un sistema de pesos y contrapesos defectuoso y a modo del alcalde en turno. En conclusión, estamos hablando de que esta similitud entre alcaldías y municipios es ambigua ya que se pretende equiparar a ambas figuras pero en realidad en sus funciones y en sus objetivos son totalmente contrarias.

De aquí en adelante nos encontramos con diferencias más evidentes, principalmente en los tres rubros siguientes:

a) Personalidad jurídica: El artículo 53 de la Constitución Política de la CDMX especifica que “las alcaldías [...] estarán dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto”, sin embargo, como señalamos en el apartado del municipio, la autonomía debe ser una garantía institucional porque de esta forma existe un límite de competencias entre administraciones públicas y, en dado caso de que alguien viole la autonomía de cualquier ente de gobierno, el afectado tendrá personalidad jurídica para acudir a órganos institucionales especializados para defenderse legalmente. En ese sentido, por ejemplo, por más que el artículo 53 de la Constitución Política de la CDMX dote de personalidad jurídica a las alcaldías, la misma constitución local señala en su artículo 52 que las demarcaciones territoriales pueden ser modificadas si se considera necesario y pueden llevar a cabo la propuesta de modificación no sólo las alcaldías sino también el jefe de gobierno, un tercio de las y los diputados que integren el

congreso de la ciudad y la ciudadanía mediante una iniciativa correspondiente. En ese caso es solamente en pleno debate en el congreso local en donde las alcaldías pueden defender su autonomía y no se especifica en ningún momento si las alcaldías cuentan con instrumentos jurídicos o instancias a las que puedan apelar en el caso de que no estén conformes con el resultado de la iniciativa. Parece entonces que sirve de poco y nada su personalidad jurídica si en el fondo no hay una garantía institucional por la cual puedan defenderse.

A diferencia de lo que ocurre con las alcaldías, la fracción II del artículo 115 constitucional dota de personalidad jurídica a los municipios y significa no sólo que pueden aprobar leyes en materia municipal, reglamentos, circulares o disposiciones administrativas, sino que jurídicamente el municipio está diseñado para establecer medios de impugnación y órganos para dirimir controversias entre su administración y los particulares y para celebrar actos o convenios con otros municipios y con el estado (previa aprobación del congreso local). En el caso de las alcaldías, estas limitan su personalidad jurídica a proponer, aprobar y vigilar los reglamentos, circulares o disposiciones administrativas que disponga para sus territorios el gobierno central. En conclusión, en los aspectos antes señalados, podemos decir que la personalidad jurídica del municipio es amplia en comparación con la personalidad jurídica de las alcaldías, la cual se ve bastante limitada frente a otros niveles de gobierno.

b) Hacienda y presupuesto:-Según el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción VI, las alcaldías estarán sujetas a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México y la legislatura local aprobará su presupuesto, además, la Constitución Política de la CDMX en el artículo 55, punto 2, suma al presupuesto de las alcaldías las aportaciones y fondos federales y los ingresos generados por el pago de los actos que realicen las alcaldías en el ejercicio de sus atribuciones (aunque es la tesorería central quien recibe estos recursos), sin embargo, las alcaldías no pueden imponer sanciones de carácter fiscal, de tal forma que la autonomía de su hacienda se limita únicamente a administrar los recursos materiales y los bienes inmuebles que la

Ciudad de México les asigne a sus demarcaciones territoriales y a supervisar y a evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio del gasto público.

El municipio, por el contrario, y según lo dispuesto por el artículo 115 constitucional en su fracción IV, contarán principalmente con 3 fuentes de ingreso: 1) contribuciones sobre su propiedad inmobiliaria, 2) aportaciones federales, y 3) ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y recaudación de impuestos, además, los municipios tienen la facultad de proponer a sus legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Por último, esta fracción establece que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa y únicamente por los ayuntamientos o, en todo caso, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley. Podemos concluir que, en este punto también, la autonomía de las alcaldías es más limitada que la de los municipios, incluso podemos observar que la asignación de recursos se encuentra bastante centralizada para el caso de las alcaldías mientras que los municipios tienen una libertad de generar sus propios ingresos y las aportaciones que reciben de los gobiernos tanto federales como locales, se dan de manera descentralizada.

c) Seguridad pública: para el municipio se dispone en el artículo 115, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal aunque acatará las órdenes del Gobernador del Estado en casos que éste juzgue sean de fuerza mayor y, en casos excepcionales, el ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública ya sea por residencia temporal o transitoria. A diferencia de las alcaldías, para las cuales se estipula en el artículo 53, apartado B, inciso c, que solo ejecutarán las políticas de seguridad que disponga el gobierno central, es decir, podrán disponer de la fuerza pública básica pero siempre y cuando se haya solicitado al Gobierno de la Ciudad, además, sólo podrá proponer y opinar previamente ante la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, respecto de la designación, desempeño y/o remoción

de los mandos policiales que correspondan a la demarcación territorial y supervisar los mandos de la policía preventiva dentro de su demarcación territorial. Nuevamente, en este punto, nos encontramos con una autonomía limitada por parte de las alcaldías y un ejercicio centralizado del gobierno local frente a las facultades que tiene en la misma materia el municipio.

2. BALANCE

CUADRO COMPARATIVO		
Figura	Municipio	Alcaldía
Marco jurídico	-Art. 115 Constitucional y Constituciones Locales.	-Art. 122 Constitucional en su apartado A, de la fracción VI hasta la fracción XI y la Constitución política de la CDMX.
Concepción jurídica	-Los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre .	-El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías .
¿Cómo se gobiernan?	-Ayuntamiento: Presidente municipal, regidores y síndicos	-Alcaldías: Alcalde y Concejo
Contrapesos (Control y participación ciudadana)	-Eficiente (principio de representación proporcional para la integración del ayuntamiento)	-Deficiente (sistema mixto – mayoría relativa y representación proporcional- para la integración de los concejos. El partido que gana la alcaldía se lleva “carro completo”, es decir, alcaldía + concejo.
Personalidad jurídica	Amplia	Limitada
¿Tiene funciones concretas de gobierno y administración?	Sí. Las que se establecen en el artículo 115 constitucional y las que se amplían en las	No. Las funciones concretas y exclusivas no recaen en la alcaldía sino en el titular de ésta.

	Constituciones locales.	
¿Autonomía de su hacienda?/ ¿Centralizada o descentralizada?	Si/Descentralizada	No/Centralizada
¿Autonomía en su seguridad pública?/ ¿Centralizada o descentralizada?	Si/Descentralizada	No/Centralizada

CONCLUSIÓN

Al final del apartado correspondiente a las Alcaldías, dejamos entrever nuestra postura acerca de que consideramos que la Ciudad de México logró, mediante la nueva reforma política, una efectiva autonomía frente a otros gobiernos estatales y frente al gobierno federal (situación de la que carecía como Distrito Federal) y que, sin embargo, no logró transmitir al interior de los gobiernos locales de sus demarcaciones territoriales esa autonomía. Afirmamos que la capital del país ahora gozará de una efectiva autonomía porque, a diferencia del Distrito Federal, la Ciudad de México podrá participar en las reformas constitucionales que requiera el país; el presidente de la república ya no nombrará al jefe de la policía ni al procurador de justicia sino que ahora éstas serán competencias del Jefe de Gobierno; en cuanto a las finanzas, ahora la CDMX tendrá acceso a los fondos federales para estados y municipios y será autónoma en materia presupuestal y de endeudamiento; por último, en materia de derechos, se transita de un Estatuto de Gobierno a una Constitución Política que garantizará los derechos de los ciudadanos de la capital. En suma, estamos hablando de una consolidación de la autonomía de la capital del país y que queda bastante cimentada en el marco jurídico mexicano.

Por otro lado, sostenemos que la Ciudad de México no logra transmitir o ceder parte de esa autonomía a sus demarcaciones territoriales porque, desde nuestra perspectiva, si equiparamos su estatus al de las otras entidades del país, las cuales también gozan de una autonomía plena de gobierno y administración, pero que además sí transfieren o conceden cierto grado de autonomía a sus estructuras de gobiernos más básicas como lo son los municipios, el análisis nos indica que en ese punto la reforma política y la creación de la figura de las alcaldías fracasó. Se fracasa en esa materia porque la autonomía de los municipios, aunque limitada, es más amplia que la de las alcaldías. Afirmamos lo anterior porque en lo que respecta a la representación política, el municipio tiene más pluralidad, es un contrapeso efectivo a la figura del presidente municipal y tiene funciones concretas de gobierno y administración, mientras que las alcaldías en ese punto son más limitadas (como

se señala en el punto uno del análisis comparativo de esta investigación); la personalidad jurídica del municipio es más amplia y establece mecanismos de defensa jurídica y de apelación en caso de que se vean afectados sus intereses, a diferencia de lo que ocurre con las alcaldías (como se señala en el inciso A del análisis comparativo de esta investigación); en lo que respecta a su hacienda pública, el municipio tiene la facultad de cobrar impuestos y de administrar libremente esos y otros recursos que le sean asignados por sus estados, a diferencia de lo que ocurre en las alcaldías, las cuales son dependientes de la hacienda pública central (como se señala en el inciso B del análisis comparativo); por último, en cuanto a la seguridad pública, los municipios gozan de total libertad de los mandos policiales, mientras que esto no sucede en las alcaldías (como se demuestra en el inciso C del análisis comparativo). El balance comparativo confirma, entonces, que la autonomía de las alcaldías es más limitada que la de los municipios y, por lo tanto, ambas figuras no son equiparables porque existen bastantes diferencias entre una y otra.

La única pregunta que nos queda por responder en esta investigación es la siguiente ¿por qué se eligió la figura de las alcaldías como forma de gobierno interno en la CDMX y no la de municipios? Todo parece indicar que se debe a la histórica “tesis de incompatibilidad” entre poderes federales y locales en un mismo ámbito geográfico, lo cual supuestamente implicaría un “riesgo de colisión entre ellos”.³³ Suponemos, entonces, que con las facultades con las que cuenta actualmente el municipio mexicano esta tesis de incompatibilidad es el argumento central para no establecer esta forma de gobierno en la capital, por el contrario, si se utiliza una figura similar aunque más limitada en cuanto a sus funciones y autonomía, como lo son las alcaldías, es posible dotar de autonomía a la Ciudad de México pero sin que exista ese “riesgo de colisión” entre el gobierno federal y el gobierno local.

³³Becerra Chávez, Pablo Javier, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, Coord. Gustavo Ernesto Emmerich, México: Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, p. 319.

Algunos análisis³⁴, sin embargo, señalan que esta tesis de incompatibilidad tiene que ver más que nada con el régimen presidencialista mexicano del siglo XX, el cual pretendía centralizar todo el poder en la figura del presidente, y con el establecimiento y consolidación del partido hegemónico que servía como instrumento de ese sistema presidencialista. El caso más grave, en cuanto a gobiernos locales, de ese sistema hegemónico fue el de la supresión del ayuntamiento en el Distrito Federal, sin embargo, “sobre la base de consolidación del sistema de partido hegemónico, el régimen político mexicano consolidaría la noción de que [...] todo otro poder en la República debía su existencia al poder presidencial” de tal forma que “el autoritarismo mexicano condujo a un fortalecimiento del poder presidencial tal que todos los titulares del poder Ejecutivo desatarían verdaderas ‘danzas de los gobernadores’, nombrándolos y destituyéndolos a su antojo”³⁵, es decir, a lo largo del siglo XX ni los estados de la república gozaban de una soberanía plena y mucho menos los municipios gozaban de una autonomía total.

El resquebrajamiento del viejo sistema de partido hegemónico y el deterioro del presidencialismo mexicano permitió avanzar en materia de autonomía para los gobiernos locales y permitió aprobar algunas reformas en el Distrito Federal, mismas que ya reseñamos en el marco histórico de esta investigación, y aunque todo parece indicar que el gobierno federal ha decidido por fin descentralizar el poder político y la administración local en la capital del país, curiosamente esa tradición centralista del poder parece que aun quedó arraigada en los actores políticos locales de la capital, parece que ahora son estos actores políticos, junto con sus partidos políticos, los que quieren descentralizar el poder de la Ciudad de México y transferirlo a las alcaldías.

³⁴ Véase, por ejemplo, Emmerich, Gustavo Ernesto, “Del municipio libre a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, 1910-1928”, *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, Coord. Gustavo Ernesto Emmerich, México: Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana, 2005.

³⁵ Becerra Chávez, Pablo Javier, *op. cit.*, p. 294.

No queda duda de que el tema de las alcaldías es una materia inacabada y que será un tema pendiente para los sucesivos Congresos locales de la Ciudad de México que tendrán que poner a discusión si modifican esta figura o si amplían sus facultades para que exista una efectiva descentralización y una mayor autonomía para estas figuras de gobierno local, sobre todo si, y concluimos con esta reflexión, se retoma la argumentación en favor del municipio en la Ciudad de México que expuso Heriberto Jara en 1917:

“No sé por qué va a haber incompatibilidad entre los poderes federales y el municipio; entonces admitiríamos que no es posible la existencia del pacto federal de la República. Si fuésemos a admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los poderes de un estado, porque existe la misma relación”.³⁶

³⁶ Córdova, Arnaldo, “El régimen constitucional del Distrito Federal” en Varios autores, *La democratización del Distrito Federal*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 1992, p. 16. citado en Becerra Chávez, Pablo Javier, *op. cit.*, p. 294,

BIBLIOGRAFÍA

-“5 claves del “carro completo” en las alcaldías de CDMX”, *Aristegui Noticias*, 31 de mayo de 2017, consultado en línea en <https://aristeguinoticias.com/3105/mexico/5-claves-del-carro-completo-en-las-alcaldias-de-cdmx/>.

-“ALDF defendió 'carro completo' para anular alcaldías abiertas: activista”, *El Financiero*, 01 de junio de 2017, consultado en línea en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/carro-completo-de-la-aldf-para-anular-alcaldias-abiertas-activista>.

-Aragón Salcido, María Inés, “Autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México”, *Federalismo y regionalismo*, Coord. José María Serna de la Garza, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

-Becerra Chávez, Pablo Javier, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, Coord. Gustavo Ernesto Emmerich, México: Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana, 2005.

-Bolaños Sánchez, Ángel, *Va carro completo en proyecto para composición de alcaldías*, 28 de mayo de 2017, consultado en línea en <http://www.jornada.com.mx/2017/05/28/capital/032n1cap>.

-*Constitución Política de la Ciudad de México*, Gaceta oficial de la Ciudad de México: 5 de febrero de 2017.

-*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación: 5 de febrero de 1917.

-Díaz, Omar, “La ALDF aprueba “carro completo” para alcaldes”, *Crónica*, 01 de junio de 2017, consultado en línea en <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1026342.html>.

-“Ebrard presenta reforma política para el DF”, *El Financiero*, 09 de agosto de 2010, consultado en línea en <https://www.economista.com.mx/politica/Ebrard-presenta-reforma-politica-para-el-DF-20100809-0048.html>

-*El municipio mexicano*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura. Consultado en línea en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

-Emmerich, Gustavo Ernesto, “Del municipio libre a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, 1910-1928”, *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, Coord. Gustavo Ernesto Emmerich, México: Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana, 2005.

-*Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de reforma política del distrito federal*. Consultado en línea en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPC_M_iniciativa3.pdf.

-*Mi constitución CDMX: Razones y Avances*. Consultado en línea en <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/media/RazonesAvances.pdf> el 16 de agosto de 2018.

-RabellGarcia, Enrique, “La reforma política de la Ciudad de México”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Núm. 36, enero-junio 2017, México.



-“Reforma política del Distrito Federal”, *Mirada Legislativa*, Núm. 38, febrero de 2014, México: Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXII Legislatura.

-*Sistema de Información Legislativa*. Consultado en línea en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=229>.

-Torres Estrada, Pedro, “Los orígenes del municipio, de su autonomía y garantía institucional”, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.