

29
18



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

MODIFICACIONES AL SISTEMA ACTUAL DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

Que para obtener el Título de

LICENCIADO EN DERECHO

presenta

FGO. JAVIER AGUIRRE VIZUETT



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	
I. ANTECEDENTES HISTORICOS	1
A. Epoca Azteca	2
B. Epoca Colonial	11
C. Lucha por la Independencia	22
D. Independencia de México	29
II. LA CIUDAD DE MEXICO, CAPITAL DEL PAIS	38
A. Primer Imperio	39
B. Primera República Federal	44
C. Período Conservador	52
D. Guerra de Reforma	67
E. Segundo Imperio	75
F. El Porfiriato	78
G. Período Armado de la <u>Revo</u> lución Mexicana	87
H. México Moderno	95
III. LAS GRANDES CIUDADES	107
A. El crecimiento de las gran des urbes	108
B. Macrocefalia urbana	117
C. Conurbación	131
IV. LOS SISTEMAS JURIDICOS DE LAS CAPITALES EN EL MUNDO	141
A. Sistemas Unitarios	143
B. Sistemas Mixtos	147
C. Sistemas Federales	149
D. Casos específicos:	156
1. Canadá, Ottawa	156
2. Estados Unidos, Washing ton	159
3. Cuba, La Habana	162
4. Panamá, Ciudad de Panamá	164

5.	Argentina, Buenos Aires	166
6.	Brasil, Brasilia	168
7.	Venezuela, Caracas	170
8.	Egipto, El Cairo	171
9.	Marruecos, Rabat	
10.	Nigeria, Lagos	172
11.	China Popular, Pekin	173
12.	India, Nueva Delhi	177
13.	Japón, Tokio	180
14.	Alemania Democrática, Berlín Oriental	181
15.	Alemania Federal, Bohn	184
16.	Austria, Viena	188
17.	Bélgica, Bruselas	191
18.	Checoslovaquia, Praga	194
19.	España, Madrid	197
20.	Francia, París	199
21.	Italia, Roma	201
22.	Polonia, Varsovia	203
23.	Reino Unido, Londres	207
24.	Suecia, Estocolmo	210
25.	Suiza, Berna	211
26.	Unión Soviética, Moscú	212
27.	Vaticano, Vaticano	215
28.	Yugoslavia, Belgrado	217
29.	Australia, Canberra	221
30.	Nueva Zelanda, Welling ton	222
V.	EL GOBIERNO ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL	224
A.	Fundamentos Constitucionales	225
B.	Estructura Política	233
C.	Organizacion Administrativa	246
VI.	LAS FUNCIONES DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL	290
A.	Poder Ejecutivo	291
B.	Poder Legislativo	296
C.	Poder Judicial	301

	Página
VII. SISTEMA ACTUAL DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL	311
A. Elección de funcionarios	312
B. Control de la administración	317
C. Proceso legislativo en materia local	323
D. Participación ciudadana	329
VIII. MODIFICACIONES QUE SE PROPONEN AL SISTEMA ACTUAL	339
A. Estructura Política	340
B. Organización Administrativa	346
C. Poder Ejecutivo Local	350
D. Poder Legislativo Local	355
E. Poder Judicial Local	357
CONCLUSIONES	360
ANEXO	366
BIBLIOGRAFIA	408

I. ANTECEDENTES HISTORICOS

A. EPOCA AZTECA

El antiguo Tenochtitlan constituía uno de los tres reinos que integraban el imperio azteca, que, junto con Texcoco y Tlacopan integraron la llamada triple alianza.

Esto no significa que su territorio quedase reducido al ámbito espacial ocupado por cada uno de estos reinos, ya que el imperio se extendía y acrecentaba con las anexiones de otros pueblos sojuzgados por los aztecas.

No obstante lo anterior, por las características de su funcionamiento y organización, que analizaremos en líneas posteriores, debemos dar a Tenochtitlan el carácter de Ciudad-Estado.

En la estructura político-gobernativa de la Gran Tenochtitlan la figura principal era el TLATOANI* con facultades de máximo legislador, máximo juez y jefe militar.

El poder de sentenciar, atribuído al Tecutli, resulta particularmente interesante, para dar mayor sustento a la

*En la obra de Chavero, México a través de los Siglos, se de nomina al rey, monarca o jefe supremo como Tecutli.

consideración de que la antigua Tenochtitlan constituía una Ciudad-Estado.

El principal deber del tlatoani, como representante de la divinidad, consistía en hacer la guerra; siendo un atributo divino, la protección del pueblo, el tlatoani, en derivación de dicha facultad, debía llevar la administración del estado, eligiendo a la mayor parte de los funcionarios y dictando las leyes necesarias para tal efecto.

Era la figura que concentraba mayor poder, toda vez que, como ha quedado referido, era el representante de Dios.

La mayor parte de las fuentes coinciden en afirmar que el tlatoani era designado por elección, sin que con respecto al proceso que comprendía ésta, exista el mismo acuerdo de opiniones.

La elección del tlatoani no tenía un carácter popular o democrático, sino que puede decirse en términos generales que era electo por una asamblea en la que participaban los representantes más distinguidos del aparato gubernamental, pero que en su mayoría eran familiares del tlatoani, lo que puede fácilmente corroborarse, si se observa que los diez monarcas que estuvieron al frente de Tenochtitlan eran descendientes del primero, Acamapichtli.

Al lado del tlatoani existía otra figura casi de tanta importancia como el primero, el CIHUACOATL; éste, tenía facultades para gobernar al pueblo, disponer de los tributos, distribuir a los cautivos para su alimentación y sacrificio posterior; tenía también funciones de tipo judicial, sin que el tlatoani revisara sus sentencias, aún las de muerte.

Las funciones del Cihuacóatl eran de dos clases: administrativas y judiciales; tomaba el mando de la ciudad cuando faltaba el tlatoani, aunque no se tiene la certeza, se presume que no era miembro del Consejo, sino que asesoraba al rey en sus decisiones y transmitía las ordenes de éste.

Era el encargado de designar para los altos puestos a los miembros del Calmecac; políticamente servía de apoyo para mantener el poder de los sacerdotes en la estructura gubernamental, teniendo una influencia decisiva en la conformación del gobierno.

El Cihuacóatl administraba la Hacienda Pública, lo que resultaba de gran importancia, además de particularmente interesante, toda vez que no existía una moneda común y, en consecuencia, se ignora la forma en que los tributos eran administrados.

En el campo de la actividad judicial, su jerarquía era casi la máxima, llegando algunos autores a referirse al cihuacóatl como el "justicia mayor".

Cuando faltaba el tlatoani, ya fuera por causas de guerra o porque estuviera pendiente la elección del mismo, el cihuacóatl lo substituía en sus funciones hasta que nuevamente pudiera asumir plenamente su encargo, o fuese designado, según el caso.

Bajo las jerarquías del tlatoani y el cihuacóatl, estaban los "Consejos"; estos fueron instituidos durante el reinado de Itzcóatl, quien dio forma a la organización política y administrativa de Tenochtitlan, con un carácter más sólido.

En los primeros tiempos se revela por los hechos la existencia de juntas verdaderamente populares; después se truecan por asambleas de principales, y por fin se circunscribe el poder a la sola reunión del Consejo. No tuvo éste un origen popular ni en su fundación ni en el nombramiento de sus miembros. Fundólo Itzcóatl por propia autoridad y señaló a las personas que debían componerlo, escogiéndolos en la familia real: así sabemos que a Tlacaélel lo nombró Tlacochealcátl, a Moctezuma Ilhuicamina, Tlacatécátl, y que todas las otras dignidades estaban siempre repartidas entre los hermanos, primos y sobrinos del rey, según se ve claramente en muchos pasajes de las crónicas.*

*Chavero D. Alfredo. México a través de los Siglos. México, D. F., Editorial Cumbres, S. A. 1967, tomo I, pag. 639.

El cargo de consejero era vitalicio y en cierto modo hereditario, pues cuando alguno moría, el mismo consejo designaba sucesor, recayendo la mayoría de las veces tal designación en el hijo del difunto.

Aunque en lo relativo al número de integrantes del consejo existen muchas diferencias, se ha concluido más comúnmente que se componía de doce miembros, que unidos al monarca, sumaban trece, número simbólico de los mexicas.

En el Códice Mendocino, se refieren las siguientes dignidades:

- Tlacaatécatl
- Tlacochohácatl
- Huiznáhuatl
- Teccyahuácatl
- Tezcacuatl
- Tecouiltecatl
- Atenpanécatl
- Tillançalqui
- Cuauhnuchtli
- Ezhuahuácatl
- Acayacapanécatl
- Tequixquínahuácatl

El Consejo (Tlatocán) se componía de cinco cámaras para el desempeño de las diversas funciones; cada cámara contaba con cuatro miembros, sumaban un total de 20 dignidades o puestos concejiles, que se conformaban de la siguiente manera:

Los cuatro grandes electores: Tlacatécatl, Tlaco-chcálcatl, Tlillan-calqui y Ezhuahuácatl.

Los jefes de los cuatro grandes calpulli: Tlacatécatl, Tlaco-chcálcatl, Huitznáhuatl y Tecoyahuácatl.

Los grandes jefes guerreros: Tlaco-chcálcatl, Tezca-coacatl, Acayacapanécatl y Tequixquinahuácatl.

Los grandes ejecutores o ministros: Cuauhnochtli, Tlillan-calqui; Atenpanecatl y Ezhuahuácatl.

Los cuatro grandes jefes: Tecoyahuácatl, Ezhuahuácatl, Acayacapanécatl y Tequixquinahuácatl.

Estos números de cuatro, cinco, trece y veinte, son cifras que tienen un valor simbólico religioso para los mexicanos y que se ven reproducidos en la organización de los Consejos.

Como quedó señalado en líneas anteriores, en el Consejo predominaba el elemento familiar, el parentesco entre

los miembros de la familia real.

Respecto al carácter que revestía a los diferentes rangos de las dignidades que se tiene mayor información, se sabe que predominaban los guerreros y los sacerdotes y en ocasiones estas dos calidades podían encontrarse en una sola persona, de ahí que se afirme que el gobierno de Tenochtitlan era una teocracia militar.

Finalmente, con relación al Consejo, resulta conveniente señalar que de los llamados "cuatro electores", se elegía al nuevo tlatoani; por esta razón eran parientes muy cercanos al rey, de hecho, eran designados por éste.

Aparte de ser llamados jueces, como se ve en el Códice Florentino y de ser considerados electores o únicos en los que se podía recaer la elección de tlatoani, se nos presentan como el consejo inmediato al monarca, sin cuyo acuerdo nada se hacía, y que estaban a su lado siempre que se trataba de resolver negocios difíciles e importantes (Torquemada, 1944, t. I, pág. 511; Durán, 1951, t. I, pp. 102-103 y 106; Acosta, 1894, t. II, p. 216; Sahagún, t. II, p. 321). Aparte de este consejo inmediato para causas de mucha más urgencia, casi siempre con motivo de campañas importantes, el tlatoani convocaba a otro consejo dentro del cual creemos que se incluían los cuatro del consejo permanente. El número de sus componentes varía según los diferentes historiadores (Katz, traducción inédita, pp. 166-167), fluctuando entre doce y veinte, y muchas veces en las listas de sus títulos se ven incluidos los nombres personales o separados los títulos cuando estaban compuestos de dos palabras, o unidos dos en uno mismo, creándose una confusión que no nos es posible esclarecer, cuando menos con los escasos datos con que hasta ahora contamos.

Otras veces, cuando se tenía que hacer la elección o en caso de guerras, por ejemplo, formaban el consejo, aparte de los señalados, soldados viejos y sacerdotes importantes.*

No obstante que el pueblo mexicana contó siempre con buenos gobernantes, estos atendían con extremo cuidado a la opinión del consejo en sus decisiones de gobierno.

Estimamos necesario hacer referencia a la organización en los calpullis o barrios que caracterizaron a la organización de la ciudad de Tenochtitlan.

Al fundarse la ciudad, los mexicas, a diferencia de los texcocanos, no veían en su organización diferencias de razas, por tratarse de un grupo más homogéneo. Por esta razón se ha concluido que la división de la ciudad en cuatro CALPULLIS, obedece a la configuración del terreno, por una parte y por otra al contenido simbólico del número cuatro. Cabe agregar, que por tratarse de una sola tribu, no fue preciso que se asentaran divididos según su raza u origen en cada calpulli.

Los calpullis, además de ser una forma de definición territorial, presentaban funciones de organización social.

*López Austin Alfredo. Constitución Real de México-Tenochtitlan, pág. 95.

Los campesinos miembros del calpulli gozaban del usufructo de parcelas familiares que podían transmitirse de padres a hijos, teniendo como condición el uso efectivo de dichas tierras, el pago de los tributos correspondientes y servicios generales.

Quando se abandonaba la tierra para ubicarse en otra comunidad, o se dejaba de cultivar por dos años, se perdían los derechos, destinándose esas tierras a otras personas.

Lo mismo sucedía cuando algún campesino moría sin heredero.

Cada calpulli estaba presidido por un jefe (calpuleque); éste administraba el calpulli y repartía las actividades entre sus miembros; decidía igualmente los cambios de posesión en consulta con los ancianos del calpulli.

La figura del jefe del calpulli ha sido considerada con un doble contenido: agentes inferiores de la jerarquía administrativa y representantes de sus comunidades.

Los cuatro calpullis en que se dividió la ciudad, estaban subdivididos además en 20, número que, como ya hemos señalado, también tiene un contenido simbólico religioso.

B. LA EPOCA COLONIAL

Una vez terminado el sitio de Tenochtitlan y realiza da la toma de la ciudad, Cortés instaló en Coyoacan el Ayuntamiento.

Se desconoce la fecha exacta en que comenzó a funcionar el Ayuntamiento creado por Cortés, en virtud de que las actas de cabildo, hasta antes del 8 de marzo de 1524 se encuentra extraviadas.

El Ayuntamiento se componía de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, además del escribano y el mayordomo; posteriormente, en 1526, los ediles se elevan a doce y en 1527 su número bajó a siete, para quedar, a partir de 1528, en doce.

En general, durante la época de la colonia, los cabildos o ayuntamientos tuvieron las siguientes funciones, según lo expresa Moisés Ochoa Campos, en su obra "La Reforma Municipal",* en la parte correspondiente a los antecedentes históricos de tan relevante figura jurídica y política como lo ha sido el municipio:

*Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal", Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 143.

1. El cuidado de las obras públicas, bajo la supervisión de los regidores, con excepción de aquellos lugares en donde residía la Audiencia, pues entonces era ésta la que conocía de las obras.
2. El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
3. Cuidar del disfrute común por los vecinos de diez leguas a la redonda de los pastos y montes aún en tierras de señorío después de levantadas las cosechas.
4. El corte y la plantación de árboles.
5. El remate anual cuidando que se adjudicaran al mejor postor los derechos de vender carne y pan.
6. La formación de sus ordenanzas, que debían someterse a la aprobación del virrey.
7. Repartir a su parecer, las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la Real Cédula del 4 de abril de 1532 expedida por Carlos V.

También señalado por Ochoa Campos, el Cabildo metropolitano, tuvo en sus primeros días atribuciones de gran importancia, que repercutían con notable influencia sobre el resto de la Colonia, llegando a tener facultades legislati-

vas y de gobierno sobre el resto del país.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México gozó de las mismas facultades que el resto de los ayuntamientos de la Nueva España, con excepción de los de Indios que tuvieron una reglamentación especial.

Sin embargo, considerando que la Ciudad de México era la residencia del virrey, esto ocasionaba que algunas de esas atribuciones, que por lo general se desempeñaban por el Cabildo en cualquier otra región del país, en la Ciudad de México ocurriera de diferente manera.

Así tenemos, en el caso de las obras públicas locales, el virrey intervenía, tanto en su planeación como en su consecuente ejecución, fundamentalmente tratándose de obras cuya magnitud representaba un beneficio de consideración para la metrópoli, con lo que en este aspecto, el Ayuntamiento dependía del virrey.

Esta dependencia si bien no era jurídica ni se formalizó en un cuerpo orgánico que así lo dispusiera, fue vista con beneplácito por el virreinato en pro de la capital.

Con relación a los servicios públicos locales, la iglesia contaba desde el principio con facultades para intervenir en ciertos servicios, como era el de hospitales y ce-

menterios; pero además llegaron a tener participación en aspectos como abastecimiento, regulación del trabajo y reglamentación escolar.

Los ayuntamientos presentaban por lo general una forma común de integrarse; sin embargo, en algunos casos como el de la Ciudad de México esta forma de integración observó muchos cambios al correr del tiempo.

Se destaca, sin embargo, que en las ordenanzas de gobierno de 11 de diciembre de 1682, se indican en los términos en que debían efectuarse los cabildos, la manera de las votaciones y lo relativo al número y designación de los alcaldes, regidores y oficiales.

El Ayuntamiento se encontraba presidido por el corregidor, seguían después dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor y un síndico.

Los corregidores y alcaldes mayores tenían funciones de inspección, regulando las relaciones entre los indios y los españoles; en las poblaciones de indios y mestizos funcionaban como alcaldes mayores y en las poblaciones españolas ejercían autoridad de alcaldes corregidores, con atribuciones sobre muchos ramos de la administración municipal.

Los alcaldes ordinarios, por su parte, tenían las siguientes funciones:

1. Conocían en la primera instancia de asuntos de los españoles.
2. Conocían igualmente de los asuntos de españoles e indios.
3. Prestaban su apoyo en la ejecución de las disposiciones de los juicios eclesiásticos, en los lugares donde no radicaba la Audiencia.
4. En caso de falta del gobernador, podían conocer de los juicios civiles y criminales en contra del otro alcalde.
5. Cuando no había gobernador o corregidor, los alcaldes ordinarios tenían voto en el Cabildo.
6. Podían encargarse interinamente del gobierno en ausencia del gobernador o corregidor.
7. Podían visitar las ventas y mesones y darles aranceles en los lugares en que no hubiera gobernador ni corregidor.

El número de alcaldes ordinarios se redujo, después de siglo y medio, de dos a uno.

Los regidores, por su cuenta, tenían como función principal la de administrar la ciudad, la policía, el abasto, expedición de licencias, salud pública, defensa de las prerrogativas comunales, rechazo de invasiones por los gobernadores; contaba también con facultades legislativas y ejecutivas.

Era en sus orígenes, la figura del regidor la que guardaba un carácter mayormente popular, sin embargo, esta situación cambió por el uso de vender los cargos.

Esta práctica se originó con la expedición de la Cédula de la Reina Doña Juana, de 15 de octubre de 1522, mediante la cual el cargo de regidor pasaba a ser vendible y renunciable.

Sin embargo, esta disposición no se adoptó de inmediato en todas las ciudades, ya que en la capital por ejemplo hasta el año de 1529 existieron los regidores perpetuos.

Los alguaciles tenían a su cargo la detención de los delinquentes, el cumplimiento de las ordenanzas sobre seguridad pública, la ejecución de las órdenes de encarcelamiento dadas por audiencias y alcaldes y la custodia de los reos confesos o presuntos.

Debían realizar la ronda de noche en las calles de la ciudad, pudiendo aprehender a los delincuentes que sorprendieran "in fraganti" para ser presentados a los jueces, en caso contrario sólo podían realizar detenciones previa orden judicial.

El cargo de alférez era de importancia, participaban en el Cabildo y tenían voto antes de los regidores; podían suplir al alcalde ordinario en caso de ausencia.

El procurador del Cabildo era el defensor de los derechos ciudadanos, en contra de todos, incluido el propio Cabildo.

Por Cédula de 23 de noviembre de 1623, Felipe IV permitió que el procurador fuese elegido por los regidores, pero sin considerar el cargo como perteneciente al Ayuntamiento. Más adelante, este cargo recibió el nombre de síndico.

Otros cargos que integraban en el Ayuntamiento y que se nombraban en Cabildo eran:

Los diputados de pobres, que debían procurar atención a los pobres de la cárcel.

Los diputados de propios, quienes vigilaban el manejo de los fondos y las finanzas del Ayuntamiento.

El obrero mayor, que tenía bajo su responsabilidad la vigilancia de las obras públicas.

Los diputados de fiestas, que cuidaban de la celebración del aniversario de la Conquista de Tenochtitlan, la Jura de los Reyes, las Pompas Fúnebres a memoria de los monarcas ya fallecidos y las fiestas religiosas consideradas de gran importancia.

Los diputados de policía, quienes conjuntamente con el corregidor integraban la Junta de Policía, encargada de cuidar el cumplimiento de las normas relativas a seguridad pública.

Los diputados de Alhíndiga y Pósito, que se encargaban de vigilar el abasto de subsistencias a precios razonables.

Un contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del Ayuntamiento.

Un mayordomo de propios y rentas.

Dos regidores llamados fiel y ejecutores, que conjuntamente con el corregidor, verificaban el cumplimiento de las disposiciones emitidas y relativas a subsistencias, podían igualmente fijar precios para artículos de consumo popular.

Un fiel encargado de marcar los pesos, pesas roma-

nas, marcos y medidas, por cuyo concepto el Ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos.

Un veedor del matadero, que inspeccionaba en el rastro la matanza, revisaba el ganado y vigilaba la limpieza y buenas condiciones del rastro.

Una vez que hemos hecho referencia a algunos de los cargos que más significativamente se desempeñaban, haremos algunos apuntamientos respecto a la forma en que se constituía y administraba la Hacienda del Ayuntamiento.

Los Cabildos contaban con dos clases de bienes:

Los bienes comunes, que eran aquellos de los que gozaba todo el vecindario.

Los bienes propios, que eran los que brindaban algún producto al Ayuntamiento para sufragar gastos públicos.

Los ingresos del Ayuntamiento provenían de dos fuentes:

De los bienes propios y de los arbitrios.

Los bienes propios podían ser rústicos o urbanos, inclusive, desde la traza de las ciudades solía dejarse algún espacio que posteriormente se utiliz
ría por el Ayuntamiento.

Los arbitrios consistían en:

Sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

La sisa era un impuesto excepcional, que se destinaba a una obra o servicio.

Las derramas o repartimientos eran pagos que se hacían divididos a prorrata entre varias localidades por alguna causa común a ellas; el caso más característico era el de la derrama que se hacía para alcanzar a pagar el impuesto correspondiente a la Hacienda Real.

Las concesiones eran rentas que el rey cedía a algunos ayuntamientos de ingresos que le eran propios.

El Ayuntamiento fue en México durante la Colonia un instrumento de apoyo y organización de las actividades gubernamentales que recibió espontánea acogida entre la población.

En el caso de la Ciudad de México se hizo patente el trasplante del Municipio Español a nuevas tierras. Limpiado de ruinas el lugar que ocupara Tenochtitlan, se instaló el Ayuntamiento en la nueva capital y se procedió a fijar como vecinos a tantos como se pudiera. De aquí se derivó que otras de las primeras funciones de los Cabildos fuese la planificación. Vamos pues a analizar estas dos funciones primerísimas de los Cabildos Coloniales: formar lazos de vecindad y planificar.*

*Ochoa Campos Moisés, op. cit., pág. 101.

Las normas y prerrogativas para fijar la vecindad fueron características de los primeros años de la Colonia, durante los cuales se buscaba con gran interés arraigar a los habitantes a sus lugares de residencia.

Por otra parte, las actividades de planificación de la ciudad, su traza propiamente dicha y algunas ordenanzas de contenido esencialmente urbanístico conforman el acervo de una tradición urbanística que España ha legado a nuestro país.

Finalmente cabe agregar, que la figura jurídica del Ayuntamiento, que los españoles tanto se dieron a respetar, competía en cierto modo con jerarquías que le eran mayores, como la del virrey y, al menos con sus inicios, propugnaba por la pureza de sus facultades.

Un acontecimiento que resulta importante resaltar es la adopción del Sistema de Intendencias, en la Nueva España, a partir de 1786 mediante la Ordenanza de Intendentes.

Fue precisamente a instancias del visitador don José de Galvez que se instauraron en Nueva España doce intendencias, de las cuales la más importante era la Intendencia de México.

Cada intendencia se dividió en partidos y cada parti

do en municipalidades, sustituyendo los intendentes a los gobernadores o justicias mayores y los alcaldes mayores fueron reemplazados por los subdelegados.

Los intendentes corregidores presidían los ayuntamientos, dirigían cada uno su intendencia, tenían funciones de policía e intervenían en aspectos de hacienda y guerra.

C. LUCHA POR LA INDEPENDENCIA

Hasta la consumación de la Independencia, el Gobierno de la Ciudad de México y en general los ayuntamientos en la Nueva España conservaron su forma tradicional, con algunas variantes.

Dentro de estos cambios, destacan con mayor relevancia los ocasionados por la Constitución de Cádiz en 1812 y 1820, así como también la inclusión del sistema de intendentes, instaurado en 1786 a recomendación del general José de Galvez.

Durante todo el periodo de la guerra de independencia, el cargo de intendente-corregidor fue desempeñado por Ramón Gutiérrez del Mazo.

Como ya se ha destacado en líneas anteriores, el Go-

bierno de la Ciudad de México, frecuentemente veía limitadas sus facultades por la existencia de poderes superiores al suyo, dentro de la misma ciudad.

Tal es el caso del virrey y la audiencia, quienes condicionaban o propiciaban algunas de las más importantes decisiones que el Ayuntamiento tomo durante este periodo.

El virrey, a menudo intervenía en asuntos locales, ejerciendo su control personal sobre aspectos de comercio y de obra pública, así como también en lo relativo a los fondos del Ayuntamiento, a través de las concesiones.

Por su parte, la audiencia, a medida que pasó el tiempo, obtuvo cada vez mayor ingerencia en asuntos financieros del ayuntamiento; por otro lado, se sujetó al requisito de aprobación de la audiencia, la expedición de cualquier ordenanza por parte del Ayuntamiento dándose inclusive el caso de que la propia audiencia legislara para cuestiones de interés local.

Por esta razón, es particularmente interesante la intervención que los diputados americanos tuvieron en las cortes en lo relativo al llamado "Ayuntamiento Constitucional".

Durante los debates en las Cortes Españolas, previos a la Constitución de 1812, los artículos relativos a los

Ayuntamientos Constitucionales resultaron de enorme interés para los diputados, pero con mayor razón aún para los diputados americanos.

Cabe considerar que la organización general de la forma de gobierno basada en el principio de la división de poderes, la calidad de los habitantes para gozar de la ciudadanía y la extensión y división del territorio de la monarquía española, fueron cuestiones cuya discusión tomó buen tiempo, sin embargo; cuando se llegó a la discusión sobre los ayuntamientos, la mayor parte de los diputados americanos se encontraba presente.

En los debates, los diputados pretendieron conseguir la mayor autonomía del ayuntamiento, rechazando la intervención del intendente y del virrey; se insistió profundamente en los ayuntamientos por elección popular y la abolición de los regidores perpetuos y hereditarios.

Otro aspecto que resultó ampliamente debatido en las cortes, es el que se refiere a la intervención de los jefes políticos en los ayuntamientos; para los diputados americanos que habían vivido experiencias particularmente difíciles en esta materia.

Un aspecto más que provocó profundos debates fue el

relativo al término que los regidores durarían en su encargo, ya que en América no existía mucha gente suficientemente capacitada para desempeñar esos puestos.

El 9 de marzo de 1812 se promulgó la Constitución de Cádiz, publicándose posteriormente el 21 de marzo en la Gaceta de la Regencia las formalidades con que debía publicarse y jurarse.

La nueva constitución establecía que los ayuntamientos se compondrían de alcaldes, regidores y el procurador síndico, presididos por un jefe político en donde lo hubiese y el alcalde o el primero que se hubiere nombrado de existir dos.

Se ordenaba el establecimiento de ayuntamiento en donde no los hubiera y que conviniera que los hubiera, pero en el caso de existir más de mil "almas", no podía dejar de haberlo.

En su artículo 312 se establecían los nombramientos por elección de alcaldes, regidores y procuradores síndicos, al tiempo en que se abolían los puestos perpetuos.

Los alcaldes se cambiaban cada año y los regidores por mitad cada año, al igual que los regidores síndicos.

El ayuntamiento continuaría desempeñando sus funciones en materia financiera, hacendaria y de obra pública, pero bajo la supervisión de la diputación provisional a quien debían rendir informe cada año de los fondos públicos que hubieren recaudado e invertido.

Sin embargo, en América y muy especialmente en la Ciudad de México, las disposiciones de la Constitución de Cádiz no se aplicarían con tanta felicidad como se esperaba; el virrey Venegas pretendió en principio prorrogar los cargos ya existentes, lo que consiguió hasta los primeros meses de 1813.

El 4 de marzo de 1813 tomó posesión un nuevo virrey, Félix María Calleja del Rey, quien fue recibido con las quejas sobre el incumplimiento de Venegas.

Calleja dispuso inmediatamente que se realizara la reunión de electores y el día 7 fueron entregados sus cargos a los nuevos alcaldes constitucionales; es importante hacer notar que todos los miembros del ayuntamiento constitucional eran americanos.

El segundo Ayuntamiento Constitucional se puso en marcha el 1o. de enero de 1814.

Por decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, se

restauró el sistema absolutista y se anuló lo hecho por las cortes, concluyendo la vigencia de la Constitución de Cádiz.

En marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de riego, Fernando VII restableció la Constitución de Cádiz y el virrey Apodaca la juró el 31 de mayo del mismo año.

A partir de este suceso, se reinstalaron los ayuntamientos así como las seis diputaciones provinciales en que se había dividido el territorio de Nueva España en 1812.

En la Ciudad de México, se tomaron medidas para designar a los electores que nombrarían a los encargados del nuevo Ayuntamiento, realizándose la elección el 21 de junio de 1820. Fue esta ciudad una de las que más rápido acataron la disposición constitucional.

Con el advenimiento de la insurgencia, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se encontró con el problema de definir su apoyo a la Constitución que había jurado y que se recibió con tanto júbilo o dar su simpatía a las fuerzas de Guerrero e Iturbide que se acercaban a la capital.

Con el establecimiento de la Constitución de 1812, se planteó en México y en América la posibilidad de la vida independiente, más aún con las profundas inquietudes liberales que predominaban en la Nueva España.

Finalmente, estimamos indispensable hacer mención de los deberes más importantes que la Constitución de Cádiz señaló para los ayuntamientos y en consecuencia para el Ayuntamiento de la Ciudad de México y que se contenían en el artículo 321 del propio cuerpo legal.

1. Tenían a su cargo "la policía de salubridad y comodidad";
2. Auxiliar al alcalde en todo lo relativo a la seguridad de las personas, bienes de los vecinos y la conservación del orden público;
3. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran;
4. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva;
5. Cuidar de los establecimientos para la educación que se paguen con fondos comunes;
6. Cuidar de los hospitales, orfanatorios y, en general, casas de beneficencia;
7. Cuidar de la construcción y reparación de los ca

minos, calzadas y, en general, obras públicas ne
cesarias;

8. Formar las ordenanzas del pueblo y presentarlas para su aprobación en las cortes a través de la diputación provincial; y
9. Promover la agricultura, la industria y el comer
cio según la localidad y circunstancias de los pueblos.

D. INDEPENDENCIA DE MEXICO

Los acontecimientos finales de la lucha por la independencia, marcaron la pauta para la realización de las acti
vidades del gobierno de la capital en los primeros días de la independencia.

Dos documentos resultan de singular trascendencia en el estudio de las actividades que dicho gobierno realizó al consumarse la independencia:

- El Plan de Iguala
- Los Tratados de Córdoba

Los tres grandes principios que el plan invocaba eran, la religión, la independencia y la unión, que fueron

denominados las tres garantías, nombre que asimismo adoptó el ejército que consumó la independencia en 1821.

El Plan de Iguala, de 24 de febrero de 1821, que unió los esfuerzos de Iturbide y de las tropas insurgentes con el objeto de lograr la independencia, contenía entre sus disposiciones específicas, algunas que incidieron en el gobierno de la ciudad.

Este plan se componía de veintitres bases, dentro de las cuales destacamos a continuación aquellas de trascendencia para nuestro estudio:*

BASE 2. La absoluta independencia de este reino.

BASE 3. Gobierno monárquico templado por una constitución del país.

BASE 5. Habrá una junta, en tanto se reúnen cortes que hagan efectivo este plan.

BASE 6. Esta se nombrará gubernativa y se comprobará de los vocales ya propuestos al señor virrey.

BASE 7. Gobernará en virtud del juramento que tiene prestado al rey, en tanto ésta se presenta

*Matute Alvaro, México en el Siglo XIX, Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas, UNAM, México, 1973, pág. 288.

en México y lo presta y entonces se suspenderán todas las ulteriores órdenes.

BASE 8. Si Fernando VII no se resolviere a venir a México la Junta o la Regencia mandará a nombre de la nación, mientras se resuelve la testa que debe coronarse.

BASE 10. Las Cortes resolverán si ha de continuar esta Junta o sustituirse por una Regencia mientras llega el emperador.

BASE 11. Trabajarán luego que se reúnan, la Constitución del Imperio Mexicano.

BASE 15. Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este plan, y sustituidos por los que más se distinguan en su adhesión, virtud y mérito.

BASE 20. En tanto se reúnen las Cortes, se procederá en los delitos con total arreglo a la constitución española.

Como puede claramente notarse, con la expedición del Plan de Iguala se pretendía mantener un estado de cosas, más o menos inmóvil, prudentemente prorrogado, para no perder el

orden jurídica y materialmente; esto, claro está, en cuanto a la organización del país, pues es sobreentendido que su objetivo principal era la obtención de la independencia.

La proclama del Plan de Iguala no tuvo en principio repercusiones en la capital, que se encontraba aún bajo el dominio realista del virrey Apodaca, inclusive se realizó la elección de diputados a las Cortes para 1822 y 1823, aunque sin pena ni gloria.

Por lo que respecta a los Tratados de Córdoba, estos fueron firmados el 24 de agosto de 1821.

Su conclusión tuvo como antecedente el arribo a Nueva España del virrey O'Donojú, que venía a tomar a su cargo el gobierno del país y que se entrevistó con Iturbide una vez que se percató que el dominio realista era casi inexistente.

En tanto los tratados eran preparados y firmados, Iturbide dispuso lo necesario para poner cerco a la ciudad.

Los Tratados de Córdoba, como veremos en las siguientes líneas, vinieron a formalizar de alguna manera disposiciones que ya aparecían en el Plan de Iguala, pero que por lo heterogéneo del dominio insurgente, no pudieron ser aplicadas en todo el país.

Por otra parte, aunque su objetivo fundamental era el mismo del Plan de Iguala, los tratados se convirtieron en el consenso de las dos facciones por obtener la independencia de México, aún cuando se contemplara el establecimiento de una monarquía ofrecida en primer término a Fernando VII.

Los puntos más importantes de los Tratados de Córdoba, para efectos del presente estudio, son:*

ARTICULO 1o. Esta América de reconocerá por nación soberana e independiente y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano.

ARTICULO 2o. El Gobierno del imperio será monárquico, constitucional moderado.

ARTICULO 4o. El emperador fijará su corte en México, que será la capital del imperio.

ARTICULO 6o. Se nombrará inmediatamente, conforme al espíritu del Plan de Iguala, una junta compuesta de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número sea bastante considerado para que la reunión asegure el acierto en

*Ibidem, pág. 231.

sus determinaciones que serán emanaciones de la auto
ridad y facultades que les conceden los artículos si
guientes.

ARTICULO 7o. La junta que trata el artículo ante-
rior, se llamará Junta Nacional Gubernativa.

ARTICULO 10. El primer paso de la Junta Provisional
de Gobierno será hacer un manifiesto al público de
su instalación y motivos que la reunieron, con las
demás explicaciones que considere convenientes para
ilustrar al pueblo sobre sus intereses y modo de pro
ceder en la elección de diputados a Cortes, de que
se hablará después.

ARTICULO 11. La Junta Provisional de Gobierno nom-
brará en seguida de la elección de su presidente,
una Regencia compuesta de tres personas, de su seno
o fuera de él, en quien resida el Poder Ejecutivo y
que gobierne en nombre del monarca hasta que éste em
puñe el cetro del imperio.

ARTICULO 12. Instalada la Junta Provisional gubern
ará interinamente conforme a las leyes vigentes en to
do lo que no se oponga al Plan de Iguala, y mientras
las Cortes formen la Constitución del Estado.

ARTICULO 14. El Poder Ejecutivo reside en la Regencia, el Legislativo en las Cortes, pero como ha de mediar algún tiempo antes que éstas se reúnan para que ambos no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Junta el Poder Legislativo: primero para los casos que puedan ocurrir y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes, y entonces procederá de acuerdo con la Regencia; segundo, para servir a la Regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones.

ARTICULO 16. No tendrá lugar la anterior alternativa* respecto de los empleados públicos o militares que notoriamente son desafectos a la independencia mexicana, sino que estos accesoriamente saldrán de este imperio, dentro del término que la Regencia prescriba, llevando y pagando los derechos de que habla el artículo anterior.

Estos dos documentos resultaron de importancia para el Gobierno de la Ciudad de México, pues en virtud de ellos y en tanto se integraban las cortes con poder constituyente como primera obligación y objetivo, se dejaron subsistentes

*El artículo 15 de los Tratados de Córdoba garantizaba la libertad de trasladarse, aún con sus fortunas, a las personas que no teniendo obligaciones pendientes para cumplir, quisieran hacerlo.

los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, según el artículo 306 de la Constitución de Cádiz.

De acuerdo al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba y en cumplimiento de los mismos, según se asienta en el Acta de Cabildo del día 28 de septiembre de 1821, se instaló la Junta Gubernativa.

El 29 del mismo mes y año la Regencia

Los acontecimientos que conformaron la consumación de la independencia no afectaron la estructura del Ayuntamiento de la Ciudad de México, misma que conservó bajo el dominio realista hasta la entrada victoriosa del ejército trigarante.

Adicionalmente, los instrumentos que dieron forma a los objetivos y compromisos de los insurgentes y en última instancia de la rendición de los realistas, perseguían renovar el estado de las cosas, tanto jurídica como política y administrativamente, pero sin alterar bruscamente el orden establecido; por esta razón, no irrumpieron en contra de la institución del Ayuntamiento y de muchas otras, pues esperaban la creación de la constitución que los gobernaría y organizaría.

Además, como quedó expresado en apartados anteriores,

la figura del ayuntamiento, en términos generales, en toda la Nueva España, había hecho oposición a la fuerza real, tanto en aspectos administrativos como políticos, por lo que más que resultarles antagónica les fue en muchas circunstancias en buen apoyo a los criollos insurgentes.

En las Actas de Cabildo correspondientes al 24 de septiembre de 1821 y días subsecuentes, una vez que se ha recibido la comunicación de Iturbide de su próximo arribo victorioso a la ciudad, se revela la idea de absoluta resignación y sumisión inclusive, al nuevo estado de cosas, preparándose el Ayuntamiento a darle el recibimiento merecido; esta situación se destaca toda vez que como siempre acontecía al gobierno de la ciudad, se encontraba éste en la difícil y delicada misión de coexistir, con un poder superior en jerarquía y fuerza.

II. LA CIUDAD DE MEXICO, CAPITAL DEL PAIS

A. PRIMER IMPERIO

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán el 23 de octubre de 1814 conservó el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su artículo 21: "Mientras que la Soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen. A su vez el Plan de Iguala dejó subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los Jefes Políticos, según el artículo 309 de la Constitución de Cádiz. Consumada la Independencia, el Congreso Constituyente, por decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas a jurar sujeción a las Bases Constitucionales. En todas estas disposiciones que conformaban, si bien transitoriamente a la nueva Nación, no se llegó a modificar la estructura del Municipio".*

Previamente a que Agustín de Iturbide fuera proclamado emperador, el 24 de febrero de 1822, se instaló y juraron sus diputados, el primer Congreso Mexicano.

El juramento que hicieron los diputados consistía en "defender y conservar la religión católica y apostólica romana; guardar y hacer guardar la independencia y formar la constitución política, con sujeción a las bases fundamenta-

*Ochoa Campos, Moisés, op. cit., pág. 229.

les del Plan de Iguala y del Tratado de Córdoba, estableciendo separación absoluta de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, para que nunca pudiesen reunirse en una sola persona ni corporación".

Los Tratados de Córdoba, sin embargo, fueron declarados "nulos e ilegales" por las Cortes Españolas, lo que provocó en el seno del nuevo Congreso la declaración de que la soberanía nacional residía en el Congreso Constituyente, mismo al que correspondería el ejercicio del poder legislativo; por su parte los poderes ejecutivo y judicial se delegaban interinamente en las personas que formaban la regencia y los tribunales.

Desde el punto de vista político, esta declaración de las Cortes Españolas vino a precipitar lo que se venía persiguiendo desde tiempo atrás que fue la proclamación de Agustín de Iturbide como emperador de México, dado que en México y en muchos países de Centro y Sudamérica había cobrado enorme prestigio y fama, por lo que, apoyado en estos, el 18 de mayo de 1822, un movimiento de soldados provocado por el gergento Pío Marcha encontró el eco necesario en el pueblo de la Ciudad de México para proclamar a Agustín de Iturbide emperador de México.

Cabe destacar, como un aspecto de importancia, que

al jurar Iturbide la observancia de la constitución, como ésta aún no existía, juraba igualmente guardar la constitución española en la parte que estuviere vigente.

Nos permitimos resaltar esta situación, puesto que como se ha señalado, la Constitución de 1812 proporcionó la estructura con que esencialmente funcionaron los ayuntamientos en el país y consecuentemente en la Ciudad de México.

Con esto vemos que la organización del Ayuntamiento no sufrió ningún cambio, por lo menos en lo fundamental, puesto que se esperaba la creación del nuevo orden jurídico, la nueva constitución.

Es importante además señalar que en las actividades políticas los ayuntamientos tuvieron una activa participación y que ésta llegó a ser tan intensa que al general Iturbide lo llevaron al trono el apoyo no sólo del ejército y el clero, sino del pueblo de la Ciudad de México y finalmente el consenso popular logrado a través del Congreso.

La vida de este primer imperio mexicano fue muy breve, iniciándose un 19 de mayo y concluyendo con la abdicación de Iturbide y finalmente su salida del país el 11 de mayo del año siguiente.

En este periodo, Iturbide hubo de vigilar las bases de la organización del Congreso y, casi inmediatamente, se vio muy ocupado por el deplorable estado financiero de la Hacienda Pública, además, persistía el problema de ocupación española en Veracruz y posteriormente éste se vio agravado con el nacimiento de levantamientos militares.

Paralelamente, Iturbide y el Congreso comenzaron a entrar en fuertes polémicas respecto de autorizaciones que Iturbide pedía para crear un cuerpo de policía, para poner en vigor, aún provisionalmente, la ley de 15 de abril de 1821, expedida por las Cortes Españolas para juzgar a los delincuentes por delitos contra el orden público.

Esto provocó que el 31 de octubre de 1822 se ordenara, por Iturbide, la disolución del Congreso; entre tanto se podía reunir otro, se instaló una Junta Instituyente que venía a ser un congreso reducido que conservaba las más importantes de sus antiguas funciones.

Entre los objetivos primordiales que se pretendieron dar a esta Junta Instituyente se encontraban:

- Dictar las medidas que en materia hacendaria resultaran necesarias, dada la difícil situación.
- Formar un proyecto de constitución que se propon

dría al siguiente Congreso.

- Realizar la convocatoria del mismo.

Sin embargo, los acontecimientos no fueron favorables al emperador y, considerando el estado de las cosas y pretendiendo que no se perdiera por completo el orden y control del país, abdicó y dejó en manos del Congreso, que para tal efecto fue nuevamente reunido en su totalidad, el gobierno del país.

Durante el periodo en que existió el imperio, no se tiene noticia de que se haya expedido alguna nueva forma de organización del Gobierno de la Ciudad de México, lo cual resultó lógico aceptar, toda vez que el Congreso enfrentó problemas más graves y pretendía elaborar una constitución; por otra parte, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba dejaban claramente precisada la subsistencia de la Constitución de Cádiz de 1812, hasta la creación de una nueva y de carácter nacional.

Unicamente recordamos que de acuerdo a los Tratados de Córdoba, específicamente al artículo 4o., la Ciudad de México sería la capital del país, lo cual se llevó a cabo durante el imperio y en ella residía el Congreso.

Aunque la ciudad de México había venido siendo la ca

pital de Nueva España y el lugar donde residía el virrey, a partir de los Tratados de Córdoba se convirtió en la capital de una nación independiente y por primera vez asiento de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

B. PRIMERA REPUBLICA FEDERAL

A la caída de Iturbide, existiendo aún el ánimo en el Congreso de constituirse en una república, se expidió el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del mismo año.

Curiosamente, la nueva constitución no contaba con disposiciones específicas referidas a los municipios, como ocurría con la Constitución de Cádiz; únicamente en su título VI "De los Estados de la Federación", Sección Segunda "De las Obligaciones de los Estados", señala: "161. Cada uno de los Estados tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva".*

Aunque de alguna manera se daba la libertad a las entidades federativas para determinar su régimen interno, la constitución no se refirió en lo específico al municipio ni

*Tena Ramírez Felipe, Leyes fundamentales de México, Editorial Porrúa, 1980, pág. 59.

à su conformación, ni dejaba tampoco reservada una disposición jurídica posterior, tal determinación.

c) Durante el siglo XIX y a partir de la Constitución Federal de 1824, en que según hemos dicho, se creó el Estado Mexicano, el Municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales...*

En virtud de que no se contaba con una disposición constitucional en materia municipal, las entidades federativas que se formaron continuaron tomando como referencia aspectos de la Constitución de Cádiz.

Sin embargo, aunque con respecto a la figura del municipio no surgieron nuevas disposiciones legales, la Constitución de 1824, al crear una República Federal, debía en consecuencia establecer lo relativo a la residencia de los poderes federales.

En su artículo 50 fracción XXVIII, la Constitución de 1824 expresaba:

50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residen-

*Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 884.

cia a los supremos poderes de la federacion y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.*

Esta residencia correspondio a la ciudad de México; aunque se había propuesto en un principio que fuese la ciudad de Querétaro la que tuviera tal designación, en el seno de los debates se concluyó que sería la ciudad de México.

Como una consecuencia de esta determinación, el 20 de noviembre de 1824 se expidió el decreto que se transcribe a continuación:

ARTICULO 1o. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a. del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.

ARTICULO 2o. Su distrito será el comprendido en el círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

ARTICULO 3o. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente.

*Tena Ramírez Felipe, op. cit., pág. 152.

ARTICULO 4o. El Gobierno Político y económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

ARTICULO 5o. En tanto se arregla permanentemente el Gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 (instrucción para el Gobierno económico-político de las Provincias antes citada) en todo lo que no se halle derogada.

ARTICULO 6o. El lugar del Jefe Político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

ARTICULO 7o. En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que pugne con la presente.

ARTICULO 8o. El Congreso del Estado de México y su Gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea ne

cesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

ARTICULO 9o. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

ARTICULO 10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en el elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.*

Fue precisamente a partir de este decreto que se creó el Distrito Federal con la particularidad de que, a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, no se creó a partir de una cesión de territorio por parte de varios estados, sino que más bien su existencia se debe a una decisión del Congreso.

En este orden de ideas, el gobierno del Distrito Federal se estructuró de la siguiente manera:

Un Poder Legislativo a cargo del propio Congreso General.

*Ochoa Campos, Moisés, op. cit., pág. 231.

Un Poder Ejecutivo bajo la responsabilidad del Gobierno General, mismo que a su vez designaba un gobernador, con el carácter e interino, que ocuparía en lugar del jefe político.

El Poder Judicial quedaba, por lo que toca al Distrito Federal, de momento, en los mismos términos.

La Ciudad de México conservaba su organización municipal de elección popular, pero privando a los ayuntamientos de sus rentas.

Con la expedición del decreto de 20 de noviembre de 1824, se realizó la delimitación del Distrito Federal, quedando fuera de su circunscripción poblados como Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan, que formaron el Distrito de México con cabecera en Tlalpan.

Además, se expidieron ordenamientos diversos para regular las distintas materias que componían el régimen interior del Distrito Federal; a continuación haremos referencia a los más importantes.

Decreto de 11 de abril de 1826, que disponía que las rentas del Distrito Federal fueran parte de las de la Federación; además, por medio del mismo decreto se le concedió al Distrito Federal el derecho de nombrar representantes a la

Cámara de Diputados.

Aunque se expidió con antelación a la Constitución de 1824, el Reglamento de Jueces Auxiliares (6 de febrero de 1822), que establecía que además del regidor comisionado por cada dos cuarteles, debían existir dos auxiliares para cada cuartel menor según lo preceptuaba la constitución española de 1812, este reglamento continuó rigiendo, pero las atribuciones del jefe político, que era el que aprobaba los nombramientos de los jueces auxiliares, se transfirieron al gobernador.

Es importante destacar que la labor de los jueces auxiliares resultó de enorme apoyo en el desempeño de la administración de la ciudad, fundamentalmente en lo que se refiere a la seguridad pública y persecución de delitos.

Con fecha 7 de febrero de 1825, se expidió el Bando de Policía; éste, no obstante, dejó subsistente los bandos de 23, y 31 de enero de 1822, así como los de 21 de noviembre de 1790, 9 de junio de 1800 y 29 de diciembre de 1802.

Este bando se ha considerado no sólo como uno de los mejores con que ha contado el Distrito Federal, sino que su forma de regular las diferentes materias de su competencia, resultó particularmente detallista.

Se expidieron también disposiciones sobre limpia de ríos y acequías (15 de marzo de 1826).

Orden sobre obligaciones de los cuerpos de guarnición en casos de incendio (21 de agosto de 1826).

Bando de Policía y Buen gobierno de enero 7 de 1830.

Sobre cerdos tenidos garitas adentro, de 14 de noviembre de 1831.

Sobre composturas de cañerías de 30 de mayo de 1832.

Bando de Policía y Buen Gobierno, de 20 de marzo de 1833.

Prevención acerca del uso de fuentes particulares, de 15 de abril de 1833.

Bando de Policía y Buen Gobierno de 15 de enero de 1834.

Sobre aseo de la ciudad de 15 de enero de 1834.

Sobre salidizos de 3 de febrero de 1836.

Condiciones para la concesión de mercados de agua de 30 de abril de 1836.

Sobre edificios ruinosos de 4 de julio de 1836.

Sobre diversiones teatrales de 29 de septiembre de 1836.*

*Lista tomada de Ochoa Campos, Moisés, op. cit., pág. 236.

Tanto el acta de creación del Distrito Federal como la Constitución de 1824, son los documentos de que partió la estructuración del Estado mexicano y del gobierno del Distrito Federal, y aún cuando no existe una referencia directa de la Constitución para el régimen municipal en general si la existe para el Distrito Federal y se complementa claramente en el Decreto de 20 de noviembre de 1824 y con toda la serie de disposiciones que fueron expedidas con posterioridad, así como también aquellas cuyas bondades les permitieron subsistir, no obstante haber sido creadas con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1824.

C. PERIODO CONSERVADOR

Con el advenimiento del sistema centralista de 1836, establecido en la ley constitutiva de 23 de octubre de 1835 y que posteriormente se dividió en siete estatutos (Constitución de las Siete Leyes), se dio fin no sólo al sistema federal sino a la figura del Distrito Federal, asiento de los poderes, que paso a denominarse Departamento de México, según la ley de 30 de diciembre de 1836.

Fue la Ley Sexta de 29 de diciembre de 1835, la que vino a sustentar la existencia del ayuntamiento constitucional y su conformación.

Previamente en las "Bases Orgánicas" de 1835, en la octava de ellas, se disponía:

- 8o. El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases, localidad y demás circunstancias conducentes; su número, extensión, y subdivisiones, detallará una ley constitucional.*

Partiendo de esta base, la ley sexta determinó la forma en que se organizaron dichos Departamentos, así tenemos que en su artículo primero establece:

ARTICULO 1o. La República se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas, los departamentos se dividirán en distritos y estos en partidos.

De acuerdo al artículo 4o. de esta ley sexta, cada departamento tendrá al frente de su gobierno y un gobernador dependiente del Gobierno General, y en consecuencia nombrado por éste, a propuesta de la Junta Departamental correspondiente.

La Junta Departamental a que se ha hecho referencia,

*Tena Ramírez, Felipe, op. cit., pág. 203.

era un órgano compuesto de siete individuos elegidos por los mismos electores que nombraban a los diputados.

Según lo determinaban las bases de 1835, las juntas departamentales constituían el Consejo del gobernador, teniendo las facultades "económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización".

Respecto a sus facultades legislativas, las Juntas Departamentales respondían ante el Congreso General de la Nación.

Esta facultad legislativa respecto del municipio, se regulaba por la Ley Sexta en su artículo 14 fracciones I y VII, en los siguientes términos:*

14. Toca a las Juntas Departamentales:

I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la tercera ley constitucional.

VII. Formar con el gobernador, las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los reglamentos de Po

*Ibidem, pág. 241.

licía Interior del Departamento.

Las referencias directas de este nuevo precepto constitucional hacia la figura del ayuntamiento, las encontramos en los artículos 22 a 26 de la propia Ley Sexta.

A continuación, reproducimos el texto íntegro de algunos de estos artículos que estimamos de importancia, para conocer la estructura y conformación de los ayuntamientos del país durante este periodo y, en consecuencia, de la capital de la República.

*ARTICULO 22. Habrá Ayuntamiento en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los huertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados tambien de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

ARTICULO 23. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una Ley. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas, de acuerdo

*Ibidem, pág. 243.

do con el Gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

ARTICULO 25. Estará a cargo de los Ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad y cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y árbitros, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las Leyes y Reglamentos.

ARTICULO 26. Estará a cargo de los Alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte de los subprefectos, y por su me-

dio a las autoridades superiores respectivas.

La reglamentación que en esta materia se aplicó fue a través del Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, expedido con fecha 20 de marzo de 1837.

De acuerdo a este ordenamiento, la estructura interior de los Departamentos se podría jerarquizar de la siguiente manera:

- Gobernador, nombrado por el presidente y auxiliado por un secretario general. Existía, como se ha mencionado, una junta departamental como "Consejo del Gobernador".
- Un prefecto en la cabeza de cada distrito nombrado por el gobernador y confirmado por el presidente de la República.
- Un subprefecto en cada cabecera de partido, con excepción de la del prefecto.

De cada uno de estos subprefectos de partido, dependían los ayuntamientos; en el caso del partido del prefecto a éste, y en última instancia al gobernador.

Los ayuntamientos tenían dificultades en materia de licia, salubridad, comodidad, ornato, cementerios, limpia,

pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, agua, alumbrado, parques, paseos, espectáculos, instrucción pública, expedición de reglamentos de policía y buen gobierno, y control y administración de su patrimonio.

En grado inmediato inferior a los ayuntamientos se encontraban los alcaldes, que se encargaban de vigilar el cumplimiento de los reglamentos de policía y de las leyes, decretos y disposiciones emanadas de las autoridades superiores.

Por lo que toca al Distrito Federal, con el advenimiento del régimen centralista, éste fue incorporado al Departamento de México; sin embargo, aún cuando desapareció, la Ciudad de México continuó siendo el asiento de los poderes de la República.

Durante el periodo de nuestra historia, comprendido entre la expedición de las siete leyes constitucionales de 1836 y el periodo de la Reforma, la historia del ayuntamiento fue tan cambiante y tormentosa como igualmente lo fue la historia del país.

En este lapso de tiempo se expidieron las "Bases Orgánicas de 1843", de contenido centralista y posteriormente en 1846 se restableció con carácter transitorio la Constitu-

ción de 1824; más adelante se convoca al sexto Constituyente, en el mismo año y se expide el 21 de mayo de 1847 el Acta Constitutiva y de Reformas, que ratificaba la vigencia de la Constitución de 1824.

Para dar fin a este período, de nueva cuenta se ponen en vigor las Bases Orgánicas mediante el Plan del Hospicio que llevó nuevamente al general Santa Anna al poder.

Las Bases Orgánicas de 1845, siendo de contenido centralista, no cambiaron mucho el estado de las cosas; de acuerdo al artículo 4o. correspondiente al título I "De la Nación Mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión", se expresaba:

ARTICULO 4o. El territorio de la República se dividirá en Departamento, y estos en distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior, se denominarán Territorios.*

Los departamentos estaban a cargo de un gobernador que nombraba el presidente de la República.

Además, existían asambleas departamentales que dura-

*Ibidem, pág. 406.

ban en su encargo cuatro años y podían componerse o un mínimo de siete y un máximo de once.

El artículo 134 fracciones X y XIII de las Bases Orgánicas establecía:

ARTICULO 134. Son facultades de las Asambleas Departamentales:

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

XII. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos.*

El 4 de agosto de 1846, mediante el Plan de la Ciudadela, se instaura de nueva cuenta el sistema federal, con la vigencia transitoria de la Constitución 24 y la convocatoria a un nuevo constituyente.

Los departamentos fueron en consecuencia suprimidos para dar paso nuevamente a los estados, o más propiamente, entidades federativas; nuevamente también volvió a funcionar el Distrito Federal y los ayuntamientos también, pero sigue

*Ibidem, pág. 426.

ron existiendo las prefecturas.

El artículo 6o. del Acta de Reformas, otorgaba a los habitantes del Distrito Federal el voto en la elección de presidente de la República y el derecho de nombrar a sus representantes al Senado.

Durante este periodo fueron expedidos muchos bandos de policía y ordenanzas municipales; esto se debía al hecho de que se creó una comisión encargada de revisar las ordenanzas municipales de la Ciudad de México.

La idea que animó la creación de esta comisión fue que debido al repudio de las ordenanzas centralistas, éstas dejaron sin efecto, declarando vigentes las dadas por el gobierno español, en tanto se expedían nuevas.

Así, tenemos:

- Reglamento para los celadores de la policía municipal, de 26 de mayo de 1843.
- Reglamento del rastro, de abril de 1850.
- Ordenanzas del ramo de carnes, de la misma fecha.
- Reclamaciones contra las providencias de los ayuntamientos, de julio del mismo año.
- Sobre aguadores, de 16 de diciembre de 1850.

- Sobre que tengan letrinas y albañales las casas y accesorias en las calles donde hay atarjeas, de 10 de septiembre de 1851.
- Reglamento de 14 de enero de 1852, relativo a los escribientes públicos.

En 1848, se dictó la primera Ley General de Dotación del Fondo Municipal, misma que hasta la fecha ha tenido influencia en la estructura de la hacienda municipal.

Los impuestos municipales comprendieron rubros tales como bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas, juegos y canales.

Debido a que se habían intentado suprimir las alcabalas, se habían aumentado los impuestos municipales para equilibrar en cierta medida la situación.

En el año de 1848, se suprimieron los alcaldes municipales, quedando subsistentes, únicamente los alcaldes de cuartel, que debían de realizar las primeras diligencias en los juicios penales.

En el caso del Ayuntamiento de la Ciudad de México, éste quedó reducido a 16 regidores y dos síndicos abogados.

Una vez que Santa Anna, mediante el Plan del Hospi-

cio tuvo nuevamente el control gubernamental en sus manos, reimplantó las Bases Orgánicas de 1843 y además quedó investido de facultades omnímodas.

A través de la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de la Ciudad de México dio a los ayuntamientos el carácter de órganos del Gobierno Central encargados de la administración local sin funciones políticas.

El 24 de febrero de 1852, por la prevención sobre los alcaldes de cuartel, se reglamentaron las funciones de estos, tanto en el aspecto judicial como gubernativo y de política.

El 22 de diciembre de 1852, se expidió el Reglamento para el Cobro e Imposición de Multas, mismo que determinó que las multas impuestas por faltas de policía o delitos leves, debían de aparecer expresamente en ley o reglamento administrativo y no podían exceder de 50 pesos, salvo que las leyes expresamente señalaran una multa mayor.

Los alcaldes de cuartel, fueron substituidos en 1853 por los jueces menores que eran igualmente nombrados por el gobierno y tenían conocimiento de asuntos penales y civiles.

El 21 de septiembre de 1853, Santa Anna ordenó que los Estados se llamasen Departamentos y el Distrito Federal

se extinguió para pasar a ser el Distrito de México.

En el mismo año, se había dispuesto que sólo existieran ayuntamientos en las capitales de Estado y en las prefecturas, cantones o distritos.

En los demás pueblos o villas, se nombrarían jueces de paz, que desempeñarían las funciones municipales donde no hubiera ayuntamientos.

Sin embargo, la comunicación de 21 de septiembre de 1853, respetó la ordenanza del 2 de mayo, que se refería, aunque con carácter provisional, al Ayuntamiento de México, de manera que continuó integrándose de un presidente, doce regidores y un síndico.

Se componía igualmente de las siguientes comisiones:

- Hacienda
- Obras Públicas
- Cárceles
- Alumbrado
- Mercados
- Pesas y Medidas
- Hospitales
- Vacunas y Cementerios
- Limpia de Calles y Barrios

- Teatros y Diversiones Públicas
- Coches de Providencia
- Instrucción Pública
- Policía
- Lotería
- Otras extraordinarias y especiales

La extensión del Distrito de México quedó establecida mediante decreto de 16 de febrero de 1854; más adelante, en marzo del mismo año, se fijaron los límites de las prefecturas exteriores del Distrito de México.

El Distrito Federal quedó dividido en ocho prefecturas centrales, que correspondían a los ocho cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México; existían además las siguientes prefecturas exteriores:

- La primera con cabecera en Tlalnepantla
- La segunda con cabecera en Tacubaya, y
- La tercera en Tlalpan

Los límites del Distrito de México eran los siguientes:

- Por el norte, aproximadamente hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec
- Por el noroeste hasta Tlalnepantla

- Por el poniente hasta Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe
- Por el suroeste hasta San Angel y Coyoacán
- Por el sur hasta Tlalpan
- Por el sureste hasta Xochimilco e Ixtapalapa
- Por el oriente hasta el Peñón Viejo y de ahí hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco

El mismo decreto de 16 de febrero de 1854 disponía que las prefecturas y municipalidades establecidas, debían regirse por la Ley de 20 de marzo de 1837.

El 17 de marzo de 1855 se expidió un decreto sobre el arreglo de las municipalidades, a través del cual, las funciones administrativas y municipales se encomendaron a los intendentes, a los substitutos y a los consejos, que sólo podían establecerse en aquellos lugares que tuvieran cuando menos veinte individuos que supieran leer.

La Municipalidad de México conservó provisionalmente la organización que tenía, como ya hemos señalado, en tanto se expedía un reglamento especial que hiciera aplicables en el Distrito de México las nuevas bases.

La lucha entre federalistas y centralistas significó mucho para el municipio en nuestro país; en el centralista

encontraron la oposición a su integración por vía de elecciones y hasta su desaparición; en el sistema federal, se creía en el ayuntamiento por elección popular y se le consideraba como instrumento importante de descentralización, en este caso, de poder.

D. GUERRA DE REFORMA

Toda la serie de movimientos militares que había venido sufriendo la nación y que le habían impedido dar estabilidad a los diferentes gobiernos que se habían conformado, vinieron a encontrar su final con el triunfo del "Plan de Ayutla" el 10. de marzo de 1854.

El plan era, fundamentalmente, un instrumento de contenido político, que pretendía la caída de Santa Anna y el establecimiento de un orden constitucional.

A tal efecto, proponía se convocara un congreso extraordinario que organizara a la nación bajo la forma de una república representativa popular.

La instauración de un sistema representativo y popular, permitió que los ayuntamientos volvieran a organizarse bajo forma electiva.

El 15 de mayo de 1856, el régimen provisional expidió el Estatuto Orgánico Provisional que daba conformación y organización al gobierno en tanto se promulgaba la Constitución.

Al igual que el Plan de Ayutla, el Estatuto Orgánico Provisional no aportó profundas innovaciones en la conformación del Distrito Federal y de hecho ratificaron ambos la de marcación última que se le había señalado.

Con todo, en el Estatuto Orgánico se delimitaban las funciones de los funcionarios, comprendidos entre ellos el gobernador del Distrito Federal.

Al gobernador del Distrito Federal como a los gobernadores de los Estados y jefes políticos de los territorios, correspondían las siguientes funciones:

- Vigilar la conservación del orden público
- Publicar las leyes y decretos del Gobierno Federal
- Nombrar a las autoridades políticas subalternas
- Nombrar a las autoridades judiciales
- Vigilar la hacienda pública
- Expedir ordenanzas
- Fomentar la instrucción

- Organizar los tribunales y juzgados
- Imponer multas hasta por quinientos pesos
- Expedir órdenes de cateo
- Fomentar la construcción de caminos
- Aplicar las sanciones de ley

La Constitución de 1857 organizó al país con la forma de una república representativa, democrática y federal.

Este nuevo texto constitucional no se ocupó del régimen de municipalidades, sin embargo, sí atendió al Distrito Federal y a los territorios para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales; a este respecto establecía en su artículo 72 fracción IV:

ARTICULO 72 fracción IV. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios sobre la base que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas y municipales; se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales.

La figura de las prefecturas subsistió igualmente dentro del sistema político.

Esta figura, si bien de origen francés, había tomado arraigo en nuestro país y se le había igualmente encontrado

gran utilidad.

Sin embargo, durante la reforma, el sistema de prefecturas alcanzó un notable poder, mismo que se sustentaba en las atribuciones que las reformas de su organización le señalaron.

Se estableció que en cada partido debía haber un prefecto con calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de la Policía.

Era además de su competencia:

- Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos
- Vigilar la observancia de las órdenes del Gobierno Federal
- Publicar las leyes
- Cuidar el orden y la tranquilidad
- Nombrar a los jueces de paz
- Fomentar la instrucción pública
- Perseguir la vagancia
- Atender la higiene pública
- Imponer sanciones gubernativamente
- Librar órdenes de cateo

entre otras.

Con el paso de los años, la prefectura se convertiría en una institución nefasta para los ciudadanos del país.

Por lo que respecta a la organización del Distrito Federal, en la Constitución de 1857, ésta se enfrentó a diversos problemas.

En principio se pensó en cambiar la residencia de los poderes a Querétaro o Aguascalientes; sin embargo, finalmente se optó por dejar que siguiera ubicada en la Ciudad de México, pero que para el caso de que dicha residencia fuese cambiada en un futuro, se formaría en el territorio ocupado por el Distrito Federal, una entidad denominada Estado del Valle de México.

Por lo que corresponde a las facultades para organizar el gobierno del Distrito Federal, éstas se reservaron al Congreso de la Unión.

Por otra parte, se determinó la facultad para los ciudadanos de elegir a sus autoridades municipales y judiciales.

El 4 de mayo de 1861, se expidió un decreto que disponía que el Ayuntamiento de la Ciudad de México se compusiera de veinte regidores y dos procuradores de la ciudad; este ayuntamiento sería presidido por el primer regidor.

En el caso de las poblaciones del Distrito Federal, con población superior a los cuatro mil habitantes, sus ayuntamientos se formarían con siete regidores y un procurador.

El gobernador del Distrito Federal, los magistrados del tribunal y los jueces de lo criminal y de lo civil eran electos también por votación popular.

Por decreto de 6 de mayo de 1861, el Distrito Federal quedó dividido de la siguiente manera:

1. Municipalidad de México
2. Partido de Guadalupe-Hidalgo
3. Partido de Xochimilco
4. Partido de Tlalpan
5. Partido de Tacubaya

El gobernador del Distrito Federal demarcaba las poblaciones, villas y barrios que correspondían a cada partido; fijaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y en la municipalidad de México hacía las veces de autoridad local.

De este periodo de nuestra historia, mencionaremos a continuación algunas de las disposiciones jurídicas que fueron expedidas:

- Ley que eliminó al clero de toda intervención en cementerios, panteones, etc., de 13 de julio de 1859.
- Uso de campanas, de enero 5 de 1861
- Cementerios y camposantos, de enero 6 de 1861
- Prohibición de los juegos de azar, de 17 de enero de 1861
- Creación de la Administración de Rentas Municipales, de 23 de mayo de 1861
- División Política del Distrito Federal, de 6 de mayo de 1861
- Sobre portación de armas, de junio 3 de 1861
- Sobre designación de las municipalidades del Distrito Federal, de 5 de marzo de 1862
- Facultades y atribuciones de los prefectos políticos del Distrito Federal, de 25 de marzo de 1862
- Ley que declaró vigente la Suprema Orden, de 20 de julio de 1850, relativa al modo y término en que debían hacerse las reclamaciones contra los ayuntamientos, de 10. de abril de 1862
- Reglamento para el procedimiento de las autoridades en caso de incendio, de 20 de septiembre de 1862.
- Ley Electoral para la Renovación de Ayuntamientos

en el Distrito Federal, de 16 de diciembre de 1862.

Finalmente, cabe agregar que los municipios en general, durante la reforma, no fueron objeto de gran interés legislativo en materia hacendaria; de hecho, las disposiciones que se expidieron, se enfocaron más propiamente a la repartición de ingresos entre Federación y Estados; en el Distrito Federal, sin embargo, y en la Baja California, continuaron existiendo las rentas municipales y se recaudaron y distribuyeron con excepción de lo que ocurría en las entidades federativas que por ley de 12 de septiembre de 1857 les fueron asignadas conjuntamente con la Federación, recursos que anteriormente eran de los Estados.

Por otro lado, en 1857 se abolió el sistema de alcabalas, perjudicando profundamente el sistema municipal en aras del liberalismo económico propio de la época.

Es también de destacarse que durante la reforma las jefaturas políticas cobraron tal poder que desplazaron de su radio de acción a los ayuntamientos, convirtiéndolos en meros "Agentes municipales".

E. SEGUNDO IMPERIO

Aún cuando durante el periodo de la intervención francesa, no todo nuestro territorio quedó bajo el dominio del Imperio, se expidió el Estatuto Provisional del Imperio, de 10 de abril de 1865, mismo en virtud del cual el territorio del país se dividía en departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipios.

Los departamentos eran administrados por los prefectos imperiales que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas.

Los prefectos se auxiliaban en su ejercicio, por un Consejo de Gobierno, debiendo residir en las capitales de sus departamentos.

Los subprefectos administraban los ayuntamientos, presididos por alcaldes y en las demarcaciones municipales, los comisarios.

Los alcaldes presidían los ayuntamientos, publicaban y ejecutaban las leyes y reglamentos y presentaban judicial y extrajudicialmente a su municipalidad.

Los alcaldes eran nombrados por los prefectos imperiales, pero en el caso de la Ciudad de México, que continuó

siendo la capital, lo nombraba el emperador.

Los regidores eran elegidos por voto popular, y se renovaban por mitad, con excepción de los alcaldes; sin embargo, las contribuciones municipales eran decretadas por el emperador.

La Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernativa, de 10. de noviembre de 1865, les otorgó a los prefectos, entre otras facultades, la de vigilar los asuntos municipales en general y la de presidir sin voto las sesiones de los ayuntamientos en sus cabeceras departamentales.

Los prefectos llegaron a tener ingerencia en la enseñanza primaria municipal, el servicio de policía y la atención de los núcleos de comunicación.

En el ámbito de los ayuntamientos, estos conservaron pocas facultades ejecutivas, ya que los aspectos ejecutivos quedaron a cargo de funcionarios designados por el gobierno central como los alcaldes y comisarios municipales.

Las funciones de estos se referían al control de la policía local, del registro civil, del control de pesas y medidas, de obras públicas, de atender a la instrucción primaria, el alumbrado, agua y limpieza públicos.

Durante el imperio, la Ciudad de México quedó comprendida dentro del Departamento del Valle de México, la capital se dividió en ocho cuarteles mayores de policía, que se subdividieron en el número de concejales que componían el ayuntamiento, los cuarteles menores se subdividían en manzanas o secciones.

Por decreto de 26 de marzo de 1864 se dieron las bases para la organización de la policía preventiva y el 13 de mayo de 1864 se expidió el Reglamento Interior de las Cárceles de la Capital.

El imperio se caracterizó en el marco de la actividad municipal, por el extremo control de las funciones del ayuntamiento y el reforzamiento de los cuerpos y sistemas policiacos, a fin de lograr el mayor control posible.

A tal efecto, se creó la Policía General del Imperio y la Guardia Municipal de Policía, esta última con ingerencia en los siguientes rubros:

1. Tránsito
2. Limpieza y alumbrado público
3. Seguridad
4. Vigilancia de pesas y medidas
5. Servicio contra incendios
6. Ornato y conservación de edificios públicos

7. Urbanismo
8. Represión de la mendicidad y la vagancia
9. Conservación de la moral pública

F. EL PORFIRIATO

Al triunfo de la República sobre el Imperio, el régimen municipal comenzó a entrar en un periodo de tranquilidad; sin embargo, en virtud de las reformas sucedidas desde la época colonial hasta esas fechas y de toda la serie de acontecimientos experimentados, se había presentado un fenómeno que en esos tiempos vino a hacerse más evidente: la absorción de la autonomía de los ayuntamientos ubicados en las capitales por parte de las autoridades de los Estados y en el caso de la Ciudad de México por los propios poderes de la república.

Al volver a la normalidad, los municipios, apoyándose en el crédito interior y exterior, reiniciaron sus actividades en materia de obra pública, destacándose la construcción de edificios, el establecimiento de alumbrado público y la vialidad para el tráfico.

Los problemas financieros de los municipios, sin embargo, eran aún muy graves, y hubo que tomar medidas tendientes a normalizar su situación financiera.

En la Ciudad de México, en 1867, se expidió un Decreto de Dotación del Fondo Municipal similar al de 1848; este nuevo decreto otorgaba mayor extensión al derecho municipal de portazgo, consumo o alcabala sobre los efectos nacionales introducidos a la ciudad.

En 1885, le fueron cedidos a este municipio algunos de los ramos de la contribución de patentes y obtuvieron nuevos recursos del impuesto sobre carros de transporte, así como el de pavimentos y atarjeas.

En 1887, el impuesto de pavimentos se fijó en función de la ubicación de las fincas y del tipo de pavimento que en cada caso se usaba.

En 1886, se gravó con 15% las entradas o corridas de toros.

En 1888 se estableció la participación del Ayuntamiento de la Ciudad de México en el impuesto de hornos para la fabricación de ladrillos y canales.

En 1890, se estableció el impuesto del servicio de aguas que es más bien un derecho y que se amplió a todas las casas como servicio obligatorio, con excepción de aquellos que tuviesen merced o pozo.

En el aspecto de la división territorial en el Distrito Federal por decreto de 16 de diciembre de 1899, se dio a éste una nueva para su régimen interior, misma que se detalla a continuación:

1. Municipalidad de México.
2. Prefectura de Guadalupe Hidalgo con las municipalidades de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco.
3. Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz, con las municipalidades del mismo nombre y de Tacuba.
4. Prefectura de Tacubaya, con las municipalidades de su nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuaximalpa.
5. Prefectura de Coyoacán, con Coyoacán y San Angel.
6. Prefectura de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtapalapa.
7. Prefectura de Xochimilco, con las municipalidades de Xochimilco, Hastahuacán, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Octotepec.

Más adelante, el 26 de marzo de 1903, Porfirio Díaz expidió, en uso de facultades extraordinarias, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.

Esta ley corregía los límites del Distrito Federal,

señalando como tales aquellos que se habían determinado en los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, quedando dividido el Distrito Federal en trece municipalidades: las de México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

Este ordenamiento legal resulta de importancia también en la determinación de aspectos relativos a la forma de organización político-administrativa del Distrito Federal.

Se determinaba que el Congreso de la Unión expediría las disposiciones jurídicas relativas al régimen interior del Distrito.

El Poder Ejecutivo era el propio Poder Ejecutivo Federal, pero ejercía su mandato a través de la Secretaría de Gobernación y de tres funcionarios que dependían de la misma:

- a) El gobernador del Distrito
- b) El presidente del Consejo Superior de Salubridad
- c) El director de Obras Públicas

En cada municipalidad había un ayuntamiento, en las municipalidades foráneas prefecto político, nombrado y removido por el presidente de la República.

Los ayuntamientos, respecto de la administración municipal, tenían voz consultiva y derechos de vigilancia, iniciativa y veto. En las poblaciones que no fueran cabeceras de municipio, había comisarios de policía.

La facultad reglamentaria quedó en manos del Ejecutivo de la Unión, oyendo al gobernador del Distrito, al presidente de la Comisión de Salubridad, al director de Obras Públicas y a los ayuntamientos.

Estos tres funcionarios, actuando conjuntamente, formaban el Consejo Superior de Gobierno, que se encargaba de la administración del Distrito Federal.

Se suprimió la personalidad jurídica de los ayuntamientos, quedando a cargo de sus bienes, acciones y obligaciones, el Gobierno Federal.

El gobernador tenía a su cargo la policía, la imposición de penas por faltas a leyes y reglamentos; los establecimientos penales, las festividades cívicas, las diversiones públicas, los juegos; los expendios de bebidas embriagantes, fondas y figones, carros y coches, registro civil, inspección de pesas y medidas, y otras.

El director de Obras Públicas se encargaba de la dotación y distribución de aguas potables, vías públicas y calza

das, parques y paseos, numeración, alumbrado, desagüe, saneamiento y limpia, edificios, rastros y mercados, construcciones, montes, terrenos y ejidos.

La figura de las prefecturas, aunque predominó durante este periodo, en la Ciudad de México resultó nefasta, convirtiéndose en un instrumento de abuso y con la calidad de meros agentes del gobierno del Distrito.

Es justo, sin embargo, aclarar que en otras localidades, esta figura no fue tan nociva, debido a que se regulaba de diferente manera.

Otros ordenamientos jurídicos de importancia, expedidos entre 1871 y 1909, fueron:

- a) El de 22 de marzo de 1871 sobre basureros, pozos artesianos, arboledas y adulteración de leche
- b) El de 20 de diciembre de 1871, que crea la Inspección de Bebidas y Comestibles
- c) El 30 de noviembre de 1871, se expidió el Reglamento de Panaderías
- d) El 12 de noviembre el de tránsito de carros de transporte y el de fábrica de velas de sebo
- e) El 19 de diciembre el de coheterías y fábricas de pólvora

- f) El 30 de noviembre también el del rastro de la ciudad
- g) Se estableció la facultad económica-coactiva en materia fiscal el 11 de diciembre de 1871
- h) En 1872 se expidió el Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal
- i) El 14 de febrero del mismo año, se reformó la dotación del Fondo Municipal
- j) El 30 de diciembre de 1873, a través de un decreto, se sometió a la Contaduría Mayor de Hacienda la glosa de las cuentas llevadas por las oficinas de rentas municipales del Distrito Federal
- k) El 30 de mayo de 1874 se expidió el Reglamento de la Junta Protectora de Cárceles
- l) El 18 de mayo de 1865 quedaron a beneficio de los municipios los edificios de manos muertas
- ll) El 28 de septiembre de 1876 se acordaron los plazos en que debían hacerse los pagos de rentas de impuestos municipales
- m) En 1877 se expidió el Reglamento de los Ferrocarriles del Distrito Federal
- n) El 22 de enero de 1878 se estableció la prohibición para la venta de vendimias en las calles
- o) El 28 de noviembre de 1879 se expidió el decreto

- sobre el pago de contribución de coches
- p) El 31 de diciembre del mismo año se expidió el Reglamento de Debates del Ayuntamiento de la Ciudad de México
 - q) En 1881 en diciembre, se expide el Reglamento para la administración de la vacuna contra la viruela
 - r) El 30 de mayo de 1881 entra en vigor la Ley sobre Expropiación concedida al Ayuntamiento del Distrito Federal
 - s) En 1884, se pone en vigor el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal
 - t) El 15 de marzo de 1887 se expide el Reglamento de Peatones
 - u) Otro ordenamiento de importancia lo constituye la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del Distrito Federal, de 20 de enero de 1897
 - v) En 1903, el 24 de abril, se expide la Ley para incorporar los Impuestos y Rentas Municipales del Distrito y los Bienes de los Municipios
 - w) Por ese mismo año, el 31 de diciembre se expide el Reglamento del Ayuntamiento de México

El problema de la Hacienda Municipal se acrecentaba cada vez más a lo largo del país, para reforzar al municipio en sus aspectos financieros, se establecieron una serie de modificaciones.

En lo relativo a los municipios del Distrito Federal, y de los territorios federales, se aumentaron los ingresos mediante la creación de nuevos impuestos y el aumento de su participación en las contribuciones directas recaudadas por la Federación; al mismo tiempo, se les retiró el pago de ciertos servicios y obligaciones que habían perdido el carácter municipal.

Así, el Municipio de la Ciudad de México dejó de pagar los gastos del Gobierno del Distrito y los de la Inspección General de Policía; dejó de contribuir para la beneficencia pública y dejó de tener a su cargo la instrucción primaria que perdió el carácter municipal en el Distrito y los territorios.

El distanciamiento tan profundo que existió durante el porfiriato, entre el Gobierno Federal y las autoridades municipales, como producto del sentir popular, llevó al gobierno a establecer las Juntas Auxiliares que eran órganos de pretendida colaboración municipal, pero que en realidad más obstaculizaban que resolvían los problemas planteados;

por otra parte, su conformación era de un carácter muy elitista, por lo que resultaron impopulares.

G. EL PERIODO ARMADO DE LA REVOLUCION MEXICANA

Durante la revolución mexicana, el Ayuntamiento de la Ciudad de México y más propiamente la ciudad, sufrieron constantemente con la entrada y salida de los diversos bandos revolucionarios, llegándose a presentar el caso, como su cedió cuando los zapatistas volvieron a tomar la ciudad, de que se disolviera el Ayuntamiento y se arrestara a sus miembros.

Se pretendía que, de alguna manera, el Ayuntamiento capitalino fuera de carácter neutral con relación a los acontecimientos revolucionarios.

En los diversos planes revolucionarios que fueron estandarte de los grupos que participaron en la lucha, es posible encontrar alusiones importantes a la figura del municipio; sin embargo, no ocurre lo mismo con el Ayuntamiento de la Ciudad de México, por lo que lo establecido en función de todos los municipios opera igualmente para el de la Ciudad de México.

En términos generales, la revolución perseguía la

abolición de las jefaturas políticas, que era una figura que, como se ha comentado en líneas anteriores, había resultado altamente perjudicial para la población.

Conjuntamente con este objetivo, se buscaba también el restablecimiento de la libertad municipal.

Se ha comentado, inclusive, que el profundo respeto que por la institución municipal existía en el norte del país, fue una de las condiciones que propiciaron la revolución.

Desde 1906, el postulado de la libertad municipal apareció inscrito en el Programa del Partido Liberal Mexicano, en 1909 en el Programa del Partido Democrático y en el Plan de Valladolid.

Asimismo, se incluyó en el Plan de San Luis, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social de 1911, en el pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas y en las adiciones al Plan de Guadalupe.

El 1o. de julio de 1906, al proclamarse el programa del Partido Liberal Mexicano, que contenía entre otros los siguientes objetivos:

- a) Supresión de los jefes políticos

- b) Reorganización y fortalecimiento del municipio
- c) Multiplicación de los municipios
- d) Restitución de la zona libre (para el caso de los municipios fronterizos)

Similares objetivos abrigaba el programa del Partido Democrático.

Otros planes como el de Valladolid, habían surgido principalmente a partir de conflictos con la jefatura política; en este caso los labriegos, cansados de los abusos que se cometían por parte de la jefatura política, se levantaron contra ésta, dando lugar más adelante, el 10 de mayo de 1910 el Plan de Valladolid.

Francisco I. Madero lanzó el 5 de octubre de 1910 el Plan de San Luis; en este documento, además de propugnar por una real división de poderes, soberanía de los Estados y los derechos de los ciudadanos, de nueva cuenta se destacaba la libertad de los municipios como un objetivo revolucionario.

Una vez que a través de las normas los pueblos recobraban su libertad, la autoridad local la asumiría el principal jefe de armas, pudiendo delegar sus funciones.

El 16 de noviembre de 1911, Bernardo Reyes lanzó en Tamaulipas un plan en donde fundamentalmente sostenía el

principio de la no-reelección del presidente, del vicepresidente, de los gobernadores de los Estados y de los presidentes municipales.

El plan zapatista, cuya proclama incluía a los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, postulaba la reorganización de las municipalidades que se habían suprimido. Este plan fue proclamado el 18 de marzo de 1911 y se conoce también como Plan Político y Social.

El Programa de Reformas Políticas Sociales de la Revolución que aprobó la Soberana Convención Revolucionaria, expedido en 1916, contenía en el artículo 32 de su propuesta de reformas, la siguiente:

ARTICULO 32. Realizar la independencia de los Municipios procurando a estos una amplia libertad de acción que les permitía atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los Gobiernos Federal y Locales.*

Este programa de reformas se refería al Plan de Ayala.

El Plan de Santa Rosa, de 2 de febrero de 1912, hace

*Ochoa Campos, Moisés, op. cit., pág. 314.

referencia a los municipios en lo relativo a las elecciones, sancionando con prisión y multa a los ayuntamientos que no reporten oportunamente las boletas para las elecciones o que defrauden al sufragio y con pena de prisión a los ciudadanos que burlen el voto.

El 25 de marzo de 1912, se firmó en Chihuahua el Pacto de la Empacadora, que contenía entre sus objetivos, dos puntos concretos que se referían al municipio:

- La independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos
- La supresión en toda la República de los cargos de jefes políticos, encargando sus funciones a los presidentes municipales

Aún cuando el Plan de Guadalupe originalmente no contenía ninguna mención a los aspectos de reforma municipal, una vez que el general Venustiano Carranza ocupó la capital, solicitó a la Convención Militar la elaboración de las reformas sociales y políticas que a lo largo de la lucha se habían planteado y dentro de las que se encontraba la reforma municipal.

En este programa de reformas, el municipio aparecía como uno de los temas más indispensables a plantear; se ha-

blaba del aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los Estados.

El 12 de diciembre de 1914 en Veracruz, donde se encontraba instalado el gobierno constitucionalista se expidió un decreto de adiciones al Plan de Guadalupe.

En el artículo 2o. de este decreto se establecía que el jefe de la revolución expediría las disposiciones jurídicas necesarias para la satisfacción de los requerimientos económicos, sociales y políticos del país y, como hemos señalado, entre ellos se encontraba el establecimiento de la libertad municipal.

De los 19 proyectos de ley que se prepararon, cinco se referían al municipio y eran los siguientes:

- a) Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República
- b) Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios
- c) Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios
- d) Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California

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

El decreto relativo a la libertad municipal que es el primero de la lista mencionada, constituye un antecedente del artículo 115 de la Constitución de 1917 y, por su importancia, nos permitimos reproducirlo textualmente.

ARTICULO UNICO. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Fueron muchos los obstáculos que el tema del municipio tuvo que enfrentar, para que lo conociéramos en los tér-

minos en que fue plasmado en la Constitución Federal de 1917; es además conveniente señalar que durante los debates del Constituyente, surgieron innumerables consideraciones con respecto a la libertad municipal y sus relaciones con la Hacienda del Estado, así como también con la educación.

Fue este un tema de caluroso debate propiciado por el enorme interés que los revolucionarios tenían en la figura del municipio, en razón de los abusos y arbitrariedades que sufrió la población a manos de los jefes políticos.

El problema de la libertad económica del municipio, fue más difícil de salvar que el de la libertad y autonomía políticas, pues se expresaban consideraciones diversas respecto a la forma en que se intervendría en las recaudaciones de los ingresos estatales. Se llegó a la conclusión de que sólo administrarían su hacienda dejando a los gobiernos de los Estados hacer lo propio.

Es muy importante tomar en consideración la importancia fundamental de las reformas constitucionales en materia municipal, pues éstas, conjuntamente con las innovaciones en materia agraria y laboral, constituyen los pilares de los objetivos revolucionarios.

H. MEXICO MODERNO

Con el triunfo de la revolución y el advenimiento de la Constitución de 1917, se conformó entre otras la figura del Distrito Federal en los términos en los que la hemos venido conociendo.

El artículo 73, en su fracción VI, facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, estableciendo las bases para el ejercicio de dicha función.

Dicho artículo, en su texto original, se expresa de la siguiente forma:

ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

PRIMERA. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

Aún cuando la Constitución no lo señale expresamente, el órgano que se estableció para conducir las instruccio

nes del presidente de la República, fue un gobernador.

El presidente Venustiano Carranza expidió el 13 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales.

Siguiendo la Constitución, esta ley sostenía que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal.

Como igualmente lo disponía la Constitución Federal, el gobernador del Distrito era nombrado y removido libremente por el presidente de la República y dependiente de éste.

El gobernador se encontraba facultado para promulgar y hacer cumplir las leyes, cuidar de la seguridad pública, llevar la vigilancia de la hacienda pública, ejecutar las obras de interés general, atender la dotación de servicios, nombrar y remover a los funcionarios y empleados; tenía igualmente el mando del cuerpo de policía y podía expedir los reglamentos necesarios para los servicios públicos.

De acuerdo a esta ley, los ayuntamientos eran designados por elección popular directa y se renovaban por mitad cada año.

La división municipal que se había venido utilizando, se respetó provisionalmente y se conservaron vigentes los reglamentos que no se opusieran a la Constitución.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México se formó de veinticinco concejales y los de las demás municipalidades del Distrito Federal de quince cada uno.

Los ayuntamientos atendían los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y cumplimiento de leyes del trabajo, especialmente en lo relativo a salario mínimo y accidentes de trabajo, pero siempre bajo la supervisión del gobierno del Distrito.

La primera autoridad local era el presidente municipal, quien tenía facultades para publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias, etc., así como para imponer multas y arrestos y conservar el orden y la tranquilidad públicas.

En las localidades en que no residía el ayuntamiento, existían delegados que lo auxiliaban.

El 28 de agosto de 1928, el artículo 73-VI Constitucional fue reformado; a partir de esta reforma, se dieron nuevas bases para la organización político-administrativa del Distrito Federal y se suprimió el municipio, quedando el

gobierno a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva.

A tal efecto, el 31 de diciembre de 1928, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal se creaba con base en la reforma al artículo 73-VI, a fin de que a través de éste se realizaran las funciones gubernativas.

El Departamento del Distrito Federal estaba dirigido por un jefe del departamento nombrado y removido libremente por el presidente de la República; existían asimismo, delegados y subdelegados, ya que el Distrito Federal se había dividido en delegaciones y subdelegaciones.

Existía también el Consejo Consultivo, compuesto de diversos sectores activos de la población; sus facultades esencialmente se referían al asesoramiento, consulta, denuncia, revisión e inspección.

Al trasladar todas las funciones del gobierno del Distrito Federal y de los ayuntamientos en que se dividía al departamento, desapareció el régimen municipal en el Distrito Federal.

La Ley Orgánica de 1928, ha sido el ordenamiento jurídico a partir del cual se sentaron las bases administrativas y de servicios públicos del Departamento del Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1941 se expidió una nueva Ley Orgánica. En ésta, se reiteraba que el Congreso de la Unión legislaría para el Distrito Federal y que el gobierno del mismo estaría a cargo del presidente de la República quien lo ejercería por conducto del jefe del departamento.

Confirmaba los límites fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión.

El Distrito Federal quedava dividido de la siguiente manera:

Ciudad de México; Delegaciones de Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Se determinaba claramente que la Ciudad de México sería, como continúa siendo, la capital del país.

De acuerdo a este ordenamiento, el Departamento se integraba por las Direcciones de Gobernación, de Trabajo y Previsión Social, de Obras Públicas, de Agua y Saneamiento, de Tesorería, de Egresos, de Servicios Legales, de Acción Social, de Servicios Administrativos, de Servicios Generales, de Catastro, de Tránsito y la Jefatura de Policía.

El 29 de diciembre de 1970, se expidió otra ley orgánica. En esta ley se refiere, entre otras cosas, a las diferentes denominaciones que pueden aplicarse al jefe del Departamento del Distrito Federal, tales como regente, gobernador del Distrito Federal, etc.

De acuerdo al artículo 10 de la Ley Orgánica se amplió el número de delegaciones a 16 y se establecen los límites de cada una de ellas.

En su artículo 30. la ley determina que el jefe del Departamento será auxiliado en sus funciones por tres secretarios generales, uno de los cuales deberá ser licenciado en derecho, un oficial mayor, un consejo consultivo, las juntas de vecinos, delegados y subdelegados, además de otros órganos señalados en la ley.

Esta ley fue reformada el 29 de diciembre de 1971 y reformada y adicionada el 31 de diciembre de 1972.

En el primer caso se crea una nueva secretaría, la Secretaría "D"; en el segundo, se cambia la designación de los secretarios que era "A", "B", "C" y "D" por la de secretario de Gobierno, de Obras y Servicios, un oficial mayor, señalando a cada uno sus funciones.

El artículo 41 se reforma, estableciendo como órganos para el despacho de asuntos administrativos los siguientes: una Contraloría General, Direcciones Generales de Tesorería, Jurídica y de Gobierno, Servicios Sociales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Habitación Popular; Ingeniería de Tránsito y Transportes, Servicios Urbanos; Programación y Estudios Económicos; Planificación; Obras Públicas; Obras Hidráulicas; Aguas y Saneamiento; Organización y Métodos; Policía y Tránsito, Información y Análisis Estadístico; Servicios Administrativos y Relaciones Públicas.

Como un aspecto importante se destaca la creación de la Procuraduría de Colonias Populares, cuyo objetivo principal era la regularización y rehabilitación a las colonias y zonas urbanas populares.

Una nueva ley se expidió el 29 de diciembre de 1978, misma que se encuentra actualmente vigente; ha sufrido reformas en su contenido, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 1983.

A través de estas reformas, se creó una nueva estructura del Departamento.

Se establecieron las Secretarías Generales de: Gobierno; Planeación y Evaluación; Obras; Desarrollo Urbano y Ecología; Protección y Vialidad. Además, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General.

Se señalaron igualmente, funciones y atribuciones para cada uno de estos órganos, estableciendo la forma de designación en cada caso.

Actualmente la estructura de la ley es la siguiente:

CAPITULO I. Del Gobierno y Territorio del Distrito Federal.

CAPITULO II. De la Organización del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO III. De la Prestación de los Servicios Públicos.

CAPITULO IV. Del Patrimonio del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO V. De los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana.

CAPITULO VI. De la Participación Política de los Ciudadanos.

En lo relativo a las disposiciones reglamentarias, existe actualmente un Reglamento Interior del Departamento, publicado en el Diario Oficial de 26 de agosto de 1985, que abrogó el anterior, de fecha 16 de enero de 1984.

A este respecto, es importante destacar que ha sido la estructura expresada en este reglamento, la que ha venido utilizando el Departamento del Distrito Federal a partir de la expedición del reglamento; dicha estructura, como veremos más adelante, no concuerda con la de ley orgánica, pero no en exceso sino en defecto, es decir, que aparece reducida.

El Reglamento Interior del Departamento suprime a la Secretaría General de Planeación y Evaluación y a la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología.

La estructura que se sigue y permanece vigente, es la siguiente:

Jefatura

Secretaría General de Gobierno

Secretaría General de Desarrollo Social

Secretaría General de Obras

Secretaría General de Protección y Vialidad

Secretarías Generales Adjuntas

Oficialía Mayor

Tesorería

Contraloría General

Coordinación General Jurídica

Coordinación General de Transporte

Coordinación General de Abasto y Distribución

Además de las direcciones generales y los órganos desconcentrados a que haremos referencia en apartados posteriores.

El Reglamento Interior se compone de los siguientes capítulos:

CAPITULO I. Del Ambito de Competencia y Organización del Departamento

CAPITULO II. De las Atribuciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal

CAPITULO III. De las Atribuciones de los Secretarios Generales

CAPITULO IV. De las Atribuciones del Oficial Mayor

CAPITULO V. De las Atribuciones de la Tesorería

CAPITULO VI. De las Atribuciones de la Contraloría General

CAPITULO VII. De las Atribuciones de las Coordinaciones Generales

CAPITULO VIII. De las Atribuciones de los Directores Generales, Subtesoreros y Subcoordinadores

CAPITULO IX. De la Desconcentración Administrativa

CAPITULO X. De las Atribuciones de los Organos Desconcentrados

CAPITULO XI. De los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana

CAPITULO XII. De la Suplencia de los Funcionarios del Departamento del Distrito Federal

En diciembre de 1978, se adicionó la fracción VI del artículos 73 constitucional, precisando que los ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno del Distrito Federal serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.

A partir de esta reforma, la Cámara de Diputados estimó conveniente adicionar el Proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal, que el Ejecutivo Federal había presentado en septiembre de 1978; la propuesta fue aprobada por el Congreso y forma parte del texto de la actual Ley Orgánica.

La razón de la modificación del proyecto, que posteriormente pasó a formar parte de la Ley Orgánica, obedece al hecho de que la Constitución Federal, sujetó la práctica del

referéndum y de la iniciativa popular, al procedimiento que señala la "Ley de la Materia", en los siguientes términos:

ARTICULO 73...

VI. ...

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señala.

Precisamente en el capítulo VI "De la participación política de los ciudadanos" de la Ley Orgánica, se contienen esas disposiciones aplicables en cuanto al procedimiento del referéndum y de la iniciativa popular y de los ordenamientos que pueden ser objeto de los mismos.

Recientemente, durante el mes de junio de 1986, se convocó a través del Diario Oficial, a los partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas, y a la ciudadanía en general, a participar en la consulta popular, sobre la renovación política electoral y de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

III. LAS GRANDES CIUDADES

A. EL CRECIMIENTO DE LAS GRANDES URBES

El glosario de términos sobre asentamientos humanos, publicado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, al referirse al crecimiento urbano expresa:

Expansión geográfica-espacial y/o demográfica de la ciudad, ya sea por extensión física, territorial del tejido urbano, por incremento en las densidades de construcción y población, o como generalmente sucede, por ambos aspectos. Esta expansión puede darse en forma espontánea o en forma planificada.*

La definición que se ha vertido en líneas anteriores se refiere fundamentalmente a un punto de vista técnico, respecto del crecimiento de los centros urbanos, sin embargo, como pretendemos sostener en este apartado, el crecimiento de las ciudades presenta características de orden económico, sociológico, administrativo y político.

Este fenómeno se ha convertido en objeto de estudio y preocupación de las naciones, debido a los efectos que produce; es un fenómeno que se ha presentado lógicamente matiza

*Glosario de términos sobre Asentamientos Humanos. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, s/f, pág. 36.

do en cada caso con sus particularidades.

Por principio, debemos señalar que en las causas del crecimiento de las ciudades, influyen muy poderosamente el incremento de la población o factor demográfico, y el factor económico muy estrechamente ligado con el desarrollo tecnológico.

Esto no significa sin embargo, que debamos considerar que el crecimiento económico provoca el crecimiento de las ciudades, pues según se ha podido deducir de diversos estudios, la forma en que se plantea el crecimiento de los países desarrollados, guarda diferencias importantes con relación al que se observa en los países en vías de desarrollo; aún y cuando unos y otros se encuentran en etapas diferentes de su desarrollo, han experimentado ya el fenómeno del crecimiento urbano, por lo menos en sus ciudades capitales.

Incluso los mismos niveles de crecimiento demográfico han correspondido históricamente a fases diversas de la industrialización, en unos y otros países.

En este orden de ideas, para enmarcar debidamente al fenómeno que pretendemos de alguna manera describir; debemos en principio referir que se trata del crecimiento de las ciudades conocido como "proceso de urbanización" que es el

que más claramente se presenta en América Latina.

El proceso de urbanización debe ser entendido como la transformación de asentamientos humanos rurales en asentamientos humanos urbanos.

Esta forma de crecimiento se distingue de la forma en que crecen las ciudades de los países desarrollados, en primer término porque la urbanización y el crecimiento técnico no se desarrollan en forma lineal como hemos señalado y, en segundo lugar, los países industrializados, por lo general, al crecer, además del aumento demográfico, su crecimiento forma regiones metropolitanas y, por el contrario, en los países en vías de desarrollo, la generalidad de los casos presentan una concentración masiva, sin integración de una red urbana.

La relación entre urbanización e industrialización, es también un punto de diferencia, pues el impacto de ésta con el crecimiento de las ciudades es diferente para los países avanzados, que para aquellos que se enfrentan en una industrialización incipiente.

La correlación entre urbanización e industrialización es más alta para los países subdesarrollados que para los desarrollados, porque estos últimos han incrementado su

industria partiendo la mayoría de las veces del nivel local.

Sin embargo, si quisiéramos referirnos en forma genérica a todo fenómeno de crecimiento de las ciudades, sin incurrir en consideraciones de orden técnico-urbanístico, demográfico o de desarrollo económico; debemos aludir al término hiperurbanización que en todo caso se refiere al hecho de que se asume un nivel superior de urbanización del que corresponde normalmente a una ciudad o región determinada, de acuerdo a sus características propias.

Es pues de suma importancia establecer que cuando nos referimos al proceso de urbanización, no sólo se alude a un fenómeno de crecimiento demográfico sino que también y con mayor énfasis, se trata de un proceso multidimensional que incluye:

- a) Urbanización de la estructura económica
- b) Urbanización de la estructura social
- c) Urbanización de la estructura demográfico-ecológica
- d) Urbanización de la estructura sociológica-cultural

Aún cuando existen autores que estiman que el proceso de urbanización es anterior, inclusive a la existencia de

las ciudades propiamente dichas, este tipo de concepciones se ha considerado que por su contenido estrictamente cuantitativo, no reflejan el verdadero contenido de este proceso.

En esta virtud, cuando hablamos de proceso de urbanización, no nos referimos únicamente al crecimiento de la población y del área física que ocupa una ciudad; como lo señalamos en las líneas anteriores, es un proceso multidimensional.

Esta visión del proceso de urbanización es la que resulta más acorde con las realidades que vivimos.

Ahora bien, ¿cuándo y cómo se origina este proceso?

Cualitativamente la urbanización industrial capitalista surgió al modificarse las relaciones de poder entre el sector urbano y el rural. La burguesía urbana empezó a apropiarse de los productos primarios en forma creciente. Esto fue propiciado por las cada vez más desiguales relaciones de intercambio entre bienes industriales y agropecuarios, impuestas por los recientes centros urbanos donde residía el nuevo poder económico y político. Así se acentuó el antagonismo campo-ciudad, favoreciendo a los intereses urbanos.*

Es evidente que este proceso de transformación de rural a urbano no es sólo de tipo migratorio, sino que se re-

*Garaza, Gustavo. El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México. El Colegio de México, 1985, pág. 39.

fiere a un cambio en la estructura de producción.

Es por esta razón que se considera que con el advenimiento de la revolución industrial, los países actualmente desarrollados iniciaron su crecimiento en cuanto al proceso de urbanización se refiere.

En el caso de países que se han desarrollado posteriormente, este proceso parece iniciarse en las ciudades capitales, no sólo por la implantación de estructuras de tipo industrial sino también por la presencia de un centro político fuerte, que controla y dirige, además de que los servicios y facilidades de la gestión administrativa se concentran en esas ciudades.

El aumento de la población es un factor que se ha considerado como parte de este proceso migratorio campo-ciudad, motivado entre otros aspectos por los avances técnico-científicos en el área de la medicina, tanto preventiva como curativa y además del advenimiento de mayores comodidades que la vida moderna proporciona.

El problema de este crecimiento demográfico es que pueda llegar a superar las posibilidades del sistema productivo.

Paralelamente a este crecimiento natural de la pobla

ción, nos encontramos con el hecho de que los habitantes de las zonas agrícolas comienzan a trasladarse a los centros urbanos, ocupando en la mayoría de los casos, empleos propios del sector de servicios y en muchos casos subempleos o desempleo disfrazado como se le ha llamado.

En el caso de los países subdesarrollados, la relación directa existe más bien entre el sistema de producción industrial y la urbanización que entre empleo industrial y urbanización; esto significa que las grandes metrópolis no proporcionan a los inmigrantes que se acercan a ellas una cantidad de empleos tal que los atraiga a ubicarse en ellas, sino que es más bien el cambio o el ingreso a una nueva forma de producción, no agrícola, que motiva que desistan de su actividad y se trasladen a los grandes centros urbanos.

De acuerdo al esquema que hemos presentado, la urbanización en Latinoamérica presenta las siguientes características:

1. Población urbana que supera la correspondiente al nivel productivo del sistema.
2. Asociación entre producción industrial y crecimiento urbano.
3. Fuerte desequilibrio en la red urbana en beneficio de una aglomeración preponderante.

4. Aceleración constante del proceso de urbanización.
5. Insuficiencia de empleo y servicios para las masas urbanas inmigrantes.
6. Acentuación de la segregación ecológica por clases sociales.
7. Polarización del sistema de estatificación al nivel de consumo.

En el caso de los países latinoamericanos, la industrialización se ha enfocado fundamentalmente a la producción de los llamados artículos de consumo; en consecuencia, los productos básicos han experimentado poca importancia frente al interés de la industria.

Así, vemos que las grandes industrias no han requerido ubicarse cerca de los lugares propios de los recursos naturales, sino que inclusive han ocupado zonas muy alejadas.

Esta situación se refleja claramente en las actividades agrícolas que se van abandonando paulatinamente y los trabajadores del medio rural se incorporan, no tanto a la industria sino a una nueva forma de producción, ya que como hemos señalado anteriormente, el impacto de la industrialización en los países subdesarrollados incide no tanto en el empleo sino en la incorporación de personal al sector terciario.

rio o de servicios.

Aunque no es el tema central del presente estudio, es importante destacar que algunos autores, entre ellos Manuel Castells* consideran que la base de la estructura urbana actual refleja el tipo de dominación en que se formaron las sociedades latinoamericanas, la colonización española y la portuguesa.

Durante la colonia, las ciudades cumplían dos funciones:

1. La administración de los territorios conquistados para explotar sus recursos en beneficio de la corona y establecer un dominio político al implantar una serie de poblaciones.
2. El comercio en el área de la colonización, pero más importante aún, ligados con la metrópoli.

A juicio de Castells, esta situación ha influido en el presente proceso de urbanización, provocando:

1. Vinculación de la metrópoli con las ciudades que le son periféricas, caracterizado este lazo por la dependencia del centro-metrópoli.

*Castells, Manuel. La cuestión urbana, Siglo XXI, Editores, México, 1985, pág. 72.

2. Las funciones urbanas se concentran en núcleos de población surgiendo primacía urbana.

Esta afirmación pudiera parecer contraria a aquellas que sostienen que el proceso de urbanización se origina por la implantación de una estructura de tipo industrial, abandonando la agrícola, sin embargo, también se ha señalado que se trata de un proceso multidimensional y en este caso la tradición histórica de las ciudades ha influido poderosamente en el propio proceso de acoplamiento a la estructura industrial.

La primacía de las ciudades, como veremos más adelante, origina un profundo distanciamiento del medio rural, en todos sus rubros y un enorme deterioro de los centros urbanos.

La descentralización de las actividades industriales es indispensable para resolver el problema, pero hay que considerar también la forma de producción, por lo que igualmente resultaría preciso ligar la producción de artículos con la industrialización.

B. MACROCEFALIA URBANA

Como efecto del crecimiento de las ciudades se ha po

dido observar un fenómeno que a partir de los años sesenta se ha convertido en una creciente preocupación de los países tanto desarrollados como subdesarrollados, la macrocefalia urbana.

El término "macrocefalia" se ha venido empleando para identificar un fenómeno de metropolización a través del cual se crea un sistema de ciudades de alta primacía, en las que no sólo se concentra un gran núcleo de la población, sino también un alto porcentaje de las actividades comerciales e industriales y, en consecuencia, existe también una infraestructura acorde a las dimensiones de esas ciudades.

El Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos, publicado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas* contiene la siguiente definición de macrocefalia:

Tamaño excesivo y desproporcionado, en cuanto a población y actividades socioeconómicas, que manifiestan una o unas pocas ciudades de un país o territorio determinado, en relación con las restantes ciudades de dicho territorio o país. La macrocefalia se produce, generalmente, en función de la concentración de actividades económicas y administrativas y de servicio.

El crecimiento desmedido o acelerado si se quiere de grandes metrópolis, resulta un problema no sólo de concen-

*Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, s/f, pág. 83.

tración de población y anarquía en el uso del suelo urbano, sino que plantea graves problemas en materia de absorción de recursos, que corresponden a una justa distribución, a poblaciones de jerarquía menor ubicadas en regiones interiores.

Esta problemática se ha pretendido justificar en la medida en que cada gran metrópoli se acerca a los niveles de eficiencia presentados por los países desarrollados.

El proceso de metropolización, es una manifestación del paso de una economía esencialmente agrícola, a otra de carácter urbano, que provoca como una característica muy singular, que grandes centros urbanos irradian su influencia a sus zonas periféricas provocando interdependencia.

Este mismo fenómeno ha sido definido por otros autores, como "proceso de urbanización"; es decir, la transformación de asentamientos humanos rurales en asentamientos humanos urbanos, con el consecuente cambio de actividad que esto propicia y su efecto en la economía regional y nacional.

Se ha llegado a considerar como una causa del crecimiento de las ciudades, el hecho de que los sistemas de transporte y en general todo tipo de infraestructura, tanto interna como de conexión externa, se hayan ampliado y en cierta forma modernizado; sin embargo, esto no es sino un me

dio pero no la causa propiamente dicha.

Tal situación, como lo hemos referido en líneas anteriores, obedece a la creciente industrialización de las zonas metropolitanas; las formas como esta sociedad industrial se expresa, en su vida cotidiana, han influenciado y continúan haciéndolo, las zonas que les son periféricas.

Así tenemos que, provocado por su tipo de actividad, las grandes ciudades incorporan a su zona de influencia, en forma paulatina, áreas utilizadas por los empleados, obreros, profesionistas, etc., que dan vida a sus actividades y que se desplazan diariamente de las áreas periféricas al centro de la ciudad.

Esta expansión física del área urbana se manifiesta concentrando por un lado, población de altos ingresos en áreas de la ciudad de tipo residencial que satisfacen de alguna manera sus pretensiones de clase social.

Por otra parte, la población de bajos ingresos se ve obligada a concentrarse en zonas donde la dotación de servicios urbanos es escasa o muy deficiente, pero que el costo del suelo o la vivienda les resulta accesible creándose en ocasiones cinturones de miseria.

Como podemos observar aquí opera con toda claridad

el juego del mercado inmobiliario, visiblemente influido por el valor que cada inmueble puede alcanzar, en función de los servicios con que cuenta y que real y efectivamente pueden ser pagados por sus habitantes.

Luis Unikel, en su obra "El desarrollo urbano de México" describe las llamadas "etapas del metropolitano"; a este respecto estimamos conveniente hacer mención de las mismas, pues no sólo nos permitirán conocer las características de estas formas de crecimiento, sino los efectos que éste acusa en las ciudades y zonas periféricas.

Los niveles de metropolitano pueden ser identificados, atendiendo a que las diferentes zonas de las áreas metropolitanas se encuentran en etapas distintas de su evolución.

Cada etapa se identifica tomando como elemento distintivo el comportamiento que muestran distintas partes de la zona metropolitana, más particularmente el distrito comercial central y sus áreas contiguas y analizando cómo se desplaza la población en su localización residencial y en la ubicación de centros de trabajo de consumo y de bienes y servicios.

La primera etapa consiste en que el distrito comer-

cial central presenta un crecimiento, tanto en su población residente como la trabajadora, que se traslada diariamente al centro a prestar sus servicios. Esta primera etapa comienza a finalizar cuando la población residente decrece, aún cuando la población trabajadora aumente.

Este proceso obedece en suma a dos factores:

- a) La existencia de costos crecientes, en diversas materias, por vivir en zona central; vivienda, renta, transporte, servicios, etc.
- b) La aparición de beneficios crecientes en las zonas periféricas.

El paso a las dos etapas subsecuentes se caracteriza por el desplazamiento progresivo de la población a lugares cada vez más alejados del centro comercial y el crecimiento cada vez más lento del distrito comercial central.

...En pocas palabras, las etapas de metropolitana nismo se caracterizan por el desplazamiento progresivo, primero de la población y luego de fuentes de empleo, del centro hacia la periferia hasta que la zona metropolitana empieza a tomar la forma y rasgos de una región metropolitana.*

Para una mejor comprensión de las etapas a que nos hemos referido, a continuación se reproduce el cuadro IV-3,

*Unikel, Luis, op. cit., pág. 133.

Cuadro IV-3

Partes de la zona metropolitana y casos específicos de ciudades	Población que trabaja en el área (PEA) y la que la reside	Etapas del proceso de metropolización		
		Primera	Segunda	Tercera
Distrito comercial central	PEA Población	Crece Decrece	Crece lento Decrece	Estable Decrece
Partes de la ciudad central adicionales al distrito comercial	PEA Población	Crece Crece	Crece Estable	Estable Estable
Area urbana de los contornos metropolitanos.	PEA Población	Crece Crece	Crece Crece	Crece Muy rápido crecimiento
Nueva York		Hasta 1930	1930-1940	Después 1940
Londres		Hasta 1940	1950-1960	Después 1960
Tokio		Hasta 1960	Después 1960	

mismo en que se nos muestran las características de las zonas metropolitanas de acuerdo a la etapa que guardan en su proceso de metropolización.

La segunda etapa se caracteriza porque es mucho más notorio el crecimiento de las zonas periféricas y comienza a decrecer el distrito comercial central, encontrándonos con que las zonas intermedias adicionales al centro todavía muestran un poco de crecimiento, tendiendo a la estabilidad.

En la tercera etapa de metropolización, el área urbana periférica presenta ya no un crecimiento simple y en cierto modo constante, sino que crece aceleradamente, en contraste con el decrecimiento del distrito central y la estabilidad de las zonas intermedias, probablemente por saturación; como puede observarse, aquí la expansión física es evidente.

De acuerdo a esta clasificación de las etapas del metropolitanismo, la ciudad de Nueva York en 1940 inició su tercera etapa, Londres en 1960 y Tokio en ese mismo año había comenzado apenas su segunda etapa.

Este crecimiento acelerado de grandes zonas metropolitanas con influencia en áreas periféricas, contrasta profundamente con la dispersión de centros de población en el área rural; con bajos índices de población, atomizados en el territorio nacional.

Paralelamente con las circunstancias de tipo económico que condicionan el surgimiento de sociedades industriales con sus correspondientes políticas y estrategias; la aparición de los gigantescos centros urbanos se ve motivada por el crecimiento demográfico con las siguientes características y efectos.

- Se requiere una mayor inversión para que la población que tiene empleo mantenga el capital necesario para sostener la producción en los índices habituales.
- Existe un gran aumento de población inactiva.
- Al crecer la población rural, se ejerce mayor presión sobre los recursos agrícolas y se provoca la transformación de esa población de rural en urbana.
- Se provoca un desequilibrio en la red interna por el aceleramiento del proceso de urbanización.
- Las ciudades que atraen a esta población deben ampliar su oferta de empleo, no sólo para los habitantes tradicionalmente urbanos, sino también para aquellos que han emigrado del campo.

Como puede notarse, es en el nivel regional y en el urbano, donde se ha venido plasmado la influencia de la in-

teracción entre la dinámica demográfica y el desarrollo económico.

Ahora bien, es cierto que el factor demográfico, la migración del campo a la ciudad, ha provocado efectos sobre la forma y magnitud del crecimiento de las ciudades, sin embargo, como se apuntó en el apartado anterior, esto constituye a su vez un efecto de la estructura de producción de la sociedad industrial.

El predominio de actividades no agrícolas y muy fundamentalmente la creación de industrias que, apoyadas por infraestructura creada por el Estado, no requieren de ubicarse cerca de los recursos naturales, que les son necesarios, han originado que las industrias se concentren en las ciudades y que éstas, en consecuencia, se conviertan en un centro al que se dirige la migración rural, con la resultante dispersión en el campo.

Como un efecto más de esta concentración, los capitales que antes alimentaban al comercio, se ven en la necesidad de apoyar también las actividades industriales, debido a su enorme crecimiento originado por el crecimiento urbano.

En el caso de nuestro país, con la salvedad de ciudades como México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba, en

que comenzaron su proceso de metropolización a partir de los años cuarenta aproximadamente, las demás ciudades comenzaron a manifestarlo en los últimos 10 o 15 años.

El caso de la Ciudad de México es singularmente interesante, pues manifiesta un elevado crecimiento demográfico en los primeros siete decenios del presente siglo.

Esta macrocefalia de la Ciudad de México, obedece al surgimiento de los siguientes factores principalmente:

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario, se consolida la fuerza del poder presidencial, al cobrar fuerza el partido en las contiendas electorales y, en consecuencia de ese dominio presidencial, la capital fortaleció su influencia y tendió al crecimiento.

Con el fortalecimiento gubernamental, el Estado comienza a influir, cada vez con mayor fuerza, en los medios financieros, controla el aparato fiscal y las políticas del sistema bancario se rigen a partir de decisiones tomadas en el centro del país, mayormente con el advenimiento del Banco de México como Banco Central y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Los dos bancos más poderosos del sistema bancario que hasta 1982 era privado, el Banco Nacional de México y el

Banco de Comercio, contaban como instituciones privadas y cuentan actualmente como parte de la banca nacionalizada, con una red de sucursales en todo el país que depende de las oficinas centrales ubicadas en México y que se encuentran muy por encima de las posibilidades de los demás bancos.

En este punto, cabe hacer mención que respecto a los movimientos de capital, en depósitos y préstamos, nos presenta un panorama según el cual los depósitos son más elevados que los préstamos en el medio rural y que la situación inversa se presenta en las áreas urbanas, lo que significa que hay mayores disponibilidades en el centro.

Por otra parte, las posibilidades de obtener servicios es mayor en la Ciudad de México, puesto que la política de suministros se encuentra concentrada en ella, a la vez que hay mayor oportunidad de destinar presupuesto para este objetivo.

Este ramo es importante, pues en algunos rubros como petróleo, energía eléctrica y agua potable, son de gran ayuda para las actividades industriales.

Por esta razón, a pesar de que la ubicación de la ciudad, en principio no le favorecía para obtener este tipo de servicios, paulatinamente ha ido beneficiándose con la

creación de termoeléctricas (Presa Necaxa en Puebla) y refinerías (Azcapotzalco) en zonas cercanas a la ciudad, además de la instalación de centrales térmicas alimentadas por oleoductos y gasoductos.

Además, los organismos públicos que controlan la producción de energía eléctrica y petróleo, se ubican asimismo en la Ciudad de México.

Un renglón también muy significativo de esta concentración lo constituyen las vías de comunicación y los transportes.

El ferrocarril, desde la época del porfiriato, orientó su crecimiento a unir a las ciudades más o menos prominentes de provincia con la Ciudad de México, no sólo en el aspecto comercial sino incluso en el político. Aún cuando más adelante su expansión decayó para dar paso al sistema de carreteras, éste también benefició poderosamente a la Ciudad de México, que siendo un centro de actividades comerciales, se apoyó en una red de carreteras que la ponían en contacto con el interior del país.

En lo que se refiere al transporte que se utiliza en las comunicaciones interiores de la ciudad, éste ha crecido en la medida en que ha crecido la ciudad, agregando que la

mano de obra utilizada para este servicio, ha también aumentado.

Este incremento de los transportes tanto de comunicación interna como externa, se encuentra íntimamente ligado a las actividades comerciales de la ciudad.

Las actividades industriales, por su parte, han logrado gran preeminencia sobre las comerciales, absorben no sólo los beneficios de las vías de comunicación y del transporte, sino también los de los servicios e infraestructura urbana, muy fundamentalmente los relacionados con el suministro de energía.

Las actividades de gestión administrativa se concentraron paulatinamente en la Ciudad de México, esto de alguna manera provocó que, dada la compleja y difícil gestión que los particulares debían realizar para dar cauce a sus asuntos administrativos, estos prefirieran situarse en la capital del país.

En este renglón se destacan las necesidades originadas por la política fiscal y aduanera.

Resulta indispensable apuntar, que toda esta concentración de actividades a que nos hemos referido, no sólo en el caso de la Ciudad de México, sino en todos aquellos en

que se observa el fenómeno de macrocefalia, la participación del aspecto demográfico es también determinante, conjuntamente con la aparición de la estructura de una sociedad industrial, pues el aumento poblacional ha elevado en los últimos decenios considerablemente sus índices.

C. LA CONURBACION

Etimológicamente la palabra conurbación proviene de dos raíces latinas: "cum" que significa conjunto y "urbis" que significa ciudad.

Este término fue utilizado por primera vez por el urbanista y biólogo escocés Patrick Geddes en 1915 en su libro "Cities in Evolution", para referirse a regiones-ciudades o complejos urbanos aplicándolo como una nueva forma de distinguir el agrupamiento de las ciudades.

En México, este término se adoptó como una traducción literal del concepto empleado en Inglaterra "conurbation" y a partir de este concepto se ha dado origen al verbo conurbar que resulta novedoso para el lenguaje arquitectónico que se había venido usando en nuestro país.

En los términos en que se conoce y aplica este concepto en nuestro país, podemos considerar como adecuado el

siguiente concepto. "El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una entidad geográfica, económica y social".*

Esta misma definición es la que observa la Ley General se Asentamientos Humanos (Diario Oficial, 26 de mayo de 1976), en el capítulo III "De las Conurbaciones", artículo 18.

En términos generales este mismo concepto ha sido recogido por las legislaciones locales en la materia.

En este aspecto, es importante destacar que, a partir de las reformas constitucionales que buscaban dar sustento a la legislación en materia de asentamientos humanos (artículo 27 párrafo 3o., 73 frac. XXIX-C y 115, frac. IV, Diario Oficial de 6 de febrero de 1976), este concepto había sido parcialmente asimilado con el de la Ley General; ésta habla de una "unidad geográfica, económica y social" que, en cierto modo, engloba en tres rubros los probables efectos de la conurbación en una determinada región.

La Constitución Federal, en su artículo 115 frac. V expresaba:

*Glosario de términos sobre asentamientos humanos, op. cit., pág. 34.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorio municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

Como puede notarse, el precepto constitucional se refería más específicamente al aspecto espacial, como distinto y en cierto modo al demográfico que también lo engloba la geografía.

Actualmente, la Ley Fundamental se refiere a las conurbaciones en su artículo 115 frac. VI; nos habla de una "continuidad demográfica", con lo que el término se ve en cierto modo reducido, pues como hemos expresado en líneas anteriores, no sólo se trata de un crecimiento de población, sino de la expansión de un grupo de ciudades tanto desde el punto de vista del espacio territorial que les es propio, como desde las actividades económicas y sociales que en ese territorio se realizan de manera que presentan el aspecto de una sola entidad o región, cuando no lo son; además de la consecuente problemática que en materia de infraestructura y servicios urbanos sufre la población.

Existen varios tipos de conurbación que pueden presentarse:

- a) Interestatal
- b) Intermunicipal
- c) Internacional

La conurbación interestatal y la intermunicipal en nuestro país, son reconocidas jurídicamente; la internacional presenta la participación de por lo menos dos países y, en consecuencia, debe ser tratada con apego a las normas de derecho internacional.

La conurbación interestatal se forma cuando el fenómeno se presenta entre centros de población ubicados en territorio de dos o más municipios de dos o más entidades federativas.

Las conurbaciones intermunicipales son aquellas que se presentan entre dos o más municipios de una misma entidad federativa.

Las conurbaciones internacionales son las que involucran centros de población de diferentes países.

El fenómeno de conurbación manifiesta una serie de efectos, la mayoría de ellos nocivos para los centros de población.

- En primer término, es importante señalar que debido al vínculo que se establece con otros centros de población, el primer problema que se plantea es el de la autoridad administrativa que debe atacar el problema; en todos estos casos, resulta invariablemente necesaria la coordinación de acciones entre las autoridades, tanto para atacar el problema, como en lo relativo a la dotación y conservación de la infraestructura.
- La prestación de los servicios urbanos se hace más complicada, con mayor notoriedad en los casos de conurbaciones interestatales, pues, cada estado tiene aprobado su presupuesto y ha decidido la forma en que incrementará su infraestructura, además de que cada entidad federativa tiene su propia legislación.
- La dotación de infraestructura, por tratarse de una unidad, debe ser satisfecha considerando a la zona conurbada como un ente, como un todo, de manera que sea mediante la coordinación o concertación en su caso que los diferentes municipios o estados, apliquen sus recursos y acciones en un mismo sentido.

- En los casos en que se trata de estados federados o conurbaciones internacionales, existe un conflicto entre las leyes de la materia, no en cuanto a su ámbito espacial de validez, que podría limitarse, sino en cuanto al efecto de sus disposiciones.
- El factor demográfico (concentración y crecimiento de la población) es un aspecto notable de los lugares donde este fenómeno existe, pues se concentra la población, tanto por el crecimiento de la ciudad en que habita, como por causas naturales, como por la proximidad de las poblaciones, centros de trabajo y actividades comerciales.
- La concentración de población en las zonas conurbadas, fundamentalmente en las áreas de actividad industrial y comercial, contrasta con la dispersión rural.
- Es frecuente que se creen sistemas de ciudades con preeminencia de uno o dos polos que orienten el crecimiento de la zona.
- El incremento en los índices demográficos, provoca, con la concentración, la anarquía en los usos del suelo y una clara transformación del suelo de

uso rural, para uso urbano.

- Por la misma causa, el control urbano de los predios en cuanto a su uso y destino es poco eficiente.
- Las plusvalías generadas debido a inversiones de carácter público, en infraestructura, son sólo mínimamente recuperadas por el Estado.
- La población emigrante se asienta en terrenos rurales periféricos de las ciudades, comunmente destinadas al uso agrícola y en el caso de nuestro país frecuentemente son de propiedad ejidal, comunal o nacional, lo que ocasiona conflictos en la tenencia de la tierra.
- La vivienda adquiere carácter de mercancía, por lo que llega a alcanzar altos costos debido a la concentración de la población, tanto en su venta como en arrendamiento.
- Paradójicamente la calidad de la vivienda disminuye debido al alto costo de los materiales.

En el caso de nuestro país, la Ley General de Asentamientos Humanos, como anteriormente expresamos, contiene un capítulo dedicado a las conurbaciones, debido a la enorme importancia de este fenómeno.

Los artículos 18 a 27 de la Ley General de Asentamientos Humanos se refieren a la conurbación y la forma en que ésta se determina y se reconoce jurídicamente.

De acuerdo a la Ley, el fenómeno de conurbación debe ser reconocido formalmente mediante declaratoria; si se trata de una conurbación intermunicipal, entonces es el ejecutivo de la entidad federativa el que hace la declaratoria en el caso de que la zona conurbada se ubique en un área que involucre dos o más estados corresponde al presidente de la República hacer la declaratoria correspondiente.

La zona conurbada interestatal se determina de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 21 de la Ley.

ARTICULO 21. Para efectos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General de la República, zona de conurbación es el área circular generada por un radio de 30 km. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las Entidades Federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes.

Los Gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas podrán acordar con el Gobierno Federal en los casos en que lo consideren conveniente para

la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor.

En este punto, es conveniente destacar que el artículo 115 ha sufrido reformas y que actualmente las disposiciones relativas a las conurbaciones se encuentran contenidas en la fracción VI en los términos que referimos en líneas anteriores.

En la República Mexicana existen declaradas seis zonas conurbadas interestatales:

1. Zona Conurbada del Centro, declarada formalmente mediante Decreto publicado el día 5 de octubre de 1976. Incluye al Distrito Federal y a los Estados de Hidalgo, México y Morelos.
2. Zona Conurbada de la Laguna. Fue declarada formalmente mediante decreto de fecha 5 de octubre de 1976. La conforman los Estados de Coahuila y Durango.
3. Zona Conurbada de la desembocadura del río Balsas. Declarada formalmente el 5 de octubre de 1976. Se forma con municipios de Guerrero y Michoacán.
4. Zona Conurbada de la desembocadura del río Ameca.

Declarada formalmente el 2 de diciembre de 1977. Se conforma con los municipios de los Estados de Jalisco y Nayarit.

5. Zona Conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad. Declarada formalmente el 2 de diciembre de 1977. Se integra con municipios de los Estados de Jalisco y Colima.
6. Zona Conurbada de la desembocadura del río Pánuco. Declarada formalmente el 2 de diciembre de 1977. Se integra con municipios de los Estados de Tamaulipas y Veracruz.

En cada zona conurbada se constituye una Comisión de Conurbación permanente, que ordena y regula el desarrollo de dichas zonas y en las que participa tanto el Ejecutivo Federal como los gobiernos de las entidades federativas correspondientes.

**IV. LOS SISTEMAS JURIDICOS DE LAS
CAPITALES EN EL MUNDO**

NOTA

Es muy importante destacar que no resulta lógico el planteamiento de una solución analizada parcialmente en el contexto de cada una de las funciones que realiza el gobierno capitalino; es decir que no se puede examinar por separado la función legislativa de la función judicial y éstas de la ejecutiva, puesto que todas en suma, se refieren a la forma de ser del Gobierno del Distrito Federal.

En este orden de ideas, a continuación analizaremos por separado cada una de las alternativas que se estiman posibles en las diferentes funciones, en el entendido de que se deberán combinar simultáneamente entre sí para presentar un esquema genérico que pudiera resultar eficaz.

Por otra parte, se ha partido de la base de estimar las posibles reformas, tomando como una estrategia fundamental los marcos legales existentes, es decir, que no se analizarán propuestas que, aunque se considere que pudieran tener alguna utilidad práctica, atenten contra el sistema federal establecido en la Constitución o contra las consecuencias legales que este sistema conlleva. De lo contrario, resultaría preciso hacer un análisis a partir del esquema de la forma de gobierno, no siendo la intención del presente trabajo.

A. SISTEMAS UNITARIOS

El régimen de gobierno que se aplica en los diferentes países del mundo, se refleja muy claramente en sus capitales, en función de que siendo éstas comunmente la residencia de los poderes gubernamentales, es a partir de ellas que el sistema de gobierno en cuestión se aplica.

A pesar de que es posible señalar varios puntos de vista para clasificar las formas de gobierno, en este caso nos referiremos a uno de contenido fundamentalmente territorial y la manera como el derecho lo ha formalizado.

Generalmente, se ha venido hablando de sistemas federales y sistemas unitarios, algunos otros autores como Kelsen hablan de descentralización y centralismo, pero en esencia la idea es la misma.

Existe también la tendencia a considerar que no existe una tercera alternativa o forma mixta.

Hablamos del contenido territorial de estas nociones, pues aunque aparece como un elemento de participación indispensable el orden jurídico, éste se afecta en su ámbito espa

cial de validez; son "problemas concernientes a las esferas de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de tales normas".*

Lo que sucede entonces es que los sistemas se clasifican de acuerdo a las relaciones que los órganos de gobierno guardan entre sí y con la población de acuerdo al territorio que ocupan y de acuerdo también a la forma en que las disposiciones jurídicas se expiden y aplican en dicho territorio.

Kelsen no distingue entre el centralismo (Estado unitario) y la descentralización (Estado Federal), sino que estima que entre ambos únicamente existen diferencias de grado, en la descentralización y asimismo opina en relación a la confederación.

El estado unitario en este contexto, se distingue del federal, porque su grado de descentralización es menor; el principio o primera fase de esa descentralización vendría siendo el estado unitario.

En el Estado unitario existe lo que en doctrina constitucional se llama homogeneidad de poder. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos

*Kelsen Hans, Teoría General del Derecho y del Estado. Imprenta Universitaria, México 1950, pág. 319.

distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia especial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen. En otras palabras, en un Estado unitario, no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que acabamos de expresar. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquellos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.*

Los Estados unitarios suelen estar divididos en departamentos, provincias, etc. para la realización de su administración, controladas por órganos que se encuentran supeditados al poder central.

En estos casos, la función judicial se realiza con base a una división territorial por jurisdicciones.

A este fenómeno de unidad de la organización política, fraccionada o dividida para efectos administrativos pero dependiente de un poder central se le denomina "descentralización funcional".

Debido a que la diferencia entre el sistema unitario y el federal es de grado, se pueden distinguir, por una parte a través del análisis del surgimiento de las formas fede-

*Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1985, pág. 404.

rales que veremos a continuación y del elemento de la autonomía que, no siendo esencial, no aparece en la descentralización.

El sistema que se siga puede guardar relación con la forma de gobierno; así tenemos que es asimilable el concepto de descentralización con el de democracia, ya que las normas jurídicas, en este caso, son creadas por diversos individuos dispersos en el territorio.

Lo mismo sucede con el Derecho legislado y consuetudinario; en el primer caso, salvo la democracia directa, se crean órganos instituidos para legislar; en el segundo, el comportamiento uniforme de la población tiene un carácter tan particular que induce la formación de normas.

Podemos señalar como características esenciales del Estado unitario las siguientes:

- a) La organización política es una, porque consta sólo de un aparato gubernamental, que analiza todas las funciones de gobierno.
- b) El ordenamiento constitucional es único.
- c) La organización política afecta a toda la colectividad como un ente unificado, sin distinguir entre ellos por su ubicación o pertenencia, a al

guna agrupación de carácter administrativo.

- d) No se reconocen diferencias tampoco entre las distintas entidades locales.

B. LOS SISTEMAS MIXTOS

Como hemos venido comentando, en la clasificación de las formas unitarias y federales, existe tan sólo una diferencia de grado de centralización o descentralización, esto como veremos en el caso del federalismo, se traduce en un proceso cuyas diferentes etapas van caracterizando esa forma de estado.

Es decir, que los estados federales se conforman en función de un proceso histórico político y no únicamente por que sean declarados como tales.

Aún cuando más adelante nos referiremos al tema de los sistemas federales, es importante dejar aclarado que no pueden ser entendidos los sistemas mixtos sin antes conocer a aquellos, en virtud de que, como se ha señalado, la noción de los sistemas mixtos se fundamenta en el grado de diferencia entre los sistemas unitarios y los federales.

Ahora bien, lo que nos permite fundamentalmente esta

blecer cuando hablamos de sistemas mixtos, es la presencia de formas no unitarias, en las que sus partes, sin ser entidades federativas conservan cierta autonomía respecto del conjunto.

Por otra parte, puede observarse que también pueden ser clasificados como mixtos, los sistemas cuya estructura es parcialmente unitaria, en cuanto a una sección del territorio, pero cuenta también con otras "entidades" que son autónomas y han venido a sumarse a toda la estructura.

Otro elemento más de distinción, lo constituye la ca rencia del proceso histórico-político que aparece en los sis temas federales y que, de alguna manera es siempre observado en la creación de estos estados, ya sea en su forma centrípe ta o centrífuga.

Pudiera considerarse que, por su naturaleza, las for mas unitarias y federales no admiten puntos intermedios; sin embargo, las naciones, en su proceso histórico han encon trado y puesto en práctica muchas alternativas que presentan un grado de aproximación a ambas formas y que, en consecuencia, son clasificadas como mixtas, en este criterio.

El abrir esta clasificación marca la pauta para ex plicar formas heterogéneas de organización administrativa in

terna y también como un aspecto de gran importancia, formas de elección y designación de funcionarios, igualmente caren-tes de homogeneidad, subsistiendo dentro de una sola estruc-tura nacional.

Esto, si bien viene a romper con una estructura gene-ramente aceptada, en donde los sistemas son federales o uni-tarios, plantea nuevos caminos seguidos por las naciones en la forma como resuelven los planteamientos de su realidad po-lítico-administrativa, a través de sus instituciones políti-cas y de acuerdo a las exigencias de su tradición histórica.

C. SISTEMAS FEDERALES

El concepto de federalismo proviene del latín "foe-dus"; unión, alianza, pacto, acuerdo.

En el terreno político se refiere a la unión de dife-rentes conjuntos políticos que, no obstante su asociación, conservan su carácter individual.

El Dr. Ignacio Burgoa,* señala que existen tres eta-pas en la formación de un estado federal:

- a) Independencia previa de estados soberanos

*Burgoa, Ignacio, op. cit., p. 408.

- b) La unión formada por ellos
- c) Formación de un nuevo estado que los comprenda a todos sin absorberlos

A este proceso se le denomina "centrípeto", ya que opera del exterior al centro.

Existe otra forma de llegar la federalismo y que se denomina "centrífuga", que consiste en partir del centro hacia el exterior, diseminando el poder central; en este caso, las etapas a que aludimos líneas arriba no se presentan.

Un ejemplo claro de la forma centrípeta, lo constituyen los Estados Unidos de Norteamérica y de la forma centrífuga nuestro país.

En los países con sistema federal, cada individuo pertenece a dos comunidades, al estado miembro y a otra más amplia, la nación. Los estados federales se caracterizan por la interrelación de independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación.

Las funciones gubernamentales se reparten entre la federación y los estados miembros, aunque las entidades federativas se encuentran integradas a la federación, cada nivel tiene su propio sistema de gobierno; existen además va-

rios centros de poder y ordenamientos jurídicos relacionados entre sí, lo que viene a confirmar la característica pluralista de estos sistemas.

El federalismo supone la existencia de una estructura basada en el acuerdo, en el llamado pacto federal; en el que varias unidades de conformación similar e incluso homogénea dotadas de individualidad, se constituyen como unidades autónomas con un orden común que se comprometen a respetar a fin de obtener objetivos de beneficio general.

Dentro del sistema federal, el reparto de poderes puede hacerse en forma horizontal y en forma vertical; en el primer caso, existe una actuación conjunta de la federación y de los estados miembros, en la regulación de las funciones de la federación.

En el segundo caso, existe una división de competencias de legislación, administración y poder judicial, entre la federación y los estados miembros.

Como ya se ha comentado, la diferencia entre un sistema federal y uno unitario, no es esencial, sino de grado en lo relativo a la amplitud cualitativa y cuantitativa de la autonomía de las partes integrantes, en el terreno de la descentralización.

El Dr. Ignacio Burgoa* señala algunas características que pueden permitirnos distinguir cuando nos encontramos frente a un estado federal, partiendo del criterio de la descentralización:

- a) Autonomía democrática de las entidades, que se refiere a la posibilidad de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.
- b) Autonomía constitucional; ésta es relativa a que las entidades pueden organizarse jurídica y políticamente, respetando siempre la constitución nacional.
- c) Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que se refiere a las materias no comprendidas en la órbita federal.
- d) Participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto en la integración del cuerpo legislativo federal, como en las reformas de la Constitución General.

En el caso de nuestro país, la forma federal no se creó a partir de estados libres y soberanos que decidieron unirse, sino que fueron creados a posteriori.

*Burgoa, Ignacio, op. cit., p. 412.

El Dr. Ignacio Burgoa* señala algunas características que pueden permitirnos distinguir cuando nos encontramos frente a un estado federal, partiendo del criterio de la descentralización:

- a) Autonomía democrática de las entidades, que se refiere a la posibilidad de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.
- b) Autonomía constitucional; ésta es relativa a que las entidades pueden organizarse jurídica y políticamente, respetando siempre la constitución nacional.
- c) Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que se refiere a las materias no comprendidas en la órbita federal.
- d) Participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto en la integración del cuerpo legislativo federal, como en las reformas de la Constitución General.

En el caso de nuestro país, la forma federal no se creó a partir de estados libres y soberanos que decidieron unirse, sino que fueron creados a posteriori.

*Burgoa, Ignacio, op. cit., p. 412.

El sistema federal mexicano es un sistema de descentralización a través de la creación de entidades autónomas, dentro de la unidad nacional.

Cabe agregar con relación al pacto federal, que no obstante que éste es un pacto libre, porque las partes manifiestan su voluntad sin encontrarse bajo coacción alguna, constituye un pacto de ordenación permanente y de ninguna manera un convenio de regulación transitoria.

Por las razones expuestas, se estima que el pacto federal y la federación misma, se constituyen para siempre.

En el terreno práctico, como sabemos surgen diversos niveles o ámbitos de actuación gubernamental y en consecuencia de expedición y aplicación de leyes, según se trate del nivel federal o estatal, ya que como lo hemos referido, los estados miembros conservan su individualidad en algunas materias de su organización interna.

Aún cuando no es objeto del presente trabajo, es conveniente aludir al aspecto de la soberanía en el sistema federal.

Han surgido innumerables consideraciones, con respecto a esta noción y su aplicación en las entidades federativas.

Se ha llegado a considerar que dentro de un régimen federal existen dos soberanías, la de las entidades federativas y la del Estado Federal; sin embargo, sabemos que esto no es posible en virtud de que por su propia naturaleza, la soberanía no admite ser compartida o dividida.

Lo que sucede es que los estados miembros al decidir integrarse en una federación, dejan en ese acto de ser soberanos, para pasar a ser autónomos, quedando supeditados a la constitución nacional y a las leyes federales y, aunque en su organización interna pueden libremente decidir, no pueden hacerlo trasgrediendo los límites constitucionales que surgieron a partir de pacto federal.

Claro está que muchas o la mayoría de las facultades de las entidades federativas son conservadas por éstas, sin embargo, esto no significa que tengan soberanía, ya que la soberanía implica la facultad de autodeterminarse y de auto-limitarse sin restricciones que provengan de otras voluntades.

Finalmente, cabe hacer referencia al surgimiento o creación de un asiento de los poderes federales.

Debido a que existen, en los sistemas federales, dos ámbitos de competencia, el federal y el local, las funciones

de gobierno son ejercidas por órganos creados para ese efecto.

En el caso de los poderes locales, no existe problema, pues se sitúan en el territorio mismo de la entidad.

Sin embargo, los órganos federales que realizan las funciones gubernamentales no pueden tener su ubicación en el territorio de alguna entidad federativa, pues de lo contrario existirían dos núcleos de gobierno, dos "imperios" en un solo lugar.

Por esta razón debe existir, en un sistema federal, una circunscripción territorial que sirva de asiento a los "poderes federales" que es como se denomina más comunmente a los órganos que realizan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Esa circunscripción se denomina entre nosotros "Distrito Federal" y carece de toda influencia o jerarquía por parte de las entidades federativas, precisamente para que no coexistan el nivel federal y el local en una sola circunscripción y que los poderes federales se vean sometidos a ninguna jurisdicción local.

D. CASOS ESPECIFICOS

CANADA

CAPITAL: Ottawa

Canadá es una monarquía constitucional. En 1982 fue proclamada una nueva Acta Constitucional, cuyo contenido sigue siendo básicamente el mismo del Acta de la América Británica del Norte (1867), que equivalía a una constitución no escrita. Sin embargo, a este documento se ha agregado ahora una Carta de Derechos y Libertades. El país se rige también por una constitución no escrita, como son las tradiciones jurídicas y las actas parlamentarias y legislativas. El Estado tiene tres órganos: el Ejecutivo, representado por la reina británica como jefe de Estado y quien, a su vez, está representada por el gobernador general, a quien nombra por cinco años por recomendación del gobierno; el Parlamento (federal) compuesto por el Senado (104 miembros designados por el gobernador general, incluyendo dos agregados en 1975 como representación de los territorios) y la Cámara de los Comunes (282 miembros elegidos por voto popular); y el Judicial, encabezado por la Corte Suprema de Canadá (nueve miembros), la Corte Federal y las Cortes Provinciales.

El Parlamento tiene una duración máxima de cinco años, pero el gobierno puede disolverlo antes de cumplirse

ese plazo y convocar a nuevas elecciones. Los parlamentos provinciales funcionan de manera parecida, con un teniente gobernador que representa al gobernador general.

Teóricamente, la reina, por medio del gobernador general, es la suprema autoridad, pero el Poder Ejecutivo, en realidad es ejercido exclusivamente por el Consejo de Ministros o Gabinete encabezado por el primer ministro o premier. El gobernador general nombra al primer ministro y, por recomendación de éste, a los demás miembros del gabinete. El primer ministro debe tener la confianza de la Cámara de los Comunes, ante la cual es responsable el Gabinete.

Ottawa, capital y residencia del gobierno de Canadá, no constituye un distrito federal, es parte de la provincia de Ontario y no es capital de la misma. Se rige por las leyes de Ontario y constituye un municipio electo por sus habitantes, encabezados por el alcalde (mayor). El gobierno federal no tiene control sobre la capital en ninguna materia que sea de jurisdicción provincial o municipal. Sin embargo, tiene poder para expropiar tierra.

El gobierno federal creó la Comisión de la Capital Nacional con el objeto de administrar sus propiedades en Ottawa y elaborar planes y apoyar el desarrollo, conserva-

ción y mejoras de la región de la capital nacional. Puede adquirir propiedades, construir y operar parques públicos, construir vías de comunicación y edificios, administrar, cooperar en proyectos conjuntos con las municipalidades, etc. Sus funcionarios son nombrados por el gobierno federal respetando un sistema que preserva la representación de las provincias y de los municipios de Ottawa y Hull.

La Comisión de Policía de Ottawa está integrada por tres miembros nombrados por el teniente gobernador de Ontario. Uno de ellos debe ser el alcalde de Ottawa y el presupuesto de policía proviene del gobierno municipal. Las relaciones entre la comisión y el municipio son clasificadas como informales, aunque requieren un alto grado de cooperación entre ambas.

La ciudad de Ottawa tiene un alto grado de autonomía similar a Berna. Sin embargo, al rebasar la capital federal el territorio estrictamente de Ottawa y abarcar otras municipalidades, principalmente Hull, en Quebec, se han hecho diversos planteamientos para crear un gobierno territorial similar a un distrito federal, separando a esta región de las provincias de Ontario y Quebec, constituyendo un gobierno especial federal, sin desaparecer los municipios.

ESTADOS UNIDOS

CAPITAL: Washington, D. C.

La estructura general del Estado está asentada en la división del poder público en tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, con base federal que reconoce a los estados federados, los condados y los municipios autonomía política y administrativa. Los estados tienen un gobernador elegido por el pueblo, un Congreso y un sistema judicial propio.

El Congreso Federal se compone de dos cámaras: Senado (dos senadores por cada estado, elegidos por el pueblo para un periodo de seis años, excepto una tercera parte cada dos años) y la Cámara de Representantes (435 miembros elegidos en proporción a la población para un periodo de dos años).

El ejecutivo es ejercido por el presidente; es electo junto con el vicepresidente (que es ex-officio presidente del Senado, pero no tiene voto sino en casos de empate). El presidente es reelegible una sola vez (desde 1951). Está asesorado por un gabinete.

Técnicamente la elección del presidente es de segundo grado: el pueblo de cada estado vota por un colegio electoral compuesto de tantos electores como senadores y repre-

sentantes tiene el estado en el Congreso Federal, más tres por el Distrito de Columbia (538 en total) y estos electores votan por el presidente. En la práctica, el partido que obtiene la mayoría en cada estado gana todos los electores respectivos, y estos están obligados a votar por el candidato previamente escogido.

El poder judicial reside en la Corte Suprema (nueve magistrados vitalicios nombrados por el presidente con aprobación del Senado), diez Cortes de Circuito de Apelación, Cortes de Distrito, la Corte de Reclamaciones, etc.

El gobierno federal reside en el Distrito de Columbia que alberga a la ciudad de Washington, capital del país, que de acuerdo con la ley denominada District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act, rige el distrito. Esta, establece un Consejo del Distrito de Columbia, cuyos miembros son electos por los habitantes de Columbia. Aunque el Congreso Federal se reserva el derecho de legislar en cualquier momento respecto de cualquier materia en el Distrito Federal, el Consejo adquiere facultades legislativas excepto en materia de impuestos, finanzas, respecto de la misma ley de 1973, salud mental y otras específicamente señaladas por esta ley.

El Consejo está presidido por un Chairman que substituye al alcalde en sus ausencias. El alcalde es electo aparte del Consejo y tiene el poder ejecutivo del distrito.

La Comisión de Planeación de la Capital Nacional es la agencia del gobierno federal para el distrito y a la cual el alcalde puede nombrar dos miembros, mientras que el presidente nombra a tres incluido el Chairman de la Comisión. El Chairman del Consejo es miembro ex-officio igual que diversos funcionarios de la administración y el Congreso.

El alcalde es el encargado de la planeación del distrito y debe preparar un plan general para la capital nacional que presenta al Consejo, quien puede revisar, modificar o adoptar. El Consejo somete este plan a la Comisión de Planeación de la Capital que puede vetar los elementos negativos a los intereses federales.

El presupuesto es elaborado por el alcalde quien lo somete a la consideración del Consejo que por ley puede adoptarlo o hacerle adiciones. Una vez adoptado será sometido por el alcalde al presidente que a su vez lo transmitirá al Congreso que la convierte en ley. Asimismo, el alcalde puede vetar una ley del Consejo y regresarla al mismo, si el Consejo por dos terceras partes de sus miembros presentes y votantes decide llevarlo a cabo, el Chairman del Consejo lo

enviará al presidente de los Estados Unidos, quien puede so
tener el veto o aprobar, en cuyo caso se convierte en dere-
cho.

La policía depende del alcalde, pero en caso de que
el presidente considere que existen condiciones de emergen-
cia, la policía metropolitana será utilizada para fines fede
rales. Después de 48 horas, el presidente debe notificar a
ambas Cámaras, pudiendo cualquiera de ellas dar por termina-
do el estado de emergencia.

REPUBLICA DE CUBA

CAPITAL: La Habana

REGIMEN POLITICO: Estado socialista

Hasta 1959, al triunfar la revolución encabezada por
Fidel Castro, regía la Constitución de 1940. El gobierno re
volucionario promulgó una llamada Ley Fundamental que, con
sucesivas reformas, rigió hasta 1976. En ese año entró en
vigor una nueva constitución que proclama el Estado Socialis
ta y establece que el poder supremo reside en una Asamblea
Nacional del Poder Popular que se compone de diputados ele-
gidos por las Asambleas Municipales del Poder Popular para
un periodo de cinco años. La potestad constituyente y legis-
lativa es exclusiva de la Asamblea Nacional, y de entre sus

miembros elige al Consejo del Estado, integrado por un presidente, un primer vicepresidente, cinco vicepresidentes, un secretario y veintitres miembros más. El presidente del Consejo es responsable ante la Asamblea Nacional. Otras funciones de la Asamblea Nacional son: designar, a propuesta del presidente del Consejo de Estado, al primer vicepresidente, a los vicepresidentes y demás miembros del Consejo de Ministros; elegir al presidente, al vicepresidente y a los demás jueces del Tribunal Supremo Popular; elegir al fiscal general y a los vicefiscales generales de la República.

El Consejo de Ministros es el máximo órgano ejecutivo y administrativo y constituye el gobierno de la República. Está integrado por el jefe de Estado y de gobierno, que es su presidente, el primer vicepresidente, los vicepresidentes, el presidente de la Junta Central de Planificación, los ministros, el secretario y los demás miembros que determine la ley. El presidente, el primer vicepresidente y los vicepresidentes del Consejo de Ministros, integran su Comité Ejecutivo; estos controlan y coordinan por sectores la labor de los ministerios y organismos centrales.

El territorio cubano está dividido en 14 provincias, y éstas, en municipios. La ciudad de La Habana, capital de la república, es una provincia que cuenta con 15 municipios.

La Asamblea de Delegados del Poder Popular, es el órgano superior del Poder del Estado en la capital. La Asamblea Local del Poder Popular está investida de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en la provincia. Ejerce el gobierno y, a través de los órganos que constituye, dirige entidades económicas, de producción y de servicios que le están directamente subordinados y desarrollan las actividades requeridas para satisfacer necesidades asistenciales, económicas, culturales, educacionales y recreativas de la colectividad. La Asamblea Provincial elige a su Comité Ejecutivo y también a los jueces del Tribunal Popular de su demarcación. La Asamblea Provincial está formada por delegados de las Asambleas Municipales del Poder Popular. Las asambleas se renovan cada dos años y medio.

El Comité Ejecutivo es el órgano colegiado elegido por la Asamblea Provincial del Poder Popular para cumplir con sus funciones. El Comité Ejecutivo elige, con la ratificación de la Asamblea, un presidente, un vicepresidente y un secretario que, a su vez, lo son de la propia Asamblea.

REPUBLICA DE PANAMA

CAPITAL: Panamá

REGIMEN POLITICO: República unitaria presidencialista

La Constitución de Panamá, vigente desde el 11 de agosto

tubre de 1972, fue sometida a reformas en virtud de la aprobación de éstas por un referéndum popular celebrado el 24 de abril de 1983. Según las enmiendas aprobadas, el gobierno se basa en tres órganos: ejecutivo, legislativo y judicial. El primero está constituido por el presidente de la República y los ministros de Estado. El presidente es elegido por sufragio popular directo cada cinco años y, junto con él, son elegidos dos vicepresidentes para reemplazarle en su ausencia. La función legislativa la ejerce la Asamblea Legislativa, cuyos miembros son elegidos por votación popular directa y por un período de cinco años en cada circuito electoral del país. El órgano judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados establecidos por la ley. Los magistrados de la Corte Suprema son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del órgano legislativo, para un período de diez años.

El país está dividido en nueve provincias, en cada una de las cuales hay un gobernador nombrado por el ejecutivo, y un Consejo Provincial de Coordinación, con la misión de promover, coordinar y conciliar las actividades oficiales y servir de órgano de consulta. La ciudad de Panamá es capital de la provincia del mismo nombre, además de capital de la República.

La provincia se divide en distritos (también la ciudad de Panamá es capital del distrito del mismo nombre), con un municipio organiado de forma autónoma, en el que existe una corporación llamada Consejo Municipal; éste está compuesto por un mínimo de cinco representantes ante la Asamblea Nacional de Corregimientos. En cada distrito hay, además, un alcalde y un suplente, elegidos para un periodo de tres años, con posibilidades de reelección. Los distritos se dividen en corregimientos, cada uno de los cuales cuenta con una Junta Comunal para promover el desarrollo de la colectividad.

REPUBLICA ARGENTINA

CAPITAL: Buenos Aires
(Distrito Federal)

A partir de las elecciones de 1983, y al tomar posesión el presidente de la República, los senadores y los diputados, entró en vigor la Constitución de 1853, de carácter netamente federalista y que ha sido modificada en 1860, 1866 y 1898, suspendida en 1949 y restablecida en 1957. El poder ejecutivo lo ejerce el presidente de la nación, electo para un periodo de seis años; éste y el vicepresidente que es, ipso facto, presidente del Senado, son elegidos por los com-promisarios escogidos por voto directo.

El poder legislativo es ejercido por el Senado y la

Cámara de Diputados. El poder judicial está representado por la Corte Suprema, las Cámaras Federales y los jueces federales.

El país se encuentra dividido en veintidos provincias y la capital federal. Las provincias eligen a sus propios gobernadores, legislaturas, magistrados; organizan sus municipios y tienen sus propias constituciones. Aunque en la práctica la autonomía provincial es restringida, cada provincia se divide en departamentos y estos en distritos.

La capital federal depende del poder central y queda sujeta a una administración, gobierno y legislación especial, según dice el inciso 14 del artículo 67 de la Constitución; el inciso 27 del mismo da la facultad de legislar sobre el territorio de la capital al poder legislativo. La capital federal está dividida en circunscripciones municipales. El intendente, gobernante de la ciudad, es nombrado por el presidente de la República por un periodo de tres años. Cuenta con un Consejo Deliberante que es elegido mediante voto proporcional y a través de los partidos políticos.

BRASIL

CAPITAL: Brasilia
(Distrito Federal)

La Constitución de 1969, reformada en 1977, establece que el poder ejecutivo recae en un presidente, elegido por votación indirecta para un periodo de cinco años. El presidente está asesorado por un gabinete de ministros. El poder legislativo consta de un Senado Federal (tres senadores por cada estado, elegidos por ocho años) y una Cámara de Diputados (479 elegidos por cuatro años). Hay un Tribunal de Cuentas. El poder judicial está constituido por el Supremo Tribunal Federal formado por once miembros nombrados de por vida por el presidente con la aprobación del Senado, el Tribunal Federal de Apelaciones, compuesto por trece magistrados electos en la misma forma, los jueces y tribunales militares, electorales y laborales.

El sufragio es universal, secreto y obligatorio. Los estados son autónomos: cada uno cuenta con su propia constitución, elige sus gobernantes y su Cámara Legislativa. La organización judicial de los estados consta de Cortes de Apelación, tribunales y jueces de paz.

El Distrito Federal, Brasilia, es el asiento del gobierno federal. Por mandato constitucional fue creado ex-

presamente para esa función. La ciudad de Brasilia fue terminada en 1960, siendo capital de Brasil desde el 21 de abril de ese año. Está administrada por un gobernador designado por el jefe del ejecutivo y aprobado por el Senado Federal; éste legisla por el Distrito Federal y ejerce fiscalización financiera sobre él.

Los habitantes de Brasilia sólo votan para una Cámara de la ciudad, de funciones limitadas (administración de la ciudad) y en materia de voto federal son electores en sus estados de origen.

VENEZUELA

CAPITAL: Caracas
(Distrito Federal)

La Constitución de 1961 establece que Venezuela es una República Federal compuesta de veinte Estados, un Distrito Federal, dos territorios y setenta y dos islas, que son dependencias federales. El poder ejecutivo lo ejerce el presidente de la República, quien es asesorado por un Consejo de Ministros. El poder legislativo lo ejerce el Congreso, compuesto por el Senado, de 47 escaños, más los expresidentes y la Cámara de Diputados, 201 miembros, cuyos miembros son elegidos por voto popular directo. El poder judicial lo ejercen la Corte Suprema de Justicia y los tribunales.

En cada estado hay una Asamblea Legislativa, un Juzgado Superior y Tribunales de Primera Instancia y un Consejo de Judicatura que designa a los jueces y ejerce autoridad disciplinaria sobre los tribunales. Los estados se dividen en distritos y municipios. Cada distrito tiene un Consejo Municipal y cada municipio una Junta Comunal.

El Distrito Federal se divide en dos departamentos y veinticinco parroquias. El régimen gubernativo del Distrito Federal se divide en: civil y político, y, administrativo y económico. La primera autoridad civil y política del Distrito Federal es el presidente de la República que la ejerce por medio de un gobernador que nombra y remueve libremente. El régimen administrativo y económico es responsabilidad del Consejo Municipal y del gobernador como autoridad ejecutiva de las decisiones del Consejo Municipal.

Las veinticinco parroquias que integran el Distrito Federal, constituyen una municipalidad que es electa por voto popular secreto y directo. Cada parroquia elige un miembro. La municipalidad elige su presidente, quien ejerce sus atribuciones mediante disposiciones de carácter legislativo entre las que destacan las ordenanzas que son verdaderas leyes de carácter municipal.

El gobernador puede regresar las ordenanzas al Con-

sejo fundando sus motivos. El Consejo por mayoría de tres cuartas partes decide sobre el particular. En materia de presupuesto lo elabora el gobernador que lo presenta al Consejo, el cual debe limitarse a introducir enmiendas no sustanciales conforme a jurisprudencia sentada por la Corte Federal y de Casación. El gobernador en la práctica es autoridad municipal al compartir estas funciones con el Consejo.

El Distrito Federal tiene diputados y senadores elegidos popularmente en el Congreso Nacional.

EGIPTO

CAPITAL: El Cairo

Gobierno

La Constitución Permanente fue aprobada en referéndum el 11 de septiembre de 1971. -- Muchos de sus artículos se basan en la Constitución Interina de 1964. El poder legislativo está en manos de la Asamblea Popular Unicameral, con 392 miembros (diez propuestos por el presidente y 382 electos directamente por cinco años). En mayo de 1984, el número de miembros de la Asamblea fue aumentado a 460. La Asamblea propone al presidente, quien es electo en referéndum por seis años renovables. El presidente es el depositario del poder ejecutivo; le corresponde nombrar a uno o más vice presidentes, al primer ministro y al Consejo de Ministros.

Hay además un Consejo Asesor de 210 miembros, también nombrar al presidente de la Suprema Corte Judicial, siendo ésta independiente de los otros órganos de gobierno.

La ciudad del Cairo, además de capital de la República Arabe de Egipto, es capital provincial; todas las provincias tienen un gobernador designado por el presidente y un Consejo.

El Consejo de la ciudad está formado por representantes de las secciones en que está dividida el área urbana. Los representantes seccionales eligen al jefe del Consejo de la ciudad. La responsabilidad primordial del Consejo es de consulta y asesoría.

NIGERIA

CAPITAL: Lagos

REGIMEN POLITICO: República Federal

Hasta el golpe militar de diciembre de 1983, regía la Constitución de 1979. El 3 de enero fue formado un Consejo Militar Supremo constituido por 18 oficiales de las fuerzas armadas y presidido por el general Buhari, quien es también comandante en jefe de las FFAH y jefe del gobierno federal. Fueron nombrados gobernadores militares para los estados y se aprobó la formación de un Consejo Nacional de Estado.

REPUBLICA POPULAR DE CHINA

CAPITAL: Beijing

REGIMEN POLITICO: Estado socialista de dictadura del proletariado

La República Popular China es un estado unitario.

La estructura del Estado de China está constituida por los órganos del poder estatal -la Asamblea Popular Nacional y las asambleas locales de los diversos niveles; los órganos administrativos del Estado- el Consejo del Estado y los gobiernos locales de los diversos niveles, los órganos judiciales -los tribunales populares, y los organos estatales de supervisión de las leyes- las fiscalías populares.

La cuarta Constitución aprobada en diciembre de 1992. restauró el cargo -principalmente ceremonial- de presidente de la República o jefe de Estado.

La Asamblea Popular Nacional de la República, es el órgano supremo del poder del Estado; es el órgano único que ejerce el poder legislativo. La Asamblea se compone de diputados (3497 en 1978) elegidos mediante consultas democráticas y por votación secreta por las asambleas populares de las provincias, las regiones autónomas, los municipios directamente subordinados al poder central, y por el Ejército Popular. La Asamblea se renueva cada cinco años y se reúne una vez al año. Entre sus funciones se cuentan la de nom-

brar al primer ministro del Consejo de Estado a propuesta del Comité Central del Partido Comunista Chino, designar a los demás miembros del Consejo de Estado a propuesta del primer ministro, elegir al presidente del Tribunal Supremo y al fiscal general de la Fiscalía Popular Suprema.

El Comité Permanente de la Asamblea Popular es el organismo que gestiona entre una sesión y otra de la Asamblea.

El Consejo de Estado de la República es el Gobierno Popular Central; constituye el órgano administrativo supremo del Estado. Responde y rinde cuenta de su gestión ante la Asamblea; en el período comprendido entre las sesiones lo hace ante el Comité Permanente. El Consejo de Estado está integrado por un primer ministro, viceprimeros ministros, ministros y ministros encargados de las comisiones. El primer ministro dirige la labor del Consejo de Estado, y los viceprimeros ministros lo ayudan. El Consejo de Estado dispone de 40 ministerios y 13 comisiones. Cada ministerio tiene un ministro y viceministros y cada Comisión, un ministro y vice ministros encargados.

En la República Popular China, el Tribunal Popular Supremo, los tribunales populares locales de los diversos niveles y los tribunales populares especiales ejercen la autoridad judicial. Los tribunales populares realizan de manera

independiente la vista de las causas, y sólo se someten a la ley.

El Tribunal Popular Supremo es el órgano judicial superior. Supervisa la actuación judicial de los tribunales populares locales y de los especiales. Los tribunales populares de los niveles superiores supervisan la actuación judicial de los tribunales de los niveles inferiores. El Tribunal Popular Supremo responde y rinde cuenta de su gestión ante la Asamblea Popular Nacional y el Comité Permanente de la misma. En las provincias, regiones autónomas y municipios directamente subordinados al poder central se establecen los tribunales populares superiores. Los tribunales populares locales rinden cuenta de su gestión ante las asambleas populares locales y sus comités permanentes del mismo nivel.

Beijing, capital y asiento de los poderes de China, está considerada dentro de la división administrativa de la República como un municipio especial directamente subordinado al poder central. El municipio especial se divide en distritos urbanos y territorios y, a diferencia de la provincia y de las regiones autónomas, no cuenta con prefecturas autónomas ni distritos autónomos que son zonas de autonomía nacional.

En la entidad administrativa denominada municipio es

pecial se instituye una Asamblea Popular Local y gobierno local. Los diputados a la Asamblea Popular son elegidos por las asambleas populares del nivel inmediato inferior, mediante consultas democráticas y votación secreta; los diputados a las asambleas populares de territorios, comunas populares y poblados son elegidos directamente por los electores mediante consultas democráticas y votación secreta. La Asamblea Popular del Municipio se renueva quinquenalmente, la de territorio se modifica en forma trienal y las de las comunas populares y poblados se eligen cada dos años.

La Asamblea Popular del Municipio de Beijing asegura, en el área de su jurisdicción, la observancia y el cumplimiento de la constitución, las leyes y los decretos; garantiza la ejecución del plan estatal; planifica la construcción económica y cultural y las obras públicas de la localidad; examina y aprueba los planes económicos locales, así como el presupuesto del municipio y el balance de su ejecución; protege los bienes públicos; mantiene el orden público y garantiza los derechos de los ciudadanos y la igualdad de las minorías nacionales. La Asamblea Popular Municipal elige y tiene derecho a revocar a las personas que integran el gobierno popular a nivel municipal; también elige a su Comité Permanente, al presidente del Tribunal Popular y al fiscal general a nivel municipal.

El gobierno popular municipal es el Órgano ejecutivo de la Asamblea Popular y rinde cuentas de su gestión ante ésta y se encuentra bajo la dirección unificada del Consejo de Estado. El gobierno popular municipal, directamente subordinado al poder central, se integra por un alcalde y tenientes de alcaldes, con un secretario general, jefes de departamento y dirección y presidentes de comisión. El gobierno popular de los distritos urbanos se compone de jefe y subjefe de distrito con jefes de dirección y sección. Para el gobierno popular de poblado se designa un jefe y un subjefe y el Comité Administrativo de la comuna popular está integrado por un director, subdirectores y miembros.

La principal función del gobierno popular municipal es poner en ejecución las disposiciones de la Asamblea y su Comité Permanente, así como las decisiones y órdenes de los órganos de administración del Estado de niveles superiores, estipular las medidas administrativas y dictar disposiciones y órdenes.

INDIA

CAPITAL: Nueva Delhi

REGIMEN: República Federal

La India es una república soberana, democrática, socialista y secular. Es la unión de 22 estados federativos y

9 distritos federales administrados por el gobierno federal, con el presidente como jefe de la República y los gobernadores como jefes de los Estados. El presidente es nombrado por un periodo de cinco años por un Comité Electoral compuesto por los diputados de las dos Cámaras del Parlamento de la India y por las Asambleas Provinciales de los Estados.

Al presidente de la India le auxilian y aconsejan en el desempeño de sus funciones un gabinete de ministros encabezado por el primer ministro (jefe del partido mayoritario e la Lok Sabha), el cual es responsable colectivamente ante la Lok Sabha (Cámara Baja elegida por el pueblo). El gobernador de un estado es nombrado por el presidente y continúa en su cargo hasta que el presidente lo desea.

El Parlamento de la India consta de dos Cámaras: la Cámara Superior o Consejo de los Estados llamada Rajya Sabha, que no debe tener más de 250 representantes, incluyendo los 12 miembros nombrados por el presidente, el resto son elegidos por las Asambleas Provinciales (o estatales) por seis años; y la Cámara Baja o del pueblo, llamada Lok Sabha, que tiene 544 miembros -525 representan a las provincias, 17 a los distritos federales y dos son miembros nombrados por el presidente para representar a los anglo-indios.

El Parlamento promulga todas las leyes, el gobierno

no puede efectuar ningún gasto ni puede imponer impuestos sin previo permiso del Parlamento. De acuerdo con la Constitución, el poder legislativo se halla dividido entre el centro y los Estados. Las asambleas provinciales siguen más o menos el modelo del Parlamento.

Para la interpretación de las leyes de la nación, hay un sistema judicial independiente con tribunales subordinados, tribunales provinciales y el Tribunal Supremo en el ápice de la estructura judicial. El presidente nombra los ministros y magistrados de los tribunales superiores.

Nueva Delhi, capital de la India, se encuentra en la provincia de Delhi. La capital de la India es gobernada por el teniente gobernador, destinado por el presidente; este ejecutivo comparte la administración de la ciudad con el Metropolitan Council (Consejo Metropolitano), que se encuentra formado por el Chairman, quien es el dirigente del Consejo, el Deputy Chairman, el Chief Executive Councillor y tres Executive Councillors. La High Court está formada por el Chief Justice, los jueces y el secretario en jefe. La provincia de Delhi no cuenta con asamblea estatal.

JAPON

CAPITAL: Tokio

Según la Constitución de 1947, el emperador es nominalmente jefe del Estado, pero no tiene la facultad de gobierno. El poder ejecutivo es ejercido por el Gabinete, cuyo primer ministro es nombrado por el emperador después de ser electo por la Dieta (Parlamento). Esta se compone de la Cámara de Representantes (511 miembros electos para un periodo de cuatro años) y la Cámara de Consejeros (252 miembros electos para un periodo de seis años).

La capital del Japón, Tokio, es una de las 47 prefecturas en que políticamente está dividido el país. Tiene 23 distritos especiales locales, cada uno con su asamblea local deliberante con capacidad legislativa y su jefe ejecutivo.

El gobierno metropolitano de Tokio coordina estos distritos y está compuesto de una Asamblea Metropolitana deliberante, de carácter legislativo y el gobernador, de carácter ejecutivo y que es jefe de la administración. Esta Asamblea y el gobernador son de elección popular. El gobernador tiene a su cargo la administración y la ejecución de las resoluciones de la Asamblea. Es el representante oficial de la ciudad y tiene el derecho de supervisar a los demás jefes ejecutivos del área metropolitana.

El Ministerio de Asuntos Domésticos supervisa a los gobernadores de las prefecturas en las cuestiones administrativas que les encomienda el gobierno central y el primer ministro tiene poder para relevar a los gobernadores de sus puestos, y estos a los jefes ejecutivos locales, en el caso de que no desempeñen correctamente la administración de asuntos de carácter nacional. Esta decisión es apelable judicialmente.

REPUBLICA DEMOCRATICA DE ALEMANIA

CAPITAL: Berlín

REGIMEN POLITICO: República Socialista

Las representaciones populares electas son los órganos del poder estatal que se encargan de estructurar a todos los demás órganos del Estado. Los órganos de poder popular son los siguientes: la Cámara del Pueblo; las asambleas principales y la asamblea municipal de Berlín, la capital; las asambleas distritales; las asambleas de consejales municipales, y las de los distritos urbanos en ciudades y urbes; y las asambleas de municipios rurales. Todas ellas son elegidas en sufragio libre, universal, igualitario y secreto, para un periodo de cinco años.

La Cámara del Pueblo es el órgano supremo del poder popular; consta de 500 diputados y es el único órgano consti

tuyente y legislativo cuyos derechos nadie puede recortar. Elige al presidente y a los miembros del Consejo de Estado y de ministros, al presidente del Consejo de Defensa Nacional, al presidente y a los jueces de la Corte Suprema, así como al fiscal general de la República Democrática de Alemania.

El Consejo de Estado ejerce la función de jefe de Estado y consta del presidente, siete vicepresidentes, 16 miembros y el secretario. Entre sus funciones está la de representar al país para los efectos del derecho internacional, convocar a elecciones y supervisar la labor de la Corte Suprema y del fiscal general.

El Consejo de Ministros constituye el gobierno. En su calidad de órgano de la Cámara del Pueblo conduce la ejecución de la política estatal y el cumplimiento de las tareas políticas, económicas, culturales, sociales y defensivas. Los ministros son elegidos por la Cámara del Pueblo para período de cinco años.

El régimen judicial está para preservar la legalidad socialista. Los juzgados de la República, el Tribunal Supremo, los juzgados provinciales y distritales, forman parte de un sistema unificado de organismos estatales. El Tribunal Supremo es el organismo máximo de la administración judicial. Está supeditado a la Cámara del Pueblo y -entre sesiones- al

Consejo de Estado.

Berlín, capital de la RDA es el centro político, económico, científico y cultural del país, y es sede de los poderes. A diferencia de las provincias de la República, no cuenta con asamblea provincial ni con el consejo provincial. El gobierno de la ciudad reside en su Asamblea Municipal, también conocida como Dieta; la Asamblea Municipal elige al Consejo Provincial que consta de un presidente (o alcalde), su suplente, el secretario y los concejales, miembros del Consejo. Este, rinde cuentas ante la representación popular (asamblea) y por encargo de ésta ejecuta las tareas estatales, económicas, sociales y culturales que conciernen a su área. Para llevar a cabo sus tareas, el Consejo forma cuerpos especializados, supervisando las tareas de los mismos. La ciudad maneja bajo su propia responsabilidad el grueso de la producción de bienes de consumo. El Consejo está supeditado a los órganos locales del Estado en determinados sectores de la producción industrial y elementos importantes de la construcción civil.

El Consejo cuenta con el concurso de la ciudadanía que, junto con los diputados, se consagran preferentemente a las tareas concernientes al abastecimiento del personal obrero, al transporte público, a las condiciones de vivienda, a

la calidad de los servicios públicos y de reparaciones, a la atención médico sanitaria, a los comedores escolares, a la recreación suburbana, a proyectos culturales y eventos deportivos de masas.

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA CAPITAL: Bonn

REGIMEN POLITICO: República Federal

La Ley Fundamental (Grundgesetz) del 8 de mayo de 1949 se considera provisional y debe regir hasta que pueda ser redactada una constitución permanente para toda Alemania. El jefe de Estado es el presidente federal (Bundespräsident). Es elegido por la Asamblea Federal (Bundesversammlung), órgano constitucional que sólo se reúne a tal efecto. Está integrada por diputados del Parlamento Federal -inclusive los de Berlín (Oeste)- y un número igual de miembros elegidos por las representaciones de los Estados federales (Länder). El presidente federal es elegido por un periodo de cinco años y está permitida su reelección por un periodo más. Sus funciones son de índole primordialmente representativa.

El Parlamento Federal (Bundestag) alemán representa al pueblo de la República. Es elegido por el pueblo en "votación proporcional personalizada". Sus funciones más importantes son la legislación, la elección del canciller federal

y el control del gobierno. Este órgano legislativo está formado por 520 diputados (498 electos por sufragio universal y 22 con derechos limitados, electos por la Cámara de Representantes de Berlín Occidental).

El Consejo Federal (Bundesrat) que representa a los Lander, participa en las tareas legislativas. No es elegido sino que está integrado por miembros de los gobiernos de los Estados federados o Landere o sus representantes. Cada Estado federado tiene por lo menos tres votos: los de mayor población, cuatro o hasta cinco. Los votos de un Land pueden ser presentados sólo como una unidad. Las leyes requieren expresamente la aprobación del Consejo Federal cuando afectan los intereses de los Lander.

El gobierno federal (Bundesregierung), llamado también "gabinete"), está integrado por el canciller federal (Bundes-Kanzler) y los ministros federales. El canciller federal es elegido por el Parlamento Federal a propuesta del presidente federal. Al hacerlo, tiene en cuenta la situación de la mayoría parlamentaria. El canciller tiene una posición fuerte, se dice que el sistema de gobierno alemán es "una democracia con canciller".

El Tribunal Constitucional Federal velará por el respeto a la Ley Fundamental. Decide en caso de conflicto entre

la federación y los Estados Federados o entre estos últimos. También puede declarar inconstitucional a un partido político. Este tribunal tiene su sede en Karlsruhe. Lo integran dos senados, cada uno con ocho jueces. Los jueces son elegidos por mitades, por el Parlamento Federal (a través de doce electores) y por el Consejo Federal. Duran doce años en sus funciones.

La administración de justicia está constituida por cinco ramas: tribunales ordinarios, laborales, administrativos, sociales y financieros. Los llamados tribunales ordinarios son competentes para asuntos civiles y penales con excepción del derecho laboral. Hay cuatro niveles: el tribunal municipal, el tribunal regional superior y la Corte Federal de Justicia. Según la naturaleza, la causa puede iniciarse en alguno de los tres primeros tribunales y recurrirse a los otros dos en apelación y revisión. Los jueces son designados de por vida y están sólo sujetos a la ley y al derecho.

En el Lander del Norte -Westfalia- se encuentra la ciudad de Bonn que hasta 1949 fuera una ciudad universitaria de tamaño medio y que desde entonces es la capital federal. Bonn no es capital del Lander. El Parlamento del Lander es la Dieta estadual elegida por cinco años y el ejecutivo es

el gobierno estadual. Los órganos de poder estadual son elegidos o designados de manera parecida a los órganos del poder federal.

El Lander conserva importantes ámbitos legislativos como el derecho municipal, ámbitos parciales de la protección del ambiente y la mayor parte de la organización policial. El ámbito cultural es el más importante de los derechos reservados a la competencia de los Lander. La mayoría de la ejecución de las leyes federales se encuentra en manos de las autoridades de los Lander, quienes las ejecutan con gran independencia.

La autonomía municipal alemana se remonta a los privilegios de las ciudades libres de la Edad Media. Esta tradición está garantizada en la Ley Fundamental: todas las constituciones de los Lander garantizan expresamente la autonomía administrativa de las ciudades, municipios y distritos. La Ley Fundamental prescribe dos cosas: por una parte, los Lander tienen que garantizar a los municipios el derecho a reglar con responsabilidad propia -dentro del marco que fija la ley- todos los asuntos locales; por otra, todas las ciudades, municipios y distritos tienen que ser organizados democráticamente. Por razones históricas, las constituciones municipales varían según los Estados federados a los que perte

necen. Sin embargo, la práctica administrativa municipal es similar. Cada municipio administra los asuntos locales como los medios de transporte público, la construcción de calles locales, el abastecimiento de electricidad, agua y gas, la construcción de escuelas básicas, principales y reales, de teatros y museos, de hospitales, de centros deportivos, etc. Dentro de esto, las administraciones municipales están sometidas sólo al control jurídico del Estado. Este puede sólo vigilar el respeto a las leyes; cada municipio determina la funcionalidad de sus acciones.

AUSTRIA

CAPITAL: Viena

REGIMEN POLITICO: República Federal

Austria es una democracia parlamentaria con algunas características respecto a la presidencia y los plebiscitos. La Constitución Federal, el Tratado de Estado y la Ley de Neutralidad conforman las bases legales de la Segunda República. Las disposiciones fundamentales de los dos últimos, han pasado a ser parte integrante de la Constitución Austriaca; ésta se basa en el principio democrático republicano, federal y jurídico-estatal, y en el de la separación del poder ejecutivo, del legislativo y del poder judicial de la administración pública.

El presidente de la República es elegido directamente por el pueblo por un término de seis años. Representa la más alta autoridad del Estado. El primer magistrado representa a la República en el extranjero, convoca a sesiones al Consejo Nacional y, bajo determinados supuestos, lo puede disolver; nombra al canciller federal -generalmente el jefe del partido político mayoritario- y, a propuesta de éste, designa a los demás miembros del gabinete.

El Consejo Nacional (Nationalrat) y el Consejo Federal (Bundesrat) -las dos Cámaras del Parlamento- en calidad de instituciones legislativas, constituyen el órgano central del sistema gubernamental. El Consejo Nacional -183 diputados- sanciona las leyes y ante el mismo debe presentarse todo nuevo gobierno federal desafiando. El voto de desconfianza pronunciado por dicho cuerpo puede originar la destitución del gobierno federal o de alguno de sus miembros. El Consejo Nacional es elegido cada cuatro años en elecciones directas llevadas a cabo en base al derecho de sufragio, directo, secreto y nominal, y de acuerdo a los principios de igualdad y del sistema proporcional.

El Consejo Federal en su calidad de representante de los Estados federales, junto con las dietas y los gobiernos de los nueve Estados federales materializan el principio fe-

deral. Los diputados al Consejo Federal son elegidos por las dietas en relación al número de habitantes de cada provincia.

Al frente del gobierno federal figura el canciller federal quien con el vicescanciller federal y los ministros federales, conducen los negocios gubernamentales, en tanto que no hayan sido conferidos al jefe del Estado.

El poder judicial es independiente. La Constitución determina categóricamente que los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser destituidos ni trasladados. Con la institución del juez lego, el pueblo toma parte directa en la judicatura. Los jurados o -en delitos graves- los jueces legos secundan a los jueces en una causa penal. A través de la serie de instancias que puede llegar hasta la Corte Suprema, se previene la jurisprudencia contra un error judicial.

Viena reúne dos caracteres al propio tiempo: capital federal y estado federal. Es la sede de los órganos legislativos del estado, del gobierno federal, de autoridades centrales y de una serie de organizaciones internacionales. Al igual que cualquier estado federal, la capital está administrada por un gobierno provincial a cuyo frente se halla el gobernador elegido por la Dieta. Los diputados a ésta son

elegidos a los mismos principios que los miembros del Consejo Nacional. El Ayuntamiento es elegido directamente por el pueblo al igual que el jefe del Ayuntamiento. Son responsables de la administración de servicios de la ciudad.

BELGICA

CAPITAL: Bruselas

FORMA DE GOBIERNO: Monarquía Constitucional

Bélgica es una monarquía constitucional. El poder legislativo es ejercido conjuntamente por el rey y el Parlamento; el poder ejecutivo pertenece al rey y es ejercido en su nombre por los ministros; el poder judicial incumbe a los tribunales y cortes de justicia.

Las instituciones políticas estrictamente unitarias estipuladas por la Constitución de 1831, fueron adaptadas mediante enmiendas constitucionales sucesivas a la existencia de tres comunidades (francesa, flamenca y alemana) y de tres regiones (valona, flamenca y bruselense) distintas. Las comunidades manejan las cuestiones culturales y de índole personal, y las regiones las cuestiones económicas, sociales y administrativas.

En Bélgica existen dos Cámaras Legislativas: la Cámara de Representantes y el Senado. La primera cuenta con 212

diputados todos elegidos por sufragio nacional, mientras que el Senado tiene 184 miembros, de los cuales, 106 son elegidos por sufragio universal. Los miembros restantes son designados por los Consejos Provinciales o por "cooptación". Normalmente las elecciones legislativas se celebran cada cuatro años.

Las instituciones de las comunidades y de las regiones se inspiran en los principios que rigen las cuestiones políticas nacionales. Excepto la bruselense, cuyo estatuto no ha sido determinado, cada entidad dispone de un "parlamento" regional (los Consejos), cuyas disposiciones son ejecutadas por un "gobierno" regional (los ejecutivos).

Las subdivisiones administrativas son: 9 provincias, 44 circunscripciones, 214 cantones y 596 municipios.

La capital del reino de Bélgica es Bruselas, que lo es además de la provincia de Brabant. La asamblea representativa es el Consejo Provincial (Provincial Council), cuyos miembros son electos por todos los votantes en la provincia en el mismo tiempo que ellos eligen los miembros de la Cámara y del Senado. Los miembros del Provincial Council son responsables del manejo del presupuesto y de los impuestos provinciales. Según su número de miembros, el Provincial Council elige una diputación permanente de seis miembros res

ponsable de la implementación de las decisiones del Consejo.

En cada provincia las autoridades nacionales están representadas por el gobernador, quien es designado por el rey. El es responsable de la ejecución de las leyes, decretos e instrumentos del gobierno central en la provincia.

Los Municipal Borough (Distritos Municipales) como entidades políticas, sociales y administrativas, son el resultado del sentido innato de la autonomía local. La asamblea representativa en el Borough Council (Consejo Municipal), cuyos miembros son electos por los electores en el Borough. El Consejo es responsable en todas las materias de interés local, incluyendo el presupuesto, cuentas y derogaciones.

Implementa las decisiones del Borough Council el responsable de la corporación local, que son el Burgomaster y el Aldermen (Concejal). El Burgomaster es designado por el rey, encima de la sugerencia o consejo del Borough Council, el cual también selecciona el Aldermen entre los miembros del Borough Council.

CHECOSLOVAQUIA

CAPITAL: Praga

REGIMEN POLITICO: Estado socialista y federativo

La República Socialista de Checoslovaquia es un Estado Federativo de dos naciones que gozan de los mismos derechos: las Repúblicas Socialistas Checa y Eslovaca.

La Asamblea Federal es el órgano supremo del poder del Estado y único cuerpo legislativo de la República Socialista de Checoslovaquia. Consta de dos Cámaras: la Cámara del Pueblo, que se compone de 200 diputados elegidos en toda la República por voto directo, y la Cámara de las Naciones que representa la igualdad de derechos de ambas naciones. La Cámara se compone de 150 diputados, 75 de los cuales son electos por voto directo en la República Checa y 75 en la Eslovaca, de igual manera.

A la cabeza de la República Socialista de Checoslovaquia se encuentra un presidente elegido por la Asamblea Federal para un periodo de cinco años.

El gobierno federal es el órgano ejecutivo supremo del poder del Estado de la República Socialista de Checoslovaquia y está compuesto por el primer ministro, los viceministros y los ministros nombrados por el presidente de la República.

La Corte Constitucional de la República Socialista de Checoslovaquia es el órgano judicial de las disposiciones constitucionales. Los miembros de la Corte Constitucional son independientes en sus decisiones y actúan únicamente sobre la base de la Constitución de la República Socialista de Checoslovaquia y las leyes de la Asamblea Federal. La Asamblea Federal elige al presidente y al vicepresidente de la Corte Constitucional de entre sus miembros.

El Consejo Nacional Checo representa la soberanía e independencia del pueblo checo y es el órgano supremo del poder del Estado en la República Socialista Checa. El Consejo Nacional Eslovaco representa lo mismo para la República Socialista Eslovaca. Ambos son los únicos órganos legislativos de sus respectivas repúblicas. El Consejo Nacional Checo tiene 200 diputados y el Eslovaco 150 que son electos por un periodo de cinco años. Los Consejos eligen y revocan a su presidente y presidencia, así como a los miembros de la Corte Constitucional de la República respectiva.

Es competencia de la presidencia del Consejo Nacional nombrar y revocar al primer ministro y a los demás miembros del gobierno de la República, convocar a las elecciones al Consejo Nacional y a los Comités Nacionales.

El gobierno de la República es el órgano ejecutivo

supremo del poder del Estado en cada república nacional, y está compuesto por el primer ministro, los viceprimeros ministros y los ministros. El gobierno de la República dirige y controla la actuación de los Comités Nacionales.

Los Comités Nacionales son órganos del poder del Estado y de la administración pública en las circunscripciones establecidas por los Consejos Nacionales. Están constituidos por diputados elegidos por el pueblo, responsables ante el pueblo y revocables por el pueblo; duran en su cargo cinco años. Su misión es desempeñar el papel de órganos del poder y administración estatal. Existen en todos los niveles: pueblos, ciudades, distritos y regiones.

Los tribunales y el Ministerio Público protegen al Estado. Los tribunales son electos e independientes; existen los siguientes: Tribunal Supremo de la República Socialista de Checoslovaquia, los Tribunales Supremos de las Repúblicas Checa y Eslovaca, los Tribunales Regionales de Distrito y los Tribunales Militares.

El órgano judicial supremo es el Tribunal Supremo de la República de Checoslovaquia, sus jueces, de profesión, son elegidos por la Asamblea Federal para un periodo de diez años. Los jueces del pueblo de los tribunales regionales y de distrito son electos por los Comités Nacionales, por un

periodo de cuatro años.

El fiscal general de la República, es nombrado y depuesto por el presidente.

Desde el punto de vista administrativo, Checoslovaquia se divide en diez regiones, la capital Praga y Bratislava, capital de Eslovaquia.

La capital de la República y sede regular de sus órganos, es Praga. El estatuto de la ciudad de Praga como capital de la República es definido por una ley de la Asamblea Federal. Excepto esto, Praga tiene todas las autoridades que como capital de la República Checa y como ciudad le corresponden.

ESPAÑA

CAPITAL: Madrid

REGIMEN POLITICO: Monarquía parlamentaria

Al reunirse las cortes en julio de 1977, se convirtieron en Asamblea Constituyente para redactar la Constitución del Reino. Después de ser aprobado por el Congreso de Diputados, dicho documento fue debatido en el Senado y aprobado en referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978. España es, según la Constitución de 1778, un Estado social y democrático de derecho. La soberanía nacional reside en el

pueblo y la forma política del Estado es la monarquía parlamentaria. La Corona de España es hereditaria. El rey, previa consulta con los representantes de los grupos políticos, propone un candidato a la jefatura de gobierno o presidencia del Consejo de Ministros; dicho candidato debe obtener el voto de la mayoría absoluta del Congreso, y ejerce funciones por un periodo de cuatro años, asistido por el Consejo del Reino.

Las Cortes Generales (Parlamento) son renovadas en su integridad cada cuatro años por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Están compuestas por dos Cámaras: la Baja (Congreso) con 350 diputados elegidos por sufragio universal secreto, y la Alta (Senado) compuesta por 208 senadores elegidos por sufragio universal, más cuarenta y nueve representantes regionales.

La ciudad de Madrid es la capital y sede del gobierno del país, forma parte de la comunidad autónoma de Madrid, que tiene su órgano legislativo que es la Asamblea de Madrid. El poder judicial es independiente. La capital no tiene un status especial. Está gobernada por el Consejo Municipal. La Constitución Española garantiza la autonomía municipal. Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto por los vecinos.

El cabeza de lista del partido político que más votos obtuvo es nombrado alcalde; si en la votación consistorial no alcanza una mayoría absoluta, se da una segunda vuelta de votación debiendo alcanzar una mayoría simple, y si no es así se recurre a las alianzas para alcanzar la mayoría. Al obtener la mayoría de la votación consistorial, es proclamado alcalde de la ciudad de Madrid. El alcalde y los concejales forman el Ayuntamiento, que es el responsable de la administración de la ciudad.

FRANCIA

CAPITAL: París

Con el fin de la Cuarta República en 1958, el país adoptó una nueva constitución, la de la Quinta República, que sitúa al poder ejecutivo en una posición más fuerte y estable. El presidente de la República, elegido por sufragio directo para un periodo de siete años, es el jefe de la nación, responsable por el funcionamiento de sus instituciones. Puede apelar directamente al parecer del pueblo a través de referéndums nacionales. Nombra al primer ministro y promulga las leyes; puede disolver la asamblea, pero sólo un año después de la elección de ésta.

El poder legislativo está en manos de la Asamblea Nacional de Diputados, de elección popular (491 miembros elegi

dos cada cinco años; 474 por la metrópoli y 17 por los departamentos y territorios de ultramar) y del Senado (318 miembros en 1983), elegido por sufragio directo para un término de nueve años (un tercio renovable cada tres años). Los poderes legislativos del Parlamento están limitados a determinados asuntos que pueden ampliarse mediante leyes orgánicas. El gobierno está autorizado para expedir resoluciones, pero debe dar cuenta al Parlamento. El Gabinete debe renunciar si la Asamblea adopta un voto de censura por mayoría absoluta. En caso de extrema urgencia, los jefes del Parlamento y el Consejo Constitucional de nueve miembros asumen el poder, consultando con el primer ministro. Este y su Consejo de Ministros formulan la política nacional y hacen cumplir la ley.

El sistema judicial se divide en dos categorías: un sistema regular, cuyo tribunal supremo de apelación es la Corte de Casación, y un sistema de tribunales administrativos encabezados por el poderoso Consejo de Estado, organización que tiene un tribunal administrativo, órgano de la asesoría del gobierno.

París, capital de Francia, estuvo gobernado desde 1870 por el prefecto del Sena que era a la vez alcalde de la ciudad (Maire) designado por el gobierno central. En 1977

se restablecieron los derechos municipales formando el Consejo Municipal electo por los ciudadanos. El Concejo elige entre sus integrantes al alcalde que figuró como "cabeza de lista" desde las elecciones del partido triunfador.

París forma parte del Distrito de la región parisina, que es una circunscripción de la administración desconcentrada del Estado francés, formado por esta ciudad y seis departamentos de la región (123 municipios). Está gobernado por un prefecto nombrado por el gobierno central. El prefecto de policía también es designado por el centro.

ITALIA

CAPITAL: Roma

REGIMEN POLITICO: República parlamentaria

Según la Constitución del 10. de enero de 1948, Italia es una república parlamentaria. Esta Constitución prevé la distinción y la plena independencia recíproca entre los tres poderes del Estado: poder legislativo (Parlamento), poder administrativo (Gobierno) y poder judicial (magistratura). En Italia, el poder político reside en el Parlamento.

El jefe del Estado es el presidente de la República, elegido cada siete años a través de las cámaras reunidas y 58 representantes regionales. El jefe de gobierno es el pre

sidente del Consejo de Ministros y éste es escogido entre un partido (o bien una coalición de partidos). El presidente del Consejo elige a todos los ministros que forman el gobierno. Son responsables ante el Parlamento. El gobierno lo forman el presidente del Consejo de Ministros y los ministros por éste elegidos. El gobierno, después de haber sido elegido por el primer ministro y nombrado por el jefe del Estado, debe obtener un voto de confianza política de las dos ramas del Parlamento, y dura en el cargo hasta que el Parlamento le retire su confianza.

El Parlamento se compone de la Cámara de Diputados (630 miembros) y el Senado (315 miembros) elegidos por sufragio universal con sistema proporcional por cinco años. Los expresidentes son senadores vitalicios, como lo son otros ciudadanos nombrados por el ejecutivo.

El poder judicial comprende la Corte Suprema de Casación, las de Apelación, tribunales distritales y juzgados de par. Hay una Corte Constitucional de quince miembros, que se pronuncia sobre la constitucionalidad de las leyes, conflictos entre el Estado y las regiones, y los de éstas.

El país está dividido en 21 unidades administrativas locales con una parcial capacidad política. Estas se denominan regiones, gozan de una autonomía política reducida. Ca-

da cinco años en sufragio universal regional, eligen a los representantes de las asambleas regionales que pueden legislar sobre problemas de territorio, educación profesional, sanidad, etc., pero nunca de asuntos financieros y otros que son competencia exclusiva del Parlamento Nacional. Las regiones se subdividen en provincias y comunas. Hay algunas regiones como Sicilia y Cerdeña que gozan de status especial.

La ciudad capital de Italia, Roma, es gobernada por el Consejo de la Municipalidad, cuyos miembros son electos por voto directo. La corriente mayoritaria dentro del Consejo nombra al alcalde, quien es responsable de la administración de la ciudad.

POLONIA

CAPITAL: Varsovia

REGIMEN POLITICO: Democracia popular

La República Popular es un Estado de democracia popular. De acuerdo a la Constitución de 1952 (con numerosas enmiendas en 1976), el ejercicio del poder se basa en el principio de la unidad y no en la división del poder estatal. El ejercicio de este poder recae directamente sobre los órganos representativos elegidos por el pueblo -la Dieta y los Consejos Populares locales-, que constituyen la esencia del

del sistema de los órganos del Estado.

El órgano supremo del Estado es la Dieta -Parlamento Socialista- compuesta de 460 diputados, elegidos mediante sufragio universal, igual, directo y secreto, para ejercer su mandato por cuatro años. Otro órgano de poder es el Consejo de Estado designado por la Dieta de entre sus miembros. El Consejo de Estado está integrado por 17 personas: su presidente (con la dignidad de jefe de Estado), cuatro vicepresidentes, el secretario y once miembros, todos deben ser diputados.

El órgano supremo de la administración del Estado es el Consejo de Ministros quien es nombrado por la Dieta. El Consejo está compuesto por: el primer ministro en calidad de presidente, diez vicepresidentes, el presidente de la Cámara Suprema de Control, el presidente de la Comisión de Planificación y los ministros de las diferentes ramas de la administración estatal.

El poder judicial lo ejercen los tribunales y está integrado por el Tribunal Supremo, los tribunales provinciales (de las voivodias), los tribunales zonales y los tribunales especiales. El Tribunal Supremo es el supremo órgano de justicia y supervisa las sentencias de todos los tribunales, tanto ordinarios como especiales. Está dividido en cuatro

Cámaras, la Civil, la Penal, la del Trabajo y Seguro Social y la Militar. Al Tribunal Supremo lo preside un primer presidente y cuatro presidentes, uno para cada Cámara. El Tribunal Supremo es designado por el Consejo de Estado para un periodo de cinco años. También los jueces son nombrados por el Consejo de Estado, aunque al dictar sentencia, el juez depende sólo de la ley, y los tribunales son autónomos dentro del Estado. El Ministerio Público está compuesto por la Fiscalía General, las provinciales y las regionales. El fiscal general es nombrado por el Consejo de Estado.

La ciudad de Varsovia, capital de Polonia, está considerada dentro de las 49 voivodías (provincias) en que está dividido el país y, es una de las tres voivodías consideradas como urbanas. El Órgano provincial de la administración estatal y, al mismo tiempo, los organismos básicos de la autogestión social, son los Consejos Populares elegidos por la población en elecciones universales. El periodo del Consejo Popular es de cuatro años. Como órgano de autoridad estatal, el Consejo Popular dirige las actividades relacionadas con el desarrollo económico, social y cultural de su territorio e inspiran las empresas y controlan las actividades de todos los órganos de la administración, de las instituciones y de las organizaciones económicas en la ciudad, vinculando sus necesidades a las tareas generales del Estado.

El órgano que dirige la actividad del Consejo Popular es la presidencia del Consejo Popular. Está integrada por un presidente, varios vicepresidentes y los presidentes de todas las comisiones permanentes del Consejo. Los miembros de la presidencia son elegidos por el Consejo. En las comisiones del Consejo participan miembros que pertenecen a éste. Los consejeros pueden emitir decisiones que derivan de su mandato a todas las instituciones y organizaciones que funcionan en la región, recayendo sobre la presidencia del Consejo el cuidado por el cumplimiento de esas decisiones.

La administración de la ciudad recae en un solo órgano, que es la Administración Provincial en la persona del voivoda. Este funcionario es ayudado por su suplente y por las oficinas provinciales y sus departamentos que la integran, que son entidades auxiliares del poder ejecutivo regional. Las decisiones administrativas son emitidas únicamente por el voivoda, si bien puede autorizar a sus subalternos a emitir las, lo hacen siempre en su nombre y el voivoda responde por ellas.

El voivoda es designado por el primer ministro por un periodo indeterminado; esta designación debe contar con el visto bueno del Consejo Popular. El voivoda depende de sus órganos inmediatos superiores, aunque en lo que concier-

ne a los asuntos sobre los cuales ha emitido ordenanzas el Consejo Popular, funcionan como órgano ejecutivo del Consejo y deben velar por el cumplimiento de las mismas. El voivoda dispone de amplias facultades para impulsar el desarrollo de la ciudad y, en la medida en que cumplen decisiones del Consejo de Ministros o del primer ministro, son representantes directos del gobierno en la ciudad.

REINO UNIDO

CAPITAL: Londres

El Reino Unido es una monarquía constitucional hereditaria, en la que el rey es el jefe de Estado. El Parlamento está compuesto por la Cámara de los Comunes (650 miembros) y la Cámara de los Lores. Los comunes son elegidos por un máximo de cinco años por voto universal. La Cámara de los Lores se compone de pares del reino (hereditarios) y pares vitalicios, hombres o mujeres nombrados por el monarca en agradecimiento por servicio público destacado. Cualquiera de las dos Cámaras puede iniciar la legislación, pero generalmente se origina en los comunes. Antes de ir a los lores, causa proyecto de ley se discute tres veces en los comunes, los lores pueden devolverlo con enmiendas o sugerencias, pero no pueden evitar que el proyecto se convierta en ley una vez aprobado por los comunes.

El Gabinete, encabezado por el primer ministro, ejerce el poder ejecutivo y responde a la Cámara de los Comunes.

La ciudad de Londres conforme a la ley conocida como London Government Act de 1963, se gobierna por la Greater London Authority que corresponde a la mayor parte del área metropolitana, rebasando sus límites históricos originales. El Consejo del Greater London es electo cada tres años. Además, se crearon 32 boroughs que junto con la City, constituyen la unidad primaria de gobierno local, que es el caso más parecido a nuestro concepto de municipio. La City, compuesta por una pequeña población es el centro financiero de la ciudad, con larga tradición municipal y derechos adquiridos a través del tiempo.

El Consejo del Greater London se constituye en el gobierno de toda el área metropolitana, mientras que los boroughs y la City corresponden a los Ayuntamientos que componen Londres. El Consejo consta de 100 concejales electos popularmente y de 16 regidores electos por los concejales (Alcaldes) y funciona conforme al modelo parlamentario, habiendo miembros de diferentes partidos, todos encabezados por el líder del Consejo y organizado en comités para cada materia que sea atribución del Consejo. Los Consejos Municipales de los boroughs funcionan de manera similar, aunque

hay flexibilidad para su composición y número dependiendo de su tamaño.

El Consejo del Greater London tiene a su cargo la planeación en general, transporte, bomberos, disposición de basura y parte de vivienda. Los Consejos de los boroughs tienen planeación local, salud, servicio social, personal, recolección de basura, parte de vivienda, etc. Es importante destacar que los boroughs no reciben órdenes del Consejo del Greater London.

Además, existe la autoridad educativa del Centro de Londres que está dirigida por representantes de los 12 boroughs centrales y por miembros del Consejo del Greater London y se encarga de la educación en esos doce municipios. Los otros 20 municipios se encargan de su educación local.

La policía queda bajo el control del ministro del Interior y tiene carácter de policía metropolitana desde antes de que se hiciera la división política (Greater London) que la abarca para fines administrativos. La City es la única excepción, ya que conserva su policía propia en razón de los privilegios especiales adquiridos por esta localidad a través del tiempo. El gobierno central otorga subvenciones a los gobiernos locales por medio de las cuales puede ejercer presión sobre ellos.

En octubre de 1983 el gobierno de Thatcher anunció planes para abolir el Concejo del Greater London para 1986.

SUECIA

CAPITAL: Estocolmo

REGIMEN POLITICO: Monarquía Parlamentaria

El rey es el jefe del Estado, pero no ejerce el poder ejecutivo, que es facultad del Consejo de Ministros. El Riksdag, Parlamento Unicameral fue introducido en 1971, es el organismo decisorio más importante del país, ahí se discuten y aprueban las leyes, se determina el presupuesto y el monto de los impuestos. El Riksdag consta de 349 escaños. El partido político que consigue en las elecciones el mayor número de votos obtiene mayor número de representantes en el Parlamento y designa, por tanto, al primer ministro, que a su vez nombra al gabinete; el primer ministro es el responsable supremo del gobierno del país. Las elecciones se llevan a cabo cada tres años.

El poder judicial es independiente del ejecutivo, aún cuando tradicionalmente los fallos se pronuncian en nombre del rey.

Estocolmo, ciudad capital y sede del gobierno, es uno de los 24 condados o provincias en que se encuentra divi

dido el país. En las mismas elecciones parlamentarias se elige a los miembros del Consejo Administrativo Municipal y el Consejo Municipal. El partido que alcanza mayor número de votos obtiene la jefatura del municipio. Estos organismos calculan el dinero que necesita el municipio para administrar escuelas, parvularios, guarderías, centros de la juventud, campos de deporte, etc., y deciden el impuesto municipal.

SUIZA

CAPITAL: Berna

La Confederación Suiza tiene una constitución federal que data de 1874. Ejerce el poder ejecutivo un Consejo Federal de siete miembros, que son electos cada cuatro años por la Asamblea Federal, quienes designan de su propio seno cada año a su presidente que también lo es de la confederación. La Asamblea Federal se compone de dos Cámaras: el Consejo de los Estados, constituido por cuarenta y seis miembros, dos por cada cantón y uno por cada medio cantón; y, el Consejo Nacional, con doscientos miembros elegidos por su fragio universal para un término de cuatro años. Los dos Consejos reunidos en Asamblea Federal nombran el tribunal federal que consta de veintiseis efectivos y trece suplentes y el Tribunal Federal de Seguros.

La capital de Suiza, Berna, lo es también del cantón del mismo nombre. Las autoridades de dicha ciudad son electas mediante elecciones, por lo que el gobierno federal no tiene participación en la administración de la ciudad.

Posiblemente Berna es el ejemplo más radical de descentralización, resultado de los orígenes de Suiza como Confederación de Estados Autónomos y por el hecho de que no se creó una capital federal especial sino que se utilizó la capital de un cantón ya establecido.

UNION DE REPUBLICAS SOVIETICAS SOCIALISTAS CAPITAL: Moscú
REGIMEN POLITICO: Federación de Repúblicas Socialistas

La URSS es un Estado multinacional, federal y unido, configurado en virtud de la libre autodeterminación de las naciones y de la asociación voluntaria de las repúblicas, iguales en derechos, en una federación socialista; la URSS está integrada por 15 repúblicas federadas, 20 repúblicas autónomas y 10 comarcas nacionales. El Soviet Supremo de la URSS es el órgano superior de poder estatal del país, el exponente de la soberanía de todo el pueblo estatal del país, el exponente de la soberanía de todo el pueblo y está compuesto de dos Cámaras iguales en derechos: el Soviet de la Unión que representa los intereses comunes de todos los tra-

bajadores, independientemente de su nacionalidad; consta de 750 miembros elegidos por los distritos electorales, y el Soviet de las Nacionalidades, que expresa los intereses específicos de cada nacionalidad y grupo étnico, compuesto por 750 diputados electos, treinta y dos por cada república, once por cada una de las veinte repúblicas autónomas y cinco por cada una de las ocho regiones autónomas de las diez comarcas nacionales. Cada uno de ellos es elegido de una lista única, por sufragio universal y para un término de cinco años.

El Presidium del Soviet Supremo de la URSS es el órgano superior de funcionamiento permanente del poder estatal. El Presidium lo elige el Soviet Supremo en sesión conjunta de ambas Cámaras y lo integran el presidente, el primer vicepresidente, quince vicepresidentes (uno por cada república federada), el secretario y veintiun vocales.

Las Comisiones Permanentes del Soviet Supremo las forman las Cámaras por separado. En cada Cámara funcionan en la actualidad, 16 comisiones idénticas. Los dirigentes de los ministerios y departamentos rinden cuenta de su gestión ante las Comisiones.

El Consejo de Ministros de la URSS es el órgano de máxima potestad ejecutiva y administrativa del país; el go-

bierno soviético lo forma el Soviet Supremo en reunión conjunta de ambas Cámaras. Forman parte del Consejo de Ministros: el presidente, sus vicepresidentes, los ministros, los presidentes de los Consejos de Ministros de las Repúblicas Federadas. El Consejo de Ministros rinde cuentas y está subordinado al Soviet Supremo y responde ante éste de su actividad.

Los Soviets Supremos de las repúblicas federadas y autónomas son los órganos superiores de poder estatal en las respectivas repúblicas; se componen de una Cámara y se eligen por un plazo de cinco años. Los Soviets Supremos de las repúblicas forman los máximos órganos del poder de las repúblicas: Presídiums, Consejos de Ministros, Tribunales Supremos.

Los Soviets locales ejercen el poder estatal y deciden por sí sólo cuestiones de su competencia en el ámbito del territorio hasta la localiad rural.

Las unidades administrativo-territoriales son: poblado, localidad rural, distritos urbanos, ciudad, distrito, región, comarcas y territorios; estos dos últimos en la Federación Rusa.

La justicia es administrada en la URSS solamente por

los tribunales. Todos los tribunales, desde los populares hasta el Supremo, son electivos. Los jueces y jurados son independientes. El Tribunal Supremo de la URSS es electo por el Soviet Supremo. Los jueces se eligen para un plazo de cinco años. Los ciudadanos eligen directamente a los jueces populares mediante sufragio universal, igual, directo y secreto. Los tribunales de las instancias superiores los eligen los Soviets correspondientes.

La capital de la URSS, Moscú, es además capital de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia. El Soviet de la ciudad de Moscú es elegido directamente por el pueblo. El Soviet nombra un Comité Ejecutivo que a su vez elige a su presidente, siendo éste la primera autoridad de la ciudad. El Comité Ejecutivo y su presidente son responsables de la administración de la ciudad.

La ciudad de Moscú, no obstante ser la sede de los poderes de la URSS no tiene status especial.

SANTA SEDE (VATICANO)
Gobierno

CAPITAL: El Vaticano

El Estado de la ciudad del Vaticano surgió por el Tratado Lateranense suscrito entre la Santa Sede e Italia,

en 1929.

La Santa Sede, término que designa a Roma como obispado del Papa, es una entidad anterior y distinta al Estado, aunque ambas están sujetas a la ley internacional y se encuentran unidas indisolublemente en la persona del Pontífice, quien es al mismo tiempo jefe del Estado y cabeza visible de la Iglesia Católica. Los embajadores y ministros extranjeros son acreditados ante la Santa Sede y ésta, a su vez, envía a sus representantes diplomáticos (nuncios y prenuncios) a más de cien naciones, y observadores de la ONU, la OEA, etc.

El Vaticano está gobernado temporalmente por el Papa, quien designa a la Comisión Pontificia (ocho miembros, cuyo presidente es el cardenal secretario de Estado) para dirigir los asuntos administrativos del Estado. El gobierno central de la Iglesia Católica en Roma recae en el Papa y en el Sacro Colegio de Cardenales (los que residen en Roma son cardenales in Curia).

La administración de los asuntos de la Iglesia, es realizada por la Secretaría de Estado, el Consejo de Asuntos Políticos y las Sacras Congregaciones, Tribunales y Santos Oficios de la Curia Romana, cada uno regido por un carde-

nal. En 1968, una reforma de la Curia redujo las congregaciones y reestructuró la Secretaría de Estado. Existen nueve Sacras Congregaciones, cinco secretarías, tres tribunales y seis Santos Oficios. El Vaticano tiene sus propios tribunales, sellos de correo, pasaporte y moneda, aunque ordinariamente es utilizada la lira italiana.

YUGOSLAVIA

CAPITAL: Belgrado

REGIMEN POLITICO: República Federal Socialista

Según la Constitución de febrero de 1974, Yugoslavia es una república federal de trabajadores socialistas, integrada por varias nacionalidades que conservan su autodeterminación plena y el derecho de secesión. El Estado Federal Yugoslavo está constituido por 6 repúblicas y 2 provincias autónomas.

La Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia es el órgano máximo de poder en el marco de los derechos y los deberes de la federación. Al igual que otras asambleas, ésta también es un órgano de autogestión. La función de la Asamblea de la República corre a cargo de dos Consejos: el federal y el de las repúblicas y provincias.

El Consejo Federal está formado por delegados de las

organizaciones y comunidades autogestores y por delegados de las organizaciones sociopolíticas en las repúblicas y provincias. De cada república se eligen 30 delegados y veinte de cada provincia (un total de 220). Las Asambleas Municipales deciden de la elección de delegados mediante voto secreto en sesión conjunta de todos los Consejos. Es él el que emite las leyes federales, con excepción de aquellas de incumbencia del Consejo de las Repúblicas y las Provincias.

El Consejo de las Repúblicas y Provincias se compone de delegados de las Asambles de las Repúblicas y Provincias. Toda Asamblea de República proporciona 12 delegados y 8 las de provincia (un total de 88).

El mandato de los delegados dura cuatro años. La Asamblea tiene un presidente y uno o varios vicepresidentes. Cada Consejo cuenta con su presidente.

La presidencia de la República es el jefe colectivo del Estado. En la presidencia hay un representante de cada una de las repúblicas y provincias, elegidos por sus Asambleas para un periodo de cinco años. El presidente de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia es miembro de la presidencia. La presidencia elige de entre sus filas un presidente por un plazo de un año siguiendo una secuencia fija.

El Consejo Ejecutivo Federal es el Órgano ejecutivo de la Asamblea de la República de Yugoslavia. Las dos cámaras de la Asamblea eligen al presidente del Consejo Ejecutivo Federal a raíz de una propuesta de la presidencia y a los demás miembros del gobierno, según propuesta del candidato a presidente. Parte de los miembros del Consejo se eligen según un sistema proporcional igual por cada república y de una presencia adecuada de las provincias. El Consejo Ejecutivo responde de su trabajo a cada Consejo de la Asamblea en el marco de sus atribuciones.

La función de ejercicio de la justicia corresponde a los tribunales regulares como órganos de la autoridad estatal y a los tribunales de autogestión. Son independientes en el ejercicio de su función. El juez y los miembros del jurado que participan en los tribunales regulares son elegidos por las asambleas de las correspondientes comunidades sociopolíticas. En las repúblicas hay tribunales municipales y comarcales y un Tribunal Supremo de la República o Provincia. En principio, los juicios concluyen a nivel de Tribunal Supremo pero ciertos casos requieren del Tribunal Federal.

Los tribunales constitucionales garantizan la defensa de la Constitución y la legalidad. Toda república y pro-

vincia tiene su tribunal constitucional y en la federación existe un Tribunal Constitucional de Yugoslavia que atiende de la compatibilidad de las leyes locales con la Constitución. El presidente y los jueces de este tribunal son elegidos por la Asamblea a propuesta de la presidencia.

La ciudad de Belgrado, además de ser capital federal de Yugoslavia, es la capital de la República de Serbia y es, por tanto, sede de los poderes federales y de los de la república. La capital no tiene ningún estatus especial y es gobernada por el Ayuntamiento. El municipio es la comunidad sociopolítica fundamental. A través de los delegados de las asambleas municipales y mediante las actividades de la propia asamblea municipal, los vecinos contemplan cuestiones de interés general y ejercen sus funciones de autoridad; deciden sus relaciones mutuas en el Ayuntamiento, a través del sistema constitucional, del estatuto municipal que emiten con autonomía. En el municipio crean y promocionan las condiciones materiales de vida y trabajo. Los vecinos deciden autónomamente del financiamiento de las necesidades conjuntas y generales en el término municipal. La Asamblea Municipal nombra las autoridades responsables de ejecutar sus políticas.

AUSTRALIA

CAPITAL: Canberra

El poder ejecutivo recae en el monarca británico y lo ejerce su representante, el gobernador general, que actúa bajo la supervisión del Consejo Ejecutivo Federal, que preside de el primer ministro. El poder legislativo lo ejerce el Parlamento Federal, constituido por el monarca británico -representado por el gobernador general- y por dos Cámaras cuyos miembros son elegidos en comicios generales. El Senado consta de sesenta y cuatro miembros elegidos para un periodo de seis años, y la Cámara de Representantes con 125 miembros elegidos por tres años.

Cada estado tiene un gobernador y su sistema legislativo, ejecutivo y judicial. Los gobiernos estatales son autónomos excepto para ciertos poderes que están bajo la jurisdicción del gobierno federal.

La Constitución de 1901 ordenó que se seleccionara un sitio que fungiera como capital nacional de la federación y para tal efecto, se designó a Canberra, situada en el territorio de la capital nacional, siendo administrada por el ministro para territorios y gobierno local, que es nombrado por el Parlamento Federal; éste también legisla en dicho territorio.

Existe una asamblea electa del territorio que es un cuerpo que asesora al ministro en las materias del distrito. El territorio de la capital elige dos miembros para la Cámara de Representantes y dos para la de Senadores.

NUEVA ZELANDIA

CAPITAL: Wellington

REGIMEN POLITICO: Monarquía Constitucional

La Constitución de Nueva Zelandia no se encuentra contenida en un solo documento, se halla en diversos estatutos parlamentarios, fallos judiciales y prácticas administrativas. Nueva Zelandia es un estado soberano, independiente dentro de la mancomunidad británica, con un gobierno parlamentario y una monarquía constitucional. El jefe de Estado es la reina Isabel II, quien está representada por un gobernador general. El Parlamento consta de una sola Cámara llamada de Representante, compuesta de 92 miembros elegidos cada tres años.

El jefe de gobierno es el líder parlamentario del partido que tenga mayoría de escaños en la Cámara con el nombre de primer ministro. También los miembros del gabinete deben ser miembros elegidos del Parlamento. Todos los tribunales tienen jurisdicción civil y criminal. El poder judicial es constitucionalmente independiente del gobierno. La

Corte Suprema ejerce amplia jurisdicción y periódicamente en varias ciudades presiden, con la ayuda de jurados, en casi todos los casos criminales y en algunos casos civiles.

La capital y sede del gobierno es Wellington que, al igual que otras ciudades, tiene tres tipos de gobierno local. Las autoridades territoriales, llamadas Consejos que administran las municipalidades, los condados y distritos; sus funciones son las necesidades locales de caminos, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura y transporte público. En un segundo nivel, se encuentran las instituciones con objetivos especiales dentro de una determinada área, por ejemplo, el manejo de captación de aguas, puertos, hospitales o energía eléctrica. La tercera categoría es el gobierno regional de desarrollo reciente, quien es el que efectúa la planificación regional y la defensa civil.

V. EL GOBIERNO ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL

A. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del Estado Federal Mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que según el Artículo 42 Constitucional forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.*

El gobierno del Distrito Federal, por cuanto toca a los fundamentos constitucionales de su organización, se encuentra expresado en el artículo 73 fracción VI de la Constitución Federal mismo que, debido a su importancia, nos permitimos reproducir íntegramente:

ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

- 1a. El gobierno del Distrito estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

*Burgoa, Ignacio, op. cit., pág. 922.

- 2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señala.
- 3a. Derogada.
- 4a. Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo

de sesiones, dentro de los primeros diez días la Cámara deberá aprobar o reprobado el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional, y el Presidente de la República someterá, nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los Magistrados, serán estos substituidos mediante nombramiento que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores. En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado, por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviera

en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquella y da la aprobación definitiva.

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, deberán tener los requisitos que la ley señale y serán sustituidos en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base durarán en sus cargos 6 años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser sustituidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

- 5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la

República, quien lo nombrará y removerá libremente.

En un primer término, es importante considerar cuál es la razón que origina que el sustento de la organización del Distrito Federal se encuentra plasmado en la Ley Fundamental, misma que como sabemos anima la organización nacional, y porque no en una disposición jurídica de carácter local, expedida únicamente con el propósito de ampliarse en el Distrito Federal.

Este, careciendo de la autonomía de que gozan las entidades federativas, no puede darse una constitución que establezca su organización interna y, en esta virtud, es la propia Constitución Federal, en el artículo 73 fracción VI la que determina siendo complementada posteriormente por otras disposiciones jurídicas, cómo se estructura el gobierno del Distrito Federal y cómo se desarrollan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

De acuerdo a las bases que con toda claridad se expresan en el artículo 73 fracción VI de la Ley Fundamental, el Distrito Federal no se gobierna a sí mismo, o dicho en otros términos, no crea los órganos que le gobiernan ni elige a sus autoridades.

En este orden de ideas, vemos que el gobierno del Distrito Federal recae en el presidente de la República, quien tiene además la facultad de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sometiendo dicho nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados, así como también al procurador de Justicia del Distrito Federal, quien depende directamente del propio presidente.

Como igualmente se desprende del precepto constitucional referido, es el Congreso de la Unión quien legisla en lo relativo al Distrito Federal, sin embargo, este poder legislativo ya no crea los demás poderes sino que únicamente da normatividad a sus funciones, ya que dichos poderes han sido creados a partir de la Constitución Federal.

El sistema de 17 (modificado en 1928 con la supresión del municipio libre) estableció y organizó en la Constitución, a diferencia de todos los sistemas precedentes, los tres poderes del distrito, de los cuales dos se identifican por sus titulares con los respectivos Poderes federales y solamente el Judicial tiene titular distinto al del Poder judicial federal. El Poder legislativo del Distrito en la Constitución vigente es, pues, el Congreso de la Unión, pero su función constituyente no es la de crear Poderes locales, que ya existen en la Constitución federal, en lo que difiere de las constituciones precedentes; su función constituyente se reduce a dotar de facultades a los tres Poderes que creó la Constitución. En ejercicio de esa función, el Congreso de la Unión ha expedido diversas leyes orgánicas del Distrito Federal, que, aunque desde el punto de vista formal no se distinguen de la legislación ordinaria emanada del Congreso, son por su objeto normaciones auténtica-

mente constituyentes, porque dotan de facultades y organizan a dos de los Poderes por la Constitución carecén, no obstante de facultades enumeradas en la misma.*

Claro está, que dentro de la serie de disposiciones jurídicas que expide el Congreso de la Unión, cuando legisla para el Distrito Federal, están aquellas que conforman el contenido de las funciones de los poderes ejecutivo y judicial; sin embargo, no resulta preciso expedir una ley que señale las facultades del poder legislativo, pues se aplica en este caso la regla constitucional que determina que a las legislaturas locales corresponde legislar en todas aquellas materias que no se encuentren expresamente reservadas a la federación y aún cuando el Distrito Federal no guarda las características de una entidad federativa, puede para estos efectos ser considerada como tal y así el Congreso de la Unión podrá legislar para éste en las mismas materias en que lo hacen para las entidades federativas, sus respectivos congresos locales.

Finalmente, el artículo 73 fracción VI, señala también las bases de organización y funcionamiento del poder judicial del Distrito Federal, éste, a diferencia de los otros dos poderes no se identifica con su correspondiente federal, sino que se crea un poder judicial exclusivo del Distrito Federal. *Tena Ramírez, Felipe, op. cit., pág. 342.

trito Federal.

La base cuarta y quinta del precepto constitucional ya referido, contiene los señalamientos relativos a la administración de justicia y la designación de los funcionarios encargados de llevarla a cabo.

Es así que vemos que es el presidente de la República quien designa a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por un periodo de seis años, pudiendo ser reelectos sometiendo dicha designación a la aprobación de la Cámara de Diputados.

Es también el presidente de la República, por mandato constitucional, quien designa al procurador de Justicia del Distrito Federal quien depende directamente del presidente, pudiendo removerlos libremente.

En capítulos posteriores tendremos oportunidad de referir, con mayor precisión, la conformación de cada uno de los tres poderes que integran el gobierno del Distrito Federal, mismo que como se ha apuntado, guarda características muy especiales que lo distinguen de alguna manera de las legislaturas de las entidades federativas.

B. ESTRUCTURA POLITICA

La conformación de la estructura política del Departamento del Distrito Federal parte, como resulta lógico suponer, de la Constitución Federal, en tanto que determina que es el presidente de la República quien tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal.

Los ciudadanos de la República y consecuentemente los que habitan en el Distrito Federal, al elegir al presidente eligen asimismo al titular del poder ejecutivo del Distrito Federal; esta misma situación acontece con el Congreso de la Unión como poder legislativo local, aparte de ser el Congreso Federal.

En este contexto podemos claramente notar el carácter político que asumen estas dos representaciones, para con el Distrito Federal, siendo las primeras y fundamentales en la conformación de su estructura política.

El fundamento legal de esta representación lo constituye el artículo 73 fracción VI base 1a. de la Constitución Federal, tanto para el poder ejecutivo como para el legislativo del Distrito Federal.

Existen además otros órganos contemplados por la Ley

Orgánica del Departamento del Distrito Federal y por su Reglamento Interior denominados "órganos de colaboración vecinal y ciudadana" que también tiene un contenido político o inclusive político administrativo como señalan algunos autores, en virtud de que se incrustan, aunque incipientemente, en una estructura de contenido administrativo.

Todos estos órganos se crean a partir de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978) y posteriormente el Reglamento Interior señala un marco más específico de sus atribuciones y funciones.

Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana son:

1. Los Comités de Manzana
2. Las Asociaciones de Residentes
3. Las Juntas de Vecinos
4. El Consejo Consultivo del Distrito Federal

En cada manzana del Distrito Federal se forma un Comité de Ciudadanos designando entre ellos a uno que fungirá como jefe de manzana.

Los diferentes comités de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, integrarán las Asociaciones de Residentes correspondientes.

En cada una de las delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las asociaciones de residentes, se constituirá una Junta de Vecinos.

Finalmente, el Consejo Consultivo del Distrito Federal, se integra por los presidentes de las juntas de vecinos de cada delegación. Los suplentes de éstas podrán serlo también para efectos del Consejo, pero solamente actuará en ausencia de los propietarios.

El artículo 51 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal establece la forma como cada uno de los Órganos de colaboración se constituirá.

Los comités de manzana se integrarán por elección popular, mediante convocatoria de las autoridades delegacionales, componiéndose cada comité de un jefe de manzana, un secretario y tres vocales, pudiendo ser más.

Las asociaciones de residentes elegirán su directiva integrándola de la siguiente manera: un presidente, un secretario y tres vocales como mínimo.

Esta misma estructura es la que observarán los integrantes de las juntas de vecinos; en éstas, el secretario fungirá como suplente del presidente.

Cada junta contará con no menos de veinte miembros, debiendo figurar entre ellos, cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes, estos últimos menores de veinticinco años.

Sin embargo, es posible que los delegados, de acuerdo a las necesidades propias de la delegación, propongan al jefe del Departamento del Distrito Federal un número mayor de miembros.

Para ser miembro de una junta de vecinos se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano
- II. Tener una edad mínima de dieciocho años
- III. Estar en pleno goce de sus derechos
- IV. Residir en la delegación correspondiente, con auténtico arraigo a la misma
- V. No ser funcionario público, miembro activo del cuerpo de oficiales o jefes de las Fuerzas Armadas de la Nación o de la Judicatura, miembro directivo de algún partido político, ni ocupar un puesto de elección popular.

El cargo de miembro de una de las juntas de vecinos es honorífico, no se percibe remuneración alguna por desempeñarlo y dicho encargo tendrá una duración de tres años, sin

que sea posible volver a ser designado para el periodo inmediato.

La elección se realiza por cédula de votación y en forma nominal.

Para designar a los integrantes de las juntas de vecinos de cada delegación, cada delegado seleccionará entre los vecinos de su delegación, a aquellos que podrán integrar la junta de vecinos, tomando en consideración sus observaciones y experiencias respecto a la participación ciudadana, además del sentir de los habitantes de la delegación respecto de los vecinos más destacados de la misma.

El jefe del Departamento del Distrito Federal recibirá las propuestas de cada delegado y decidirá y firmará las designaciones como miembros de las juntas de vecinos.

El artículo 47 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece cuáles son las obligaciones y atribuciones mínimas de la junta de vecinos:

1. Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente.
2. Proponer al delegado las medidas que estime con-

venientes para mejorar la prestación de los servicios y sugerir nuevos servicios.

3. Informar al Consejo Consultivo y al delegado respectivo sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, bibliotecas, museos y mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato y, en general, todo aquello en lo que la comunidad tenga interés.
4. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la delegación.
5. Dar opinión al delegado sobre las medidas administrativas de las delegaciones, conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes.
6. Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle un informe mensual de sus actividades.
7. Cooperar en los casos de emergencia con las auto

ridades del Departamento del Distrito Federal.

8. Opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social.
9. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a su comunidad y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos.
10. Recibir contestación y explicación suficiente sobre sus opiniones y proposiciones por parte de la autoridad competente.
11. Las demás que señalan las leyes y reglamentos.

Los secretarios de las juntas de vecinos deberán hacer llegar al delegado que les corresponda, con la debida anticipación, el orden del día de las sesiones de las juntas a que convoquen con el objeto de que pueda asistir, si acaso se va a tratar algún asunto que lo amerite; por otra parte, es posible que la propia junta, por conducto de su secretario, solicite la presencia del delegado, cuando estime que ésta es necesaria.

A estas reuniones el delegado asistirá con voz pero sin voto.

Las juntas sesionarán en forma ordinaria por lo me-

nos una vez al mes y en forma extraordinaria, cuando así lo solicite el delegado, el presidente de la junta, el Consejo Consultivo o la mayoría de los integrantes de la junta de vecinos.

El mínimo de asistentes para que una reunión pueda celebrarse será de por lo menos la mitad más uno.

Todos los acuerdos que se tomen se harán constar en el libro de actas, mismas que deberán firmar el presidente y el secretario, remitiendo copia al delegado correspondiente y al Consejo Consultivo.

Internamente, las juntas de vecinos se organizarán por comisiones que se avoquen al estudio de los diferentes problemas que se les presenten; los estudios, proposiciones u opiniones que emitan las comisiones, se someterán a la consideración de la junta para que, en el caso de ser aprobadas, se remita una copia al delegado y otra al Consejo Consultivo.

Las juntas deberán rendir informe de sus actividades al Consejo Consultivo.

Como hemos señalado, los presidentes de las diferentes juntas de vecinos, pasan por ese sólo hecho a formar parte del Consejo Consultivo del Distrito Federal, por lo que en

consecuencia éste se compone de dieciséis propietarios y otros tantos suplentes.

El Consejo Consultivo se constituyó desde la Ley Orgánica de 1928, aunque entonces se denominaba "Consejo Consultivo de la Ciudad de México", creado con el objeto de dar participación del gobierno de la ciudad a los ciudadanos del Distrito Federal, en virtud de que con la desaparición de los municipios en el Distrito Federal, sus habitantes no podían elegir a sus autoridades político-administrativas.

De acuerdo al artículo 51 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, al Consejo Consultivo le corresponden las siguientes atribuciones:

1. Colaborar con el jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales, en la forma en que fijen las leyes y reglamentos aplicables.
2. Proponer a la consideración del jefe del Departamento del Distrito Federal, proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal, y opinar sobre los nuevos proyectos o sobre las reformas o abrogación de

las ya existentes, que procedan de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, sobre estas materias proponer al jefe del Departamento la instauración del referéndum y apoyar o no la instauración de la iniciativa popular.

3. Informar al jefe del Departamento del Distrito Federal las deficiencias que surjan en la administración pública y, especialmente, en la prestación de los servicios generales de cualquier tipo.
4. Proponer que determinada función o actividad que se realice regular y continuamente, se declare servicio público, cuando estime que es de interés público y de utilidad general; proponer que algún servicio público prestado por los particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado pase a serlo por el Departamento del Distrito Federal o viceversa y proponer la declaración y creación de nuevos servicios públicos.
5. Opinar sobre estudios de planeación urbana.
6. Emitir opinión al jefe del Departamento del Distrito Federal acerca de la política fiscal del

propio Departamento.

7. Coordinar los trabajos de las juntas de vecinos.
8. Conocer oportunamente en su integridad los planes y programas de obras y servicios del Distrito Federal y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos.
9. Recibir contestación escrita y explicación suficiente sobre las resoluciones de la autoridad competente en aclaración relacionada con sus opiniones y proposiciones.
10. Las demás que fijen esta ley y otras disposiciones aplicables.

El presidente del Consejo Consultivo es el jefe del Departamento del Distrito Federal y con este carácter convocará a los presidentes de las juntas de vecinos y sus suplentes para integrar el Consejo Consultivo designándolos propietarios consejeros y suplentes.

En esta primera sesión se hará la elección de la persona que deba fungir como secretario y de su suplente, en votación secreta por cédula.

El Consejo Consultivo también organizará comisiones de trabajo.

La designación de las comisiones deberá hacerse en la segunda sesión que celebre, por votación a través del sistema de planillas y por medio de cédula escrita.

De estas comisiones de trabajo, cuatro serán permanentes, integradas por tres miembros cada una:

Primera Comisión: De Legislación y Reglamentos.

Segunda Comisión: De Administración y Servicios Públicos.

Tercera Comisión: De Acción Cívica y Social.

Cuarta Comisión: De Justicia y Prácticas Fiscales.

Pueden existir además comisiones especiales, cuando así se requiera.

Las comisiones especiales permanentes serán:

- a) La de Coordinación con las Juntas de Vecinos
- b) La de Ceremonial
- c) La de Información y Quejas

Las comisiones especiales y las de trabajo, se renovarán en la primera sesión de cada año; el Consejo podrá ratificar o revocar el nombramiento de cualquiera de los miembros de cada comisión.

Las demás comisiones que se creen tendrán un carácter transitorio y en consecuencia cesarán en sus funciones una vez que haya concluido el objetivo para el que fueron creadas.

Las sesiones del Consejo Consultivo podrán ser de tres clases:

Ordinarias

Extraordinarias

Solemnes

Las sesiones ordinarias deberán celebrarse por lo menos una vez al mes, en la fecha y hora que fije el presidente del Consejo, es decir, el jefe del Departamento del Distrito Federal.

Tanto en las sesiones extraordinarias como en las ordinarias, el mínimo de asistentes requerido será de nueve consejeros; si no se reúne este número, entonces se citará para una nueva reunión dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, la que se celebrará con los asistentes que se presenten cualquiera que sea su número.

Las sesiones solemnes se llevarán a cabo con objeto de conmemorar acontecimientos históricos, de especial relevancia cívica o para recibir a visitantes extranjeros de al-

to rango político o elevados méritos culturales o científicos, etc., según lo hubiere acordado previamente el propio Consejo a solicitud del jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Consejo Consultivo podrá asesorarse de un cuerpo técnico que tendrán funciones transitorias; a tal efecto se integrará una lista de personas que por sus características, se consideren adecuadas para esta labor y se propondrá al jefe del Departamento del Distrito Federal.

C. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El artículo 1o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base 1a. del artículo 73, fracción VI de la Constitución Federal, establece que el presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal, lo cual como sabemos, lo señala igualmente la propia Constitución Federal; pero agrega además que dicho gobierno lo ejercerá de acuerdo a la Ley Orgánica y por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal.

Tanto el Departamento del Distrito Federal como la jefatura del mismo, no son creados a partir de la Constitu-

ción, sino que la ley que les da origen es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, determinando su estructura, sus atribuciones y funciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala, siguiendo a la ley orgánica, las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en su artículo 44.

La estructura interna del Departamento del Distrito Federal ha sufrido, al paso del tiempo, algunas modificaciones, incluso se ha contado con varias leyes orgánicas, antecedente de la actual que se publicó el 29 de diciembre de 1978

La ley vigente sufrió una reforma, que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 1983.

Con relación al jefe del Departamento del Distrito Federal, Miguel Acosta Romero señala:

Es un funcionario político administrativo nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con este último, tiene a su cargo y encabeza la administración pública de la entidad federativa del Distrito Federal en todos los ramos de la actividad administrativa, forma parte del cuerpo colegiado de funcionarios previsto en el artículo 29 de la Constitución, informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal, puede ser llamado a informar por cual-

quiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate de algún asunto de su administración o sea relativo a la misma.*

El jefe del Departamento del Distrito Federal tiene la representación legal del mismo, según lo determina el artículo 10 de la Ley, asimismo, según lo establece el artículo 2o. del propio ordenamiento, deberá residir en el Distrito Federal.

Esta representación puede ser delegada a través de la expedición de los acuerdos a que se refiere el artículo 4o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial.

El artículo 3o. de la Ley Orgánica determina cuáles son las unidades administrativas que auxiliarán al jefe del Departamento en el ejercicio de sus funciones:

- a) Secretaría General de Gobierno
- b) Secretaría General de Planeación y Evaluación
- c) Secretaría General de Obras
- d) Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología
- e) Secretaría General de Desarrollo Social

*Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1985, pag. 161.

- f) Secretaría General de Protección y Vialidad
- g) Oficialía Mayor
- h) Tesorería
- i) Contraloría General
- j) Delegaciones

Puede contar además con dos Secretarías Generales Ad juntas para atender nuestras actividades administrativas o realizar tareas, que con carácter temporal le delegue la jefatura del Departamento.

La jefatura del Departamento contará además con las coordinaciones generales, direcciones generales y demás unidades administrativas y centrales y órganos desconcentrados que establezca su Reglamento Interior.

De acuerdo al artículo 4o. de la Ley Orgánica, la asignación y distribución de las atribuciones de las unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados, se señalará en el Reglamento Interior.

El reglamento que se encuentra vigente es el publicado el día 26 de agosto de 1985; en este ordenamiento se excluyen las Secretarías Generales de Planeación y Evaluación y de Desarrollo Urbano y Ecología.

Consideramos que el hecho de que se hayan suprimido

en el Reglamento y no en la Ley Orgánica obedece a que éste es el que, de acuerdo al artículo 4o. de la Ley Orgánica establece las funciones de las diferentes unidades administrativas y órganos desconcentrados.

Estimamos, sin embargo, que es recomendable adecuar la Ley y el Reglamento Interior a fin de que se logre entre ambos la mayor coherencia posible.

Dentro de la estructura del Departamento del Distrito Federal, existen órganos pertenecientes a la administración pública centralizada, órganos desconcentrados, descentralizados y empresas de participación estatal.

El artículo 16 de la Ley Orgánica determina cuáles son las unidades y órganos que conforman en el Distrito Federal la administración pública centralizada:

- a) Jefatura del Departamento
- b) Secretarías Generales
- c) Secretarías Generales Adjuntas
- d) Oficialía Mayor
- e) Tesorería
- f) Contraloría General
- g) Delegaciones
- h) Coordinaciones Generales

- i) Procuraduría Fiscal
- j) Direcciones Generales
- k) Direcciones y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados

Los órganos desconcentrados están jerárquicamente subordinados al jefe del Departamento del Distrito Federal y tendrán las facultades para resolver que en cada caso se determine.

De acuerdo al Reglamento Interior, existen los siguientes órganos desconcentrados:

- a) Delegaciones
- b) Almacenes para los trabajadores del DDF
- c) Servicio Público de Localización Telefónica
- d) Comisión de Vialidad y Transporte
- e) Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural

Las funciones y atribuciones de estos órganos se encuentran señaladas en los artículos 45 a 50 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

Los organismos descentralizados por su parte, según aparece señalado en el acuerdo que ordena el agrupamiento por sectores de diversas entidades de la Administración Pú-

blica Paraestatal publicado en el Diario Oficial de 17 de enero de 1977 son los siguientes:

- a) Caja de Previsión Social de la Policía del Departamento del Distrito Federal
- b) Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal
- c) Industrial de Abastos
- d) Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal
- e) Sistema de Transporte Colectivo

Posteriormente, por acuerdo del 10 de abril de 1978, se agregaron a la lista de organismos sectorizados del Departamento del Distrito Federal, Desarrollo Urbano del Valle de México, S. A. de C. V. y Servicios Metropolitanos, S. A. de C. V.

Además de los órganos pertenecientes a la Administración Pública Centralizada, los desconcentrados y los descentralizados, existen los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana, que se encuentran regulados por el capítulo V de la Ley Orgánica, comprendidos entre los artículos 44 a 51 y son los siguientes:

- 1) Comités de Manzana

2. Juntas de Vecinos
3. Asociaciones de Residentes
4. Consejo Consultivo del Distrito Federal

Con el objeto de dejar plenamente enmarcada la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal, a continuación haremos una breve descripción de las funciones de estos órganos y algunas consideraciones respecto a su propia estructura.

Departamento del Distrito Federal

En el despacho de los asuntos que debe atender y considerando que el Reglamento Interior es quien determina, en términos del artículo 16 de la ley cuáles son coordinaciones generales, direcciones generales y demás unidades administrativas, que conformarán el Departamento del Distrito Federal para auxiliar al jefe del mismo en sus funciones, podemos decir que su estructura es la siguiente (Art. 2o. del Reglamento Interior):

1. Jefatura
2. Secretaría General de Gobierno
3. Secretaría General de Desarrollo Social
4. Secretaría General de Obras

5. Secretaría General de Protección y Vialidad
6. Secretarías Generales Adjuntas
7. Oficialía Mayor
8. Tesorería
9. Contraloría General
10. Coordinación General Jurídica
11. Coordinación General de Transporte
12. Coordinación General de Abasto y Distribución
13. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas
14. Dirección General de Regularización Territorial
15. Dirección General de Trabajo y Previsión Social
16. Dirección General de Gobierno
17. Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística
18. Dirección General de Promoción Deportiva
19. Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social
20. Dirección General de Servicios Médicos
21. Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica
22. Dirección General de Obras Públicas
23. Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica
24. Dirección General de Servicios Urbanos

25. Dirección General de Operaciones
26. Dirección General de Servicios de Apoyo
27. Dirección General de Programación y Presupuesto
28. Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal
29. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
30. Administración Tributaria
31. Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial
32. Subtesorería de Administración Financiera
33. Subtesorería de Fiscalización
34. Procuraduría Fiscal del Distrito Federal
35. Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos
36. Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio
37. Dirección General de Servicios Legales
38. Dirección General de Autotransporte Urbano
39. Subcoordinación de Modernización Comercial
40. Subcoordinación de Integración Comercial y Social
41. Subcoordinación de Planeación y Administración
42. Delegaciones
43. Almacenes para los Trabajadores del DDF

44. Servicio Público de Localización Telefónica
45. Comisión de Vialidad y Transporte Urbano
46. Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en sus artículos 17 a 21 establece cuáles son las funciones del Departamento del Distrito Federal, divididas en cinco rubros:

- a) Materia de gobierno
- b) Materia jurídica-administrativa
- c) Materia de hacienda
- d) Materia de obras y servicios
- e) Materia social y económica

En este orden de ideas, podemos señalar como las funciones más importantes del Departamento las siguientes, en forma enunciativa:

EN MATERIA DE GOBIERNO

- Administrar los bienes de dominio público y de dominio privado del Departamento del Distrito Federal.
- Vigilar que las dependencias del Departamento cumplan con las obligaciones que les señalen las dis

posiciones legales en materia administrativa y fi
nanciera, así como realizar las auditorías que co
rrespondan.

- Llevar registro y control de los bienes muebles e inmuebles del Departamento y vigilar su adecuado uso y conservación y promover, en su caso, la recuperación administrativa de los mismos.
- Imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos, así como recibir y resolver las solicitudes de reconsideración y condonación, en su caso, de estas sanciones.
- Recopilar y procesar los datos referentes a la información estadística, así como coordinar y orientar la programación de las dependencias del Departamento.
- Dictar las políticas generales para la tramitación de los recursos que señalan las leyes o reglamentos y vigilar el cumplimiento de los mismos.
- Dictar las medidas tendientes a mantener la seguridad y el orden públicos, para prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos.
- Cuidar de la observancia de las disposiciones le-

gales y reglamentarias de policía y tránsito en el Distrito Federal.

- Autorizar la expedición, revalidación o cancelación de las licencias y los permisos y autorizar, cuando proceda, el traspaso o traslado de los establecimientos sujetos a los reglamentos gubernativos.
- Fijar las normas generales conforme a las cuales serán administrados los reclusorios y centros de readaptación social y tramitar los indultos que conceda el titular del ejecutivo federal cuando se trate de delitos del orden común.
- Establecer los horarios del comercio, autorizar los precios para el acceso a diversiones y espectáculos públicos y dictar las medidas necesarias para vigilar el funcionamiento de los mismos.
- Dirigir y controlar la política del Departamento del Distrito Federal, fijada por el titular del ejecutivo federal.
- Someter, por conducto del jefe del Departamento, al acuerdo del presidente de la República, los asuntos del Departamento.

- Presidir la Comisión Interna de Administración y Programación, y designar a los miembros de ésta, así como a los que integren las demás comisiones que sean necesarias.
- Intervenir en la celebración de convenios con las autoridades federales, los estados y los municipios, en aspectos relativos al Departamento.

EN MATERIA JURIDICA ADMINISTRATIVA

- Vigilar y supervisar que queden debidamente garantizados los intereses del Departamento, en la celebración y ejecución de los contratos y convenios en que sea parte.
- Ejercer las acciones y excepciones que correspondan para la defensa de los derechos de la hacienda pública del Departamento.
- Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de jurados, panteones, registro civil, tribunales calificadores, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas, notariado, consejo de tuteladas, registro público de la propiedad y del comercio, legalizaciones, exhortos y bienes

mostrencos, así como intervenir en materia de cul
tos y desamortizaciones de acuerdo a las leyes co
rrespondientes en cada materia.

- Vigilar la observancia y apliación de la Ley Fede
ral del Trabajo y demás disposiciones laborales
en el ámbito de la jurisdicción local.
- Proponer al presidente de la República, la decla
ración administrativa de la nulidad, caducidad o
revocación de las concesiones y sustanciar, en
los términos de la ley el procedimiento que co
rresponda tramitando en su caso, la renuncia, y
- Determinar los casos en que sea de utilidad públi
ca la expropiación de bienes o la ocupación total
o parcial de bienes de propiedad privada y propo
ner al ejecutivo la expedición del correspondien
te decreto de expropiación u ocupación.
- Autorizar la celebración de los convenios y con
tratos en los que el Departamento del Distrito Fe
deral sea parte.
- Otorgar los permisos y autorizaciones que le com
petan, así como declarar administrativamente y
sustanciar la caducidad, nulidad, rescisión y re
vocación que corresponda.

EN MATERIA HACENDARIA

- Formular y proponer el anteproyecto de Presupuesto Anual de Egresos.
- Dirigir, planear, programar y controlar la inversión pública del Departamento del Distrito Federal con la participación que legalmente corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Autorizar las erogaciones por servicios y las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, vigilando que se realicen de acuerdo a las normas y procedimientos correspondientes.
- Efectuar los pagos derivados del ejercicio del presupuesto.
- Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la formulación del programa financiero y en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal.
- Previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervenir en la contratación de toda clase de créditos para el Departamento.
- Llevar la contabilidad del Departamento del Distrito Federal, elaborar la cuenta pública anual

que debe presentarse a la Cámara de Diputados.

- Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.
- Recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, proyectos, aprovechamientos, participaciones y otros arbitrios señalados en la Ley de Ingresos, así como los de carácter federal, según lo establezcan los convenios respectivos.
- Ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección y verificaciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes fiscales.
- Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales del Departamento, así como recibir y resolver sobre las solicitudes de reconsideración y condonación, en su caso, de las multas fiscales.
- Ejercer la facultad económica-coactiva a fin de hacer efectivos los créditos fiscales en favor del Departamento.

EN MATERIA DE OBRAS Y SERVICIOS

- Fijar la política, la estrategia, líneas de ac-

ción y sistemas técnicos a que deben ajustarse la planeación urbana y el mejoramiento y protección del entorno ecológico de la ciudad de México, con la participación que corresponda a otras dependencias.

- Vigilar y evaluar la contratación, ejecución y liquidación de obras y servicios a cargo del Departamento del Distrito Federal.
- Supervisar los servicios que preste, concesione o autorice el Departamento del Distrito Federal.
- Elaborar los estudios y proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado y en general, llevar el control de pozos y manantiales.
- Dictar las políticas generales sobre construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana en el Distrito Federal.
- Establecer las políticas del Distrito Federal en materia de planificación.
- Intentar las acciones judiciales o administrativas procedentes en caso de ocupación ilegal de predios.

- Elaborar y ejecutar programas de habitación y de fraccionamientos.
- Reglamentar el ejercicio de las actividades de manera que no produzcan ruidos que causen molestias a los moradores en zonas destinadas a habitación.
- Autorizar la expedición de licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles, números oficiales, alineamientos, construcciones y anuncios en los términos de las leyes respectivas.
- Fijar y ejecutar las políticas del Departamento del Distrito Federal en materia de prestación de servicios públicos.
- Promover la operación eficiente del transporte público en el área metropolitana y crear la infraestructura necesaria para ello.

EN MATERIA SOCIAL Y ECONOMICA

- Promover y fomentar las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas, así como el desarrollo y conservación de las artes y artesanías de los habitantes del Distrito Federal.

- Fijar las políticas para fomentar y organizar el deporte en el Distrito Federal.
- Estudiar en coordinación con las dependencias del ejecutivo federal, las políticas tendientes a regular el crecimiento industrial y de fomento a la pequeña y mediana industrias, así como de aquellas que incrementen la generación de empleos en el Distrito Federal.
- Vigilar la protección social para los habitantes del Distrito Federal.
- Cuidar de la prestación de los servicios médicos y quirúrgicos en los establecimientos o servicios sostenidos por el Departamento del Distrito Federal.
- Fijar las políticas generales en coordinación con la Secretaría de Turismo, de la actividad turística en el Distrito Federal.
- Promover la integración de los órganos de colaboración ciudadana en los términos de esta ley, de los reglamentos y de las disposiciones aplicables.
- Coordinar los programas de abasto y comercialización de productos básicos en el Distrito Federal.

- Fomentar la producción industrial y la comercialización de productos básicos.
- Proporcionar servicios de localización de personas y vehículos desaparecidos, accidentados o detenidos en la vía pública.

El representante legal del Departamento del Distrito Federal es el jefe del Departamento y puede, según lo determine el reglamento interno, delegar determinadas funciones.

Sin embargo, la designación de los secretarios generales, los secretarios generales adjuntos y el oficial mayor, son designados y removidos por el presidente de la República

LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

LAS DELEGACIONES

Anteriormente, las delegaciones que conforman el Distrito Federal eran denominadas delegaciones políticas, pero a partir de la ley de 1970 se les ha venido llamando delegaciones del Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 15 de la Ley Orgánica, se trata de órganos desconcentrados y estarán a cargo de un delegado nombrado y removido por el jefe del Departamento del Dis-

trito Federal.

Los delegados ejercerán las atribuciones que corresponden al jefe del Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones, con excepción de aquellas atribuciones que son, por su naturaleza, propias de los órganos de la administración pública centralizada.

El Distrito Federal cuenta con dieciseis delegaciones, que dividen su territorio y que se denominan como sigue:

1. Alvaro Obregón
2. Azcapotzalco
3. Benito Juárez
4. Coyoacán
5. Cuajimalpa de Morelos
6. Cuauhtémoc
7. Gustavo A. Madero
8. Iztacalco
9. Iztapalapa
10. La Magdalena Contreras
11. Miguel Hidalgo
12. Milpa Alta
13. Tláhuac
14. Tlalpan
15. Venustiano Carranza

16. Xochimilco

La Ley Orgánica establece con precisión la extensión territorial que corresponde a la jurisdicción de cada una de las delegaciones.

Las obligaciones que tienen encomendado realizar las delegaciones, se encuentran contenidas en el artículo 45 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

ALMACENES PARA LOS TRABAJADORES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Como todos los órganos desconcentrados se regulan además de la ley por el Reglamento Interior, sin embargo en este caso, son creados a partir del Reglamento Interior en forma específica y no de la ley.

Es importante aclarar que todos los órganos desconcentrados se crean a partir del reglamento en forma precisa, es decir, dándoles una denominación y atribuciones, con excepción de las delegaciones que se contemplan a partir de la propia Ley Orgánica.

En el artículo 47 del Reglamento Interior se establecen sus funciones:

1. Vender a bajo precio bienes de consumo a los trabajadores del Departamento del Distrito Federal y público en general, a fin de coadyuvar al aumento del poder adquisitivo del salario.
2. Estudiar y, en su caso, poner en ejecución las medidas tendientes a:
 - a) Mejorar la calidad de los productos que se vendan.
 - b) Establecer sistemas de crédito y distribución adecuados.
 - c) Adoptar medidas para hacer autofinanciables los propios almacenes.
3. Las demás que señalen las leyes, los reglamentos o el jefe del Departamento.

SERVICIO PUBLICO DE LOCALIZACION TELEFONICA

A este Órgano desconcentrado corresponden las siguientes funciones, según lo determina el artículo 48 del Reglamento Interior:

1. Proporcionar a través de la vía telefónica, el servicio de información sobre personas extraviadas, accidentadas o detenidas en las diversas

instituciones hospitalarias, asistenciales y judiciales en el Distrito Federal y área metropolitana, así como otros servicios de interés social.

2. Proporcionar el servicio de información sobre vehículos accidentados, averiados o abandonados en las carreteras que convergen al Distrito Federal, así como sobre automóviles que por diferentes motivos ingresen a los centros de detención de vehículos del Departamento del Distrito Federal.
3. Establecer los procedimientos de coordinación con las instituciones y gobiernos de los estados participantes a efecto de garantizar la continuidad de los programas.

COMISION DE VIALIDAD Y TRANSPORTE

La Comisión de Vialidad y Transporte se rige por el artículo 49 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y por su Reglamento Interior, en forma específica.

El Reglamento Interior de la Comisión se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 22 de octubre de 1982.

De acuerdo a su Reglamento Interior, la Comisión se

encuentra dirigida por:

- La Junta Directiva
- La Vocalía

Corresponde a la Comisión el despacho de los siguientes asuntos:

1. Elaborar y actualizar el Plan Maestro del Metro y el Plan Rector de Vialidad para incorporarlos al Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
2. Realizar los estudios necesarios y formular las normas conducentes a la protección de la vida, seguridad, comodidad y rapidez en el tránsito de vehículos, el transporte de personas con vehículos y transportes de carga y a una racional utilización de las vías y de los medios correspondientes coordinando sus acciones con las autoridades correspondientes.
3. Planear, proyectar y construir nuevas obras de ampliación del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", adquirir los equipos necesarios y entregar las instalaciones a dicho sistema.
4. Coordinar con las autoridades correspondientes

las medidas técnicas y operacionales de todos los medios de transporte urbano para que coincidan convenientemente con el servicio del "Metro".

5. Contratar, cuando así convenga, el asesoramiento o los servicios de personas o empresas, para cumplir los objetivos de la Comisión.
6. Coordinar sus estudios en materia de vialidad y transporte con las autoridades federales y estatales y otras dependencias y entidades paraestatales cuya competencia se relacione con estas materias.

COMISION COORDINADORA PARA EL DESARROLLO RURAL

A este Órgano desconcentrado, corresponden las siguientes atribuciones:

1. Formular los programas de desarrollo rural para el Distrito Federal y coordinar las acciones que se deriven de los propios programas.
2. Coordinar y ejecutar acciones en materia de protección fomento, desarrollo y conservación de los recursos naturales, fauna, bosques, aguas,

áreas recreativas y zonas de mantenimiento.

3. Promover, participar y en su caso, ejecutar estudios tendientes a determinar el desarrollo de las actividades productivas, agropecuarias y forestales de las zonas rurales del Distrito Federal.
4. Coadyuvar en la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Integral y en la ejecución de los programas correspondientes.
5. Promover el uso y la explotación racional de los recursos agrícolas, pecuarias, forestales e hidráulicas de las zonas rurales del Distrito Federal.
6. Promover y otorgar, en coordinación con las disposiciones correspondientes, la asistencia técnica orientada a elevar la productividad agropecuaria y forestal en las zonas rurales del Distrito Federal.
7. Llevar a cabo el programa de reforestación del Distrito Federal.
8. Regular el uso, destino y construcciones del área rural del Distrito Federal.

9. Administrar los bosques, parques recreativos y culturales, así como los viveros propiedad del Distrito Federal para producir las especies de árboles más adecuados para la ciudad.
10. Establecer el sistema de programación de evaluación de proyectos, así como llevar a cabo en coordinación con las autoridades competentes, la capacitación, la organización campesina y la divulgación comunitaria, que permitan un aprovechamiento óptimo de los recursos destinados al área rural del Distrito Federal y se traduzca en un beneficio real para la población del campo.

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

CAJA DE PREVISION DE LA POLICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Creada por ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de enero de 1942.

La dirección y administración de la caja están encomendadas a un Consejo Directivo integrado por seis consejeros de los cuales tres serán nombrados por el jefe del Departamento del Distrito Federal y los otros tres por los

Cuerpos de Policía Preventiva, de Tránsito y Bomberos del Distrito Federal.

Los tres consejeros nombrados por el jefe del Departamento ejercen los cargos de presidente, gerente y secretario, respectivamente.

Este organismo cuenta con un reglamento publicado el 30 de agosto de 1977.

El objeto de la caja es:

1. Fomentar el espíritu de ahorro entre los miembros de la policía preventiva, de tránsito y bomberos del Distrito Federal.
2. El otorgamiento de préstamos a corto plazo de los miembros de esos cuerpos.
3. El otorgamiento de jubilaciones a los mismos, que quedaren incapacitados en actos del servicio o como consecuencia del mismo y a los que siendo mayores de cincuenta años de edad, hubieren prestado sus servicios durante quince años consecutivos.
4. El otorgamiento de pensiones a los familiares de los mismos fallecidos, ya en actos del servicio o como consecuencia del mismo, o de los que te-

niendo derecho a jubilación en los términos de la ley, fallecieron sin haberla disfrutado.

5. El otorgamiento de garantías a favor del Departamento del Distrito Federal por las obligaciones que en beneficio de éste contrajeran los miembros de los cuerpos citados, por el valor del equipo que se les proporciona para el desempeño del servicio correspondiente.
6. Repartir dividendos a los miembros de la policía preventiva, de tránsito y bomberos del Distrito Federal, sobre las utilidades que se obtengan anualmente en las proporciones que establecerán los estatutos de la caja.

CAJA DE PREVISION SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES
A LISTA DE RAYA DEL DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL

La caja inicia formalmente sus actividades el día 2 enero de 1962.

Cuenta con un reglamento interno publicado el 30 de noviembre de 1961 en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, aunque es conveniente mencionar que también se rige, además de los ordenamientos legales que hemos

venido mencionando, por el convenio celebrado entre el Departamento del Distrito Federal y el ISSSTE, de fecha 28 de diciembre de 1959.

Tiene por objeto:

1. Jubilar por vejez, invalidez, incapacidad total permanente, incapacidad parcial permanente en los casos en que esta incapacidad, aunada a procedimientos distintos al trabajo, incapaciten al trabajador en forma total o permanente.
2. Conceder préstamos a corto plazo, así como préstamos hipotecarios a trabajadores pensionados o jubilados.
3. Asignar créditos por dotación de habitación previamente edificada por la caja.
4. Otorgar ayudas como consecuencia del fallecimiento de jubilados o pensionados.
5. Conceder indemnización por retiro, cuando un trabajador causa baja y no procede a futuro el otorgamiento de alguna prestación.
6. Prestar servicio social a jubilados y pensionados.
7. Pensionar por viudez u orfandad o de ascendente,

en los casos siguientes:

- Cuando fallece un trabajador en activo y ha laborado por lo menos quince años.
- Si fallece un trabajador de lista de raya, y al momento de morir ha prestado servicios al Departamento por más de 15 años con esa calidad.
- Cuando fallece un jubilado o pensionado y existen beneficiarios con derechos y dicha prestación es transmisible.

Este organismo descentralizado se integra por un Consejo Directivo en el que participan funcionarios del Departamento del Distrito Federal y miembros del Sindicato Unico de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, existe además una gerencia general y varias coordinaciones.

INDUSTRIAL DE ABASTOS

Se creo por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de abril de 1967.

Se ha encomendado la dirección y administración de este organismo a un Consejo de Administración cuyo presidente es el jefe del Departamento de Distrito Federal.

Como consejeros participan funcionarios de la Secretaría de Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Salud, Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuestos, además de los representantes del Departamento del Distrito Federal y del Congreso de la Unión.

Cuenta además con una dirección general y una gerencia general apoyada en varias gerencias.

Tiene por objeto:

1. La preparación, almacenamiento, refrigeración, congelación, conservación, distribución y venta de productos alimenticios, específicamente carne para el abasto de la población del Distrito Federal.
2. La adquisición, cría, engorda y sacrificio de animales cuyos productos sean destinados para dicho abasto.
3. La industrialización y venta de los subproductos animales o vegetales derivados de las actividades mencionadas en los incisos anteriores.
4. La adquisición de bienes inmuebles, de maquinaria, instalaciones, equipos y otros bienes muebles, así como la celebración de contratos y la

realización de actos necesarios o convenientes para los fines expresados.

**SERVICIO DE TRANSPORTES ELECTRICOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

Se creo por ley publicada en el Diario Oficial de 4 de enero de 1956.

Está dirigido por un Consejo de Administración que se compondrá de seis miembros:

- El jefe del Departamento del Distrito Federal.
- Un representante designado por el secretario de Hacienda y Crédito Público.
- Un representante que designe el secretario de Comercio y Fomento Industrial.
- Un representante que designe el secretario de Programación y Presupuesto.
- Dos representantes designados por el jefe del Departamento del Distrito Federal.
- El jefe del Departamento fungirá como presidente del Consejo.

Este organismo está bajo la vigilancia y control y

dependencia del Departamento del Distrito Federal en materia de bienes (Art. 1o. de la Ley que lo crea).

Tiene por objeto:

1. La administración y operación de los sistemas de transportes eléctricos que fueren adquiridos por el Departamento del Distrito Federal.
2. La operación de otros sistemas que se establezcan como auxiliares de los sistemas eléctricos.
3. El estudio, proyección y, en su caso, operación de nuevas líneas de transportes del Distrito Federal.

SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO

Este organismo fue creado por Decreto Presidencial de 19 de abril de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de abril de 1967, reformado por Decreto Presidencial publicado el día 4 de enero de 1968 en el Diario Oficial de la Federación.

Tiene por objeto la construcción, operación y explotación de un tren rápido de recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo, principalmente en la ciudad de México.

Tiene también por objeto la operación y explotación del servicio público de transporte colectivo de personas, mediante vehículos que circulen en la superficie y cuyo recorrido complementa el del tren subterráneo.

Este organismo lo dirige un Consejo de Administración que se integra de la siguiente manera:

- El jefe del Departamento del Distrito Federal, quien funge como presidente.
- El secretario de Hacienda y Crédito Público.
- El secretario de Programación y Presupuesto.
- El secretario de Comunicaciones y Transportes.
- Tres representantes que designe el jefe del Departamento del Distrito Federal.
- El director general de Nacional Financiera.

AUTOTRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS RUTA-100

Dentro de los organismos descentralizados del Departamento del Distrito Federal, existe también "Autotransporte Urbano de Pasajeros Ruta-100".

Este organismo se creó por decreto publicado el 18 de agosto de 1981 y tiene por objeto la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Fede-

ral y zonas conurbadas.

El Consejo de Administración se integra de la siguiente manera:

1. El jefe del Departamento del Distrito Federal, quien fungirá como presidente y contará con voto de calidad en caso de empate.
2. Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
3. El secretario general de Obras.
4. El vocal ejecutivo de la Comisión de Vialidad de Transporte Urbano.
5. El coordinador general de Transporte.
6. El director general del Sistema de Transporte Colectivo.
7. El director general del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATA MAYORITARIA

DESARROLLO URBANO DEL VALLE DE
MEXICO, S. A. DE C. V.

Esta empresa fue creada en virtud del acuerdo de 29

de julio de 1977 publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de agosto de 1977.

Podemos señalar como finalidades más importantes de su objeto social las siguientes:

1. Llevar a cabo obras de regularización, rehabilitación o remodelación de aquellos inmuebles que mediante los instrumentos legales correspondientes le asigne o señale el Departamento del Distrito Federal que por sus características dedan ser incorporadas a los programas que desarrolla la sociedad.
2. Promover, planear, proyectar y construir unidades habitacionales y fraccionamientos de interés social, servicios públicos y equipamiento urbanos.
3. Promover y realizar los estudios necesarios para determinar la posibilidad de que predios sujetos al régimen ejidal o comunal sean susceptibles de incorporarse a los programas de desarrollo urbano.
4. Comprar, recibir, fraccionar, urbanizar, vender, preservar, acondicionar, conservar, mejorar, explotar y construir inmuebles que coadyuven al de

sarrollo humano.

5. Desarrollar y fomentar tecnología para la auto-construcción.
6. Administrar bienes urbanos, edificios y conjuntos habitacionales que la sociedad reciba para dichos fines o como aportación a su patrimonio.
7. Elaborar, ejecutar programas de habitación y fraccionamientos populares o promover su realización.
8. Obtener judicial o extrajudicialmente el pago de los créditos derivados de las operaciones relacionadas con el objeto social.

El capital de la sociedad está representado por acciones nominativas divididas en cuatro series de la siguiente manera:

- La serie "A" compuesta por acciones que sólo podrán ser suscritas por el Departamento del Distrito Federal y que en ningún caso podrán representar menos del 51% del capital social.
- La serie "B" compuesta por acciones suscritas únicamente por el gobierno federal, gobiernos de los estados y municipios limítrofes con el Distrito

Federal.

- La serie "C" que se compone de acciones que sólo pueden suscribir las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.
- La serie "D" que se integra por acciones que pueden ser suscritas por inversionistas del público en general.

Su estructura orgánica se compone de la siguiente manera:

Preside el Consejo de Administración el jefe del Departamento del Distrito Federal; además de él, existen dos consejeros propietarios de la serie "A"; un consejero propietario de la serie "B", cargo que ocupa el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología; dos consejeros propietarios de la serie "C" y dos de la serie "D".

El director general será designado por el jefe del Departamento del Distrito Federal.

SERVICIOS METROPOLITANOS, S. A. DE C. V.

Por acuerdo presidencial de 18 de diciembre de 1979, la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó la participación estatal en la empresa denominada "Servicios Metropolitanos", S. A. de C. V.

Su estructura orgánica se conforma con un Consejo de Administración, integrado por funcionarios del Departamento del Distrito Federal, de BANOBRAS, de CODEUR y de CONASUPO, además del órgano supremo que es la Asamblea de Accionistas.

Cuenta además con una dirección general.

El presidente del Consejo de Administración es el jefe del Departamento del Distrito Federal.

Podemos señalar como funciones más importantes de esta empresa las siguientes:

- Comprar, vender y arrendar materiales, accesorios y artículos para la construcción.
- Adquirir muebles e inmuebles para comercializarlos.
- Promover la construcción y construir obras dedicadas a particulares o a servicios municipales estatales o federales.
- Construir y administrar unidades de vivienda de interés social o por concesión de particulares, de gobiernos o de institutos.
- Administrar obras y atender servicios locales y gubernamentales por concesión o por delegación expresa de ayuntamientos.

En acuerdo publicado en Diario Oficial de 27 de enero de 1984 aparecen agrupados por sectores en el ámbito del Departamento del Distrito Federal, además de los organismos mencionados, la Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V. que se integra al sector de Oficialía Mayor y el Fideicomiso de Vivienda del Distrito Federal que se integra a la Secretaría General de Obras.

La Corporación Mexicana de Impresiones, S. A. de C. V. se creó con fecha 8 de agosto de 1978 y tiene por objeto imprimir por los medios de impresión, todo lo referente a publicaciones, boletos, publicidad, calcomanías, cartones de información, etc. requeridos por los organismos del sector Departamento del Distrito Federal.

El Fideicomiso de la Vivienda, por su parte, fue creado por acuerdo presidencial, publicado el 5 de diciembre de 1983; su objeto es la realización de estudios, proyectos y programas destinados a satisfacer las necesidades de la población, en lo referente a vivienda y desarrollo social urbano, así como mantenimiento de vivienda y fomento de autoconstrucción en apoyo a la ciudadanía.

También otorgará créditos para la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda relacionada con el fideicomiso, así como para la adquisición de materiales de cons-

trucción o pago de mano de obra, en los programas de mejoramiento o autoconstrucción, cuando se trate de vivienda progresiva o vivienda substituta, provisional o transitoria.

**VI. LAS FUNCIONES DE GOBIERNO
EN EL DISTRITO FEDERAL**

A. PODER EJECUTIVO

Probablemente sea este poder, el poder ejecutivo del Distrito Federal, el que más controversia haya originado tanto desde el punto de vista doctrinario, como desde la perspectiva de la práctica jurídica, en tratándose de litigios sostenidos en contra del Departamento del Distrito Federal.

Como lo hemos señalado con anterioridad, el artículo 73 fracción VI de la Constitución Federal, contiene las bases de organización del gobierno del Distrito Federal.

La base primera del artículo de referencia, expresa: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determinen la ley respectiva".

En términos del precepto constitucional ya señalado, es pues el presidente de la República quien tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal. A este respecto, completando lo ya señalado por el texto constitucional, el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece:

ARTICULO 1o. El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, Base la., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas en la presente Ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente.

Por su parte, el artículo 89 constitucional, en su fracción II, cuando hace mención a los funcionarios a quienes el presidente de la República puede nombrar y remover libremente, alude entre otros al "gobernador del Distrito Federal".

Como puede observarse, la constitución federal, identifica claramente al ejecutivo del Distrito Federal, con el presidente de la República, a la par que sucede con el poder legislativo y el Congreso de la Unión.

Del mismo modo, la Ley Fundamental, señala que corresponde a la ley respectiva establecer cuál será el órgano u órganos a través de los cuales ejercerá tal facultad.

La ley a que hace referencia la constitución de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Diario

Oficial de 29 de diciembre de 1978), reglamentaria de la base 1a. fracción VI del artículo 73 de la misma.

La administración pública del Distrito Federal, se realiza por medio de un Departamento de Estado Centralizado. Bajo la dependencia directa del presidente de la República; este departamento se denomina Departamento del Distrito Federal.

La función administrativa dentro del Distrito Federal, o sea, el "Gobierno" en su sentido estricto indebido (SIC), se deposita en el mismo Presidente de la República según lo ordena la fracción VI, base primera, del artículo 73 constitucional. El ejercicio del gobierno conforme a esta disposición, lo despliega el Presidente "por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva", cuyo conjunto forma la entidad gubernativa denominada "Departamento del Distrito Federal". En consecuencia, no debe confundirse a este departamento con el Distrito Federal propiamente dicho, pues aquel es la organización burocrática que por prescripción constitucional desempeña el gobierno administrativo de éste y que originalmente incumbe al Presidente. Por tanto, quedan fuera de la competencia del mencionado Departamento de todos y cada uno de los órganos que lo integran, las funciones legislativa y jurisdiccional que dentro del Distrito Federal se despliegan respectivamente por el Congreso de la Unión y los tribunales a que después nos referiremos.*

Una de las observaciones que se han hecho a esta forma de organización del gobierno del Distrito Federal, es que se realiza su administración a través de un departamento ad

*Burgoa Ignacio, op. cit., pág. 924.

ministrativo, estimando algunos autores como Tena Ramírez,* que esto no es correcto, pues dentro de los auxiliares inmediatos del presidente, el departamento administrativo se ocupa de asuntos generales del país a la par que las secretarías de Estado y, en consecuencia, debió utilizarse otra figura jurídico-administrativa más adecuada.

Estimamos que es este un problema de orden teórico que no afecta las facultades que se han venido atribuyendo a dicho departamento y que la importancia que éste tiene justifica plenamente la creación de un departamento administrativo para apoyar sus funciones de gobierno, ya que se trata no sólo del asiento de los poderes federales sino también de la capital del país además de ser el núcleo de población más numeroso de toda la República.

Un aspecto que es importante considerar respecto de la participación que tiene el presidente de la República en el gobierno del Distrito Federal, es lo relativo a la facultad reglamentaria; a este respecto, como sabemos, por disposición del artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, el presidente posee dicha facultad, agregando que en el caso del Distrito Federal los reglamentos y decretos que expida, deberán estar firmados por el jefe del Departamento del Dis-

*Tena Ramírez Felipe, op. cit., pág. 344.

trito Federal de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 92 del propio texto constitucional.

El maestro Andrés Serra Rojas, distingue dos tipos de reglamentos en relación al Distrito Federal.*

- a) Reglamentos y demás principios jurídicos que regulan los servicios públicos de la competencia directa del gobierno del Distrito Federal.
- b) Reglamentos que regulan los servicios y demás actividades que los particulares prestan al público, sin constituir servicios públicos.

Es importante reiterar que el gobierno del Distrito Federal reside en el presidente de la República y que éste, a su vez, lo ejerce por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, debemos considerar que esta concepción es una interpretación en su sentido estricto, pues en términos más amplios, como se sabe, el Distrito Federal cuenta además con un poder legislativo y un poder judicial, los cuales válidamente podemos señalar conjuntamente con el poder ejecutivo conforman el gobierno del Distrito Federal.

*Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 581.

B. PODER LEGISLATIVO

De acuerdo al artículo 73 fracción VI, corresponde al Congreso de la Unión legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, tomando en consideración las bases que en el propio precepto se señalan y a las que ya hemos aludido.

Esta doble función del Congreso de la Unión ha presentado en cuanto a su carácter, diversas particularidades.

En un principio es importante recordar que la función legislativa que para el Distrito Federal ejerce el Congreso de la Unión, debe revestir en términos amplios y generales un carácter legislativo local, aún cuando ya no existe el señalamiento constitucional de que el Congreso de la Unión se comporta respecto del Distrito Federal como lo haría el poder legislativo de una entidad federativa, tal como lo disponía la Constitución de 1824.

El Congreso de la Unión no tiene, sin embargo, facultades absolutas sobre el Distrito Federal, debe legislar respecto a éste con el carácter de un poder legislativo local y en consecuencia, no puede invadir el ámbito federal, que aún siendo de su competencia, no es propio del Distrito Federal.

Cuando el Congreso de la Unión ejercita las facultades federales que le confiere la Ley Fundamental, no puede circunscribirlas al Distrito Federal en exclusiva.

Apoyo de esta consideración lo son, sin lugar a dudas, los artículos 124 y 131 de la Constitución Federal.

El primero de ellos establece que las facultades que no hayan sido expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

El segundo, al establecer como facultad privativa de la federación "gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia"; aclara sin embargo: "pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".

Como sabemos, el contenido del artículo 117 se refiere a aquellas limitaciones que tienen las entidades federativas en sus actuaciones.

Puede deducirse pues que para los efectos de la actividad legislativa en el Distrito Federal, el Congreso de la Unión es considerado por la propia Constitución Federal como un congreso local.

Existen además limitaciones del Congreso de la Unión referidas a su facultad de legislar para el Distrito Federal; pues a diferencia de las legislaturas locales, el Congreso de la Unión no puede crear los poderes del Distrito Federal, pues estos han sido creados por la Constitución Federal.

Claro está que son leyes reglamentarias de la Constitución las que dan marco y sustento jurídico a las funciones que cada uno de los poderes realizan, sin embargo, por lo que se refiere al poder ejecutivo, resulta lógico entender que no sería posible limitar el contenido de sus facultades respecto al Distrito Federal a través de una ley reglamentaria, puesto que ésta no puede oponerse a lo señalado por la Constitución Federal, de ahí que sólo dé apoyo y alcance a las determinaciones del texto constitucional.

Por cuanto corresponde al poder legislativo, éste, siendo el propio Congreso de la Unión, no señala para sí cuáles serán sus facultades como legislatura local, ésta, sin embargo, es una práctica común entre las entidades federati-

vas, toda vez que, como lo mencionamos anteriormente, el artículo 124 constitucional les faculta para legislar en todas aquellas materias que no se encuentren expresamente reservadas a la federación y por una interpretación analógica, lo mismo ocurre en el caso del Distrito Federal.

Como puede claramente notarse, el Congreso de la Unión asume un doble papel. Esto ha sido en ocasiones criticado por algunos autores que consideran que la representación legislativa de los habitantes del Distrito Federal carece de legitimización, pues no se conforma a partir de la voluntad exclusiva de éstas:

...el doble carácter que tiene dicho Congreso propicia el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea del núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por diputados y senadores procedentes de los Estados de la República. La composición de las cámaras que forman el Congreso de la Unión, provoca a su vez el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas, intervienen legisladores individualizados y procedentes de otras entidades que forman parte de la Federación según el artículo 43 Constitucional...*

El planteamiento esbozado establece de principio, una inconformidad con el texto constitucional, pero éste

*Burgoa, Ignacio, op. cit., pág. 923.

expresamente señala en su artículo 73 fracción VI la facultad legislativa del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal con las limitaciones que asimismo hemos referido.

Sin embargo, es importante atender este punto de vista por la relación que guarda con nuestro estudio.

Al respecto, señalaremos que el Congreso de la Unión, una vez que se ha conformado en virtud del sufragio popular, pierde todo nexo con los electores en cuanto a su ubicación regional o estatal; esto significa que una vez que los representantes respectivos son investidos de sus cargos, forman parte del Congreso de la Unión de forma impersonal, independientemente del distrito electoral o estado que los colocó, mediante voto, en tal cargo.

Esta consideración viene a cuenta, en tanto que no importa quién haya elegido a los diputados y senadores, ya que estos, una vez que han sido favorecidos por el voto, se desligan de sus electores.

Por otra parte, la jerarquía del Congreso de la Unión corresponde adecuadamente a la importancia del Distrito Federal que no es sólo una región del país, sino que abiertamente considerando y tomando a cuenta por la Constitución, se trata del asiento de los poderes federales y su go-

bierno queda a cargo del máximo órgano legislativo del país, pues de lo contrario, es decir, de contar con un congreso local, el conflicto de jerarquías se propiciaría en forma evidente, al hacer coexistir a los poderes federales en una circunscripción sometida al control de poderes locales.

C. PODER JUDICIAL

En la base 4a. de la fracción VI del artículo 73 de la Ley Fundamental, se contienen los lineamientos esenciales de la organización del poder judicial en el Distrito Federal.

En los términos del propio artículo, es el presidente de la República quien nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación de la Cámara de Diputados; este requisito de aprobación por parte de la Cámara es sumamente importante y de hecho indispensable.

Como anteriormente lo habíamos expresado, el poder judicial del Distrito Federal, a diferencia de los otros dos poderes, no se identifica con su correspondiente federal y, en consecuencia, la Constitución de la República crea a este poder.

En términos estrictos, al hablar del poder judicial

del Distrito Federal, debiéramos referirnos únicamente al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a su organización. Sin embargo, existen otros órganos encargados de la administración de justicia.

Ignacio Burgoa* considera que, para poder referirse a estos órganos sin incurrir en el error de considerarlos a todos como parte del poder judicial del Distrito Federal, debemos referirnos a la "función jurisdiccional" en dicho ámbito.

De esta manera, agruparemos de acuerdo a su función a los órganos de administración de justicia en el Distrito Federal, aún cuando quede perfectamente claro que algunos de ellos no pertenecen al poder judicial del Distrito Federal.

Estos órganos distintos del poder judicial a que nos referimos están contemplados por la base 5a. de la fracción VI del artículo 73, por el artículo 104, fracción I, párrafo 2o. y por el artículo 123 fracciones XX y B-XII de la Constitución Federal.

Cada uno de estos artículos apoya, respectivamente, la creación de la Procuraduría del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y, finalmente, con ba*Burgoa, Ignacio, op. cit., pág. 925.

se en el artículo 123 se crean tanto la Junta Local de Conciliación y Arbitraje como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se rige además de la Constitución Federal, por su Ley Orgánica, denominada "Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal" (Diario Oficial de 29 de enero de 1969).

Esta Ley Orgánica determina en su artículo 1o. que corresponde a los Tribunales de Justicia del Fuero Común, la facultad de aplicar las leyes civiles y penales.

Complementariamente, el artículo 2o. del propio ordenamiento establece que dicha facultad se ejerce a través de:

1. Los jueces de paz
2. Los jueces del arrendamiento inmobiliario
3. Los jueces de primera instancia de lo civil
4. Los jueces de lo familiar
5. Los árbitros
6. Los jueces penales
7. Los presidentes de debates
8. El jurado popular
9. El Tribunal Superior de Justicia

10. Los servidores públicos y auxiliares de la administración de justicia en los términos de los ordenamientos legales respectivos

El Tribunal Superior de Justicia se integra por cuarenta y tres magistrados numerarios y seis supernumerarios; puede funcionar en pleno, en sala numeraria o auxiliar.

Uno de los magistrados es presidente del Tribunal y no integra sala.

Todos los magistrados son nombrados por el presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados, permanecen en su encargo por un periodo de seis años, pudiendo ser reelectos.

El presidente es nombrado por el pleno, dura en su encargo dos años y puede ser reelecto.

El Tribunal está integrado por catorce salas, cada una con tres magistrados y existen salas en materia civil, penal y familiar, y corresponde al pleno del Tribunal determinar cuántas salas serán de cada materia.

Los jueces de paz en materia civil y penal de lo civil, de lo familiar, penales, presidentes de debates, de lo familiar y del arrendamiento inmobiliario, dependen del Tri-

bunal Superior de Justicia, su número es determinado por el pleno del tribunal según se estime necesario.

En el aspecto administrativo, el Tribunal Superior depende del Departamento del Distrito Federal para el apoyo en el desempeño de sus funciones.

Considerando lo previsto por el texto constitucional, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, corresponde a la representación del poder judicial, en virtud de que los demás órganos de administración de justicia a que nos hemos referido, dependen del poder ejecutivo, aunque realicen una función de tipo jurisdiccional.

En lo que se refiere al Ministerio Público, de acuerdo a la base 5a. de la fracción VI del artículo 73 de la Ley Fundamental éste estará a cargo del procurador general del Distrito Federal, quien es designado y depende directamente del presidente de la República.

El presidente puede disponer que el procurador acuerde asuntos de su competencia con el jefe del Departamento del Distrito Federal según se determina en el artículo 9o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Las funciones de la procuraduría se rigen, además de lo señalado por la Constitución Federal y los artículos rela

tivos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, por la "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal" publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1977.

Corresponde al Ministerio Público del Distrito Federal:

1. Recibir denuncias y querellas sobre hechos que puedan constituir delitos;
2. Investigar los delitos de su competencia;
3. Ejercitar la acción penal;
4. Solicitar las órdenes de comparecencia, las de aprehensión y cateo;
5. Poner a disposición de autoridad competente a las personas detenidas en flagrante delito o en casos urgentes;
6. Recabar a las autoridades federales y locales, los informes, documentos y pruebas en general que requiere para el ejercicio de sus funciones;
7. Aportar las pruebas y promover, en el proceso, las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, así como de la existencia y

monto de la reparación del daño de quienes tuvieren derecho;

8. Investigar de oficio o por denuncia los casos de enriquecimiento ilegítimo de los funcionarios públicos del Distrito Federal;
9. Auxiliar al Ministerio Público Federal en los términos de la Ley de la Procuraduría General de la República; y
10. Intervenir en los términos de la ley en la protección de incapaces y en los procedimientos del orden civil y familiar que se ventila ante los tribunales respectivos.

La función jurisdiccional en el orden administrativo se encuentra a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El Tribunal se rige por la "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1971.

Este Tribunal funciona en pleno o en tres salas compuestas de tres miembros cada una; pueden existir hasta dos salas más integradas por magistrados supernumerarios, según se requiera.

Se compone de diez magistrados numerarios y los supernumerarios que se lleguen a nombrar hasta completar las dos salas. Se les designa por un periodo de seis años, pudiendo ser reelectos.

Existe un presidente del Tribunal que estará en su encargo durante un año, pudiendo ser reelecto.

Los magistrados del Tribunal serán nombrados cada seis años por el presidente de la República a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal y con la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso.

En lo concerniente a la administración de justicia en materia laboral, se creó la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

El jefe del Departamento del Distrito Federal puede, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, establecer una o más juntas.

Las juntas se integran con representantes del gobierno, de los trabajadores y de los patrones.

La junta puede funcionar en pleno o en juntas especiales, de acuerdo con la clasificación de las ramas de la

industria o de otras actividades que determine la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El presidente de la junta es nombrado por el presidente de la República.

En lo que respecta a los conflictos laborales de los trabajadores del Departamento del Distrito Federal; estos se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional (Diario Oficial de 28 de diciembre de 1963).

El órgano ante el cual dirimen sus controversias es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Tribunal se integra por un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, un representante del gobierno federal, que será designado por éste y un tercer magistrado designado por ambos que fungirá como presidente.

El presidente del Tribunal durará en su encargo seis años.

Este tribunal de acuerdo a lo preceptuado en la propia ley, conoce de los conflictos entre el Estado y sus tra-

bajadores, ya sea a título individual o colectivo y dentro de estos se considera a los del Departamento del Distrito Federal.

VII. SISTEMA ACTUAL DE GOBIERNO EN
EL DISTRITO FEDERAL

A. ELECCION DE FUNCIONARIOS

Los diversos servidores públicos que integran la administración del Departamento del Distrito Federal son nombrados por designación y en ningún caso por elección, con la salvedad de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana.

Las designaciones que se hacen dentro de la estructura del Departamento del Distrito Federal para elegir a los funcionarios, provienen de dos fuentes:

- Del presidente de la República
- Del jefe del Departamento

Como ya hemos señalado en líneas anteriores, el gobierno del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 10. reitera la calidad del presidente de la República como gobernante del Distrito Federal; además de esta consideración queda señalado "y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

En consecuencia, tomando como punto de partida lo

preceptuado por la Ley Orgánica, el jefe del Departamento del Distrito Federal es designado por nombramiento presidencial.

Por su parte, la propia ley, en su artículo 11, establece la forma de designación de otros funcionarios de la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal.

ARTICULO 11. Los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Adjuntos y el Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal, serán designados y removidos por el Presidente de la República.

Por su parte, el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 5o., fracción VII establece:

ARTICULO 5o. El Jefe del Departamento tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

VII. Acordar los nombramientos de los funcionarios del Departamento y ordenar al Oficial Mayor su expedición.

En el mismo Reglamento en la fracción XIX del propio artículo se establece:

XIX. Hacer en su caso, las designaciones a que se contrae el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este artículo (el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), se refiere a los funcionarios que tendían a su cargo la dirección de las empresas paraestatales y como en este caso las dos alternativas son: el presidente de la República y el titular de la Secretaría o Departamento Administrativo, no se aparta en modo alguno de lo dicho en líneas anteriores respecto a quienes pueden designar funcionarios en el Departamento del Distrito Federal.

La designación de funcionarios en el Departamento del Distrito Federal es en todos los casos un acto de administración y bajo ninguna circunstancia un acto de ejecución o un acto político; cierto es que se realiza un acatamiento, en última instancia de las disposiciones que hemos invocado en el presente apartado, pero su contenido más auténtico es dar vida y movimiento a la administración del Departamento del Distrito Federal a través de tales designaciones.

Ahora bien, los funcionarios a que se refiere este apartado, son aquellos que tienen tal carácter, distinguiéndose de los empleados, en virtud de que tienen un encargo

transmitido por ley, que crea una relación externa que les da un vínculo con el exterior otorgándole representatividad, sucediendo lo contrario con los segundos.

Este criterio de distinción se ha tomado siguiendo al maestro Gabino Fraga* en el sexto de los criterios a que alude en su obra "Derecho Administrativo".

En este orden de ideas, los funcionarios del Departamento son:

- El jefe del departamento
- Los secretarios generales
- Los secretarios generales adjunto
- El oficial mayor del departamento
- El tesorero
- El contralor general
- Los delegados
- Los coordinadores generales
- El procurador fiscal
- Los directores generales
- Los directores generales adjuntos

Como se ha señalado, los cuatro primeros niveles que

*Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 130.

hemos listado, son designados por el presidente de la República y los restantes debemos entender que por el jefe del Departamento del Distrito Federal, toda vez que es el único funcionario además del presidente de la República, facultado por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento para acordar nombramientos, girando las órdenes correspondientes al oficial mayor, de acuerdo a lo previsto en el artículo 5o. fracción VII.

Es conveniente aclarar, que el término "funcionarios" se utiliza en el presente apartado para efectos de poder distinguir a estos de los empleados, ya que en la actualidad el término genérico para ambos es servidores públicos.

B. CONTROL DE LA ADMINISTRACION

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se dio la pauta, en todo el país, para realizar el exacto cumplimiento de las disposiciones jurídicas que rigen los procedimientos administrativos a que deben sujetarse los servidores públicos y, por otra parte, el acatamiento debido a los ordenamientos legales que animan sus facultades y obligaciones.

Esta nueva estructura surgida con el objeto de alcanzar plenamente una correcta administración, acorde al Plan Nacional de Desarrollo y al proceso de renovación moral, influyó también en el Departamento del Distrito Federal como parte integrante de la administración pública centralizada.

Sin embargo, en el Departamento existían, desde 1929, antecedentes de esta función controladora a partir de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, donde se crea una contraloría, bajo las directrices de una Contraloría General de la Nación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley Orgánica de 10. de enero de 1941, también contemplaba la existencia de unidades administrativas que realizarán esta función.

En el periodo comprendido de 1941 a 1967, la Contraloría General se integró con las siguientes unidades de trabajo:

- Oficina de Control de Obras
- Oficina de Auditoría
- Oficina de Supervisión de Servicios
- Oficina de Quejas y Sugerencias
- Oficina de Control de Pagos, y
- Oficina Administrativa

Durante 1971 y 1973 sufre diversas modificaciones la estructura de la Contraloría para llegar en 1974 a formarse con las siguientes direcciones:

- Auditoría
- Contabilidad
- Control de Bienes
- Control de Obras
- Finanzas, y
- Supervisión de Servicios

Esta estructura fue la que se conservó hasta 1982.

Como se ha señalado, a través de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría General de la Contraloría de la Federación.

A través de este ordenamiento legal, se faculta a la Secretaría General de la Contraloría para que expida las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de la Administración Pública Federal, así como también para plasmar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

Con el objeto de que este control se pudiera llevar a cabo, se crearon en las diferentes dependencias y entidades del gobierno federal, órganos de control que deben realizar dicha vigilancia.

En consecuencia, en 1983 se reestructuró la Contraloría General del Departamento, creándose asimismo el "Sistema Integral de Control del Departamento del Distrito Federal".

Este sistema se define como el conjunto de indicadores que permiten analizar oportuna y sistemáticamente, la congruencia y la efectividad en el funcionamiento de los instrumentos, procedimientos y mecanismos de control que interactúan dentro y entre los sistemas de regulación, apoyo y operación de la administración pública federal.*

Los objetivos del sistema son:

- a) Contribuir a la modernización de los sistemas,

*Posadas Espinosa, Alejandro, "El Sistema de Control en el Gobierno de la Ciudad de México". Revista de la Administración Pública INAP, México, 1985, pág. 172.

- instrumentos y mecanismos de control de sector;
- b) Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros del sector; y
 - c) Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones.

Para la consecución de estos objetivos, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, se encuentra integrada por las siguientes áreas:

Subcontraloría de Normas, Dirección de Normas y Dirección de Sistemas de Control

Subcontraloría de Auditoría, Dirección de Auditoría Financiera y Dirección de Auditoría Operacional

Subcontraloría de Obras, Bienes y Servicios, Dirección de Control de Bienes, Dirección de Control de Obras, Dirección de Supervisión y Servicios

Dirección de Responsabilidades y Sanciones; y

Coordinación Administrativa, Subdirección de Recursos Financieros, Subdirección de Recursos Humanos y Subdirección de Recursos Materiales y Servicios

A nivel desconcentrado, existen contralorías inter-

nas en las delegaciones, en los demás órganos desconcentrados y en las entidades paraestatales.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 9o., correspondiente al capítulo VI "De las atribuciones de la Contraloría General", establece el contenido de las funciones a realizar por la Contraloría. A continuación se enumeran las más importantes:

1. Organizar, instrumentar y coordinar el sistema integrado de control del Departamento del Distrito Federal, que permita apoyar al jefe del Departamento en la vigilancia de la aplicación correcta de disposiciones, políticas, programas, presupuestos, normas, lineamientos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.
2. Expedir las normas y lineamientos que regulen el funcionamiento del Sistema Integral de Control, en concordancia con las que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
3. Programar y llevar a cabo auditorías, exámenes y evaluación de sistemas operativos y de información y supervisión de los sistemas de control, en las unidades administrativas del Departamento

del Distrito Federal, formulando en cada caso las observaciones y recomendaciones que estime necesarias.

4. Verificar que las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del sector Departamento del Distrito Federal, atiendan las observaciones y recomendaciones que formule la Contraloría Mayor de Hacienda, derivadas de la revisión de la cuenta pública.
5. Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la información y elementos que ésta requiera para el desempeño de sus atribuciones.
6. Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas del Departamento.
7. Constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan, de acuerdo con los términos que las leyes respectivas señalen y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando incurran en responsabilidades los servidores públicos del sector.

Es importante destacar que el Sistema Integral de Control, no se ha implantado en su totalidad, sino que en principio se definieron sus alcances y metodología, para más adelante ponerlo a funcionar paulatinamente.

A tal efecto, se han modernizado los sistemas administrativos en general para que funcionen en conexión con los sistemas de control y evaluación, a fin de que se promueva la racionalidad con el manejo de recursos, se incremente la congruencia en la organización del Departamento, se promueva la expedición de normas, procedimientos y mecanismos encaminados a lograr el estricto apego a los conceptos de disciplina y austeridad presupuestal.

La implantación total de este sistema se logrará en cuanto la asistencia técnica en la materia, alcance a todas las dependencias y entidades del sector.

C. PROCESO LEGISLATIVO EN MATERIA LOCAL

Con relación a la forma como se realiza el proceso legislativo referido al Distrito Federal, es conveniente señalar que como se expresó al hablar de la función legislativa, el Congreso de la Unión realiza dicha función para el Distrito Federal, según lo preceptúa, con toda claridad el

texto constitucional en el artículo 73 fracción VI. En consecuencia, en este apartado no se pretenderá dar fundamento legal al proceso legislativo sino determinar y analizar la forma como éste se realiza.

Debemos dejar sentado, en primer término, que no existe un proceso especial en materia de creación de leyes para el Distrito Federal; esto significa que para expedir las leyes aplicables al gobierno capitalino y sus habitantes, el Congreso de la Unión procede de acuerdo a los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

Sin embargo, existen algunas facultades de contenido legislativo, referidas al Departamento del Distrito Federal, que son ejercidas en forma exclusiva por la Cámara de Diputados, según lo determina la propia Constitución Federal

Del mismo modo, existen algunas facultades, aunque no referidas al proceso legislativo, que se encuentran señaladas en la ley fundamental para la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Así nos encontramos que el artículo 74 Constitucional establece:

ARTICULO 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República...

Por otra parte, tiene también la Cámara de Diputados, la facultad de:

VI. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que le somete al presidente de

la República.

Esta misma facultad se encuentra considerada para la Comisión Permanente, en los casos en que no se encuentre reunido el Congreso de la Unión, según lo determina el artículo 79 fracción V de la Constitución Federal.

Adicionalmente a lo ya dicho, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 5o., señala:

ARTICULO 5o. Corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI de la Constitución.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de 25 de mayo de 1979), contiene algunos señalamientos respecto a la forma como se organizarán en el seno del Congreso las diversas representaciones de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Así, tenemos que el artículo 46 de dicho ordenamiento expresa en su fracción primera, al referirse a la forma de organización de las diputaciones y de la Gran Comisión:

- I. Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal.

Como puede notarse, esta disposición viene a confirmar el hecho de que el Congreso de la Unión, hace las veces de poder legislativo local del Distrito Federal, puesto que todos los diputados de las entidades federativas al Congreso Federal, lo son también del Distrito Federal.

En el caso de los senadores, que como sabemos corresponden dos al Distrito Federal, como lo dispone el artículo 5o. de la Constitución Federal, sucede exactamente lo mismo, estos no forman congreso o cámara local.

A este respecto y para mayor abundamiento en lo dicho, se destaca que cuando el artículo 60 constitucional, en su párrafo 2o. hace alusión a la forma como se integra el Colegio Electoral en la Cámara de Senadores, determina que la elección de los senadores del Distrito Federal la califica el Congreso de la Unión a través de la Comisión Permanente.

No obstante lo dicho, el Distrito Federal, por la enorme importancia que guarda aún en el desarrollo de la propia República, es atendido por el Congreso de la Unión en función de esa gran trascendencia y, en consecuencia, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, cuentan con una "Comisión del Distrito Federal", entre las comisiones ordinarias que integran cada legislativo, atento a lo dispuesto por los artículos 54 y 89 de la Ley Orgánica del Congreso

General de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto no significa, de ningún modo, que estas comisiones pudieran considerarse como el poder legislativo local del Distrito Federal, sino que se trata de una forma de organización interna que permite que determinados legisladores se encarguen de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, pero los debates y la discusión y sobre todo, la aprobación, corresponden indiscutiblemente a las Cámaras de Diputados y Senadores, como Congreso de la Unión. Esto puede notarse claramente, en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión que hace referencia a ella como una más de las formas de organización que componen el poder legislativo federal.

D. PARTICIPACION CIUDADANA

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal contiene un capítulo relativo a la forma en que los ciudadanos del Distrito Federal pueden participar políticamente del gobierno de la ciudad, así como también de los derechos con que los ciudadanos cuentan, cuando son residentes en el Distrito Federal.

Estas consideraciones se encuentran contenidas en el capítulo VI, "De la Participación Política de los Ciudadanos nos"; en éste, específicamente en el artículo 52, se determina:

ARTICULO 52. Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, los siguientes:

- I. Los que le confiere la Constitución y demás leyes reglamentarias aplicables.
- II. Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los términos

de esta ley, y

III. Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta ley.

Con relación a la fracción primera, es lógico comprender que se haga esta aclaración en virtud de que no se trata de una enumeración taxativa de los derechos de los residentes del Distrito Federal, como tampoco se pretende que estos se opongan en manera alguna al texto constitucional o a otros ordenamientos legales.

En este orden de ideas, se comprende que las garantías constitucionales y en suma todos los derechos que partiendo de la Constitución benefician a los ciudadanos y entre ellos a los ciudadanos residentes del Distrito Federal, no son opuestos a aquellos derechos que en forma particular consigna la ley.

Estos derechos que aparecen en la ley orgánica son los que permiten a los habitantes del Distrito Federal, participar en la práctica del referéndum y de la iniciativa popular, figuras ambas de contenido jurídico político que inciden poderosamente en la conformación legislativa del Distrito Federal y más claramente en el gobierno del mismo.

Sin embargo, estimamos necesario distinguir el contenido y alcance técnico de estas figuras, de aquel que se pudiera desprender del contenido de la ley orgánica.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal alude a las siguientes definiciones de referéndum e iniciativa popular.

ARTICULO 53. El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

Como puede verse, el contenido genérico de estos conceptos se refiere, en el caso del referéndum, a la integración de la voluntad popular, es decir, que se pretende conocer por este medio la forma de pensar de los ciudadanos del Distrito Federal, respecto de un determinado ordenamiento legal o reglamento, cuya aplicación sea relativa al Distrito Federal; por cuanto toca a la iniciativa popular, ésta se re

fiere, no tanto al consenso de la población capitalina, sino a la posibilidad para participar políticamente, proponiendo la iniciativa de leyes y reglamentos.

Ambas figuras se encaminan al conocimiento directo de una opinión integrada; esto significa que la auscultación no se realiza, no tiene intermediaciones, no está mediatizada.

En grandes conglomerados como el del Distrito Federal, estas prácticas, propias de la democracia directa, ponen al ciudadano en contacto más real con sus representantes políticos y le permiten incidir con mayor eficacia en la estructura política de su ciudad, además de que atenúan la excesiva burocratización que proviene del crecimiento de la población.

La palabra referéndum proviene del latín "referendum", de referendus:

Llámase referéndum al acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto opina sobre, aprueba o rechaza, una decisión de los representantes constitucionales o legales. Sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo.*

*Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV Real-Retener, Deiskill, S. A., Buenos Aires, 1977, pág. 190.

El referéndum puede ser "obligatorio" o "consultivo"; en el primer caso, la Constitución o la ley imponen este requisito a la autoridad, de manera que sea a través de éste que adquiriera valor, en el segundo caso, lo que se persigue es detectar la opinión de la ciudadanía antes de tomar una decisión.

Comunmente tiene la confirmación de un acto de decisión, más que de autorización o ratificación.

Esta figura política es un paso entre la democracia pura y la democracia representativa; sin embargo, se ha considerado que actualmente, con la conformación de las grandes naciones y sus conglomerados humanos enormes, es una forma de "democracia semi-indirecta".

Otra clasificación importante para el presente estudio es aquella que lo divide en obligatorio y facultativo; en este caso, el referéndum es facultativo cuando su aplicación depende de la decisión de un órgano estatal de la iniciativa popular o de la iniciativa de un número determinado de estados miembros, cuando se trata de un Estado federal.

La iniciativa popular, por su parte, ha sido considerada determinantemente como "el derecho o la facultad de una determinada fracción del cuerpo electoral de proponer una re

forma constitucional, un proyecto de ley u otra medida de gobierno poniendo en actividad, según los casos, el poder constituyente, el poder legislativo o el poder administrador".

La iniciativa popular puede dar lugar a dos clasificaciones, una en función de la materia sobre la que se aplica, sea la constitución o una ley inferior; entonces se hablará de iniciativa popular constitucional o legislativa.

La segunda clasificación se refiere a que la iniciativa popular puede ser "simple" o "formulada"; en el primer caso sólo se tiene la indicación de la materia sobre la que se pretende que se legisle, y en el segundo, se incluye un proyecto de cómo se pretende que sea la reglamentación.

En cada nación que pone en práctica estas instituciones políticas, se hace de acuerdo a su propia legislación, es decir que la figura doctrinaria del referéndum y de la iniciativa popular llegan a tener matices propios del estado o nación que los aplique.

En México, en el caso del Distrito Federal, los procedimientos a través de los cuales se llevan a la práctica estas instituciones políticas, se encuentran plasmados en los artículos 54 a 59 de la Ley Orgánica del Departamento

del Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 54, el procedimiento de referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo exclusivamente a:

- a) Presidente de la República.
- b) Cámara de Diputados, a solicitud de la tercera parte de sus miembros.
- c) Cámara de Senadores, a solicitud de la mitad de sus miembros.

En el caso de las disposiciones reglamentarias, el procedimiento de referéndum se iniciará exclusivamente por el presidente de la República.

La iniciativa popular, por sus características, es lógico que corresponde iniciarla a los ciudadanos del Distrito Federal; sin embargo, en su desempeño se exigen determinados requisitos.

Se debe comprobar ante la autoridad competente:

- Que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los cuales deben quedar comprendidos, al menos 5000 por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal.

El momento de substanciar el referéndum es precisamente cuando la ley en cuestión ha sido aprobada y antes de que se remita al poder ejecutivo para los efectos de su publicación y promulgación, teniendo efectos vinculatorios para el poder ejecutivo el resultado del referéndum.

Por efectos vinculatorios, estimamos deben entenderse que, no obstante que la ley en cuestión haya sido aprobada, el ejecutivo deberá obrar de acuerdo a los resultados del referéndum.

Cuando se trata de reglamentos, se sustanciará una vez que se haya formulado el reglamento correspondiente y previamente a su expedición por el ejecutivo.

La iniciativa popular en el caso de ordenamientos legales, se sustanciará una vez satisfechos los requisitos conforme a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución; en el caso de que se trate de reglamentos, se sustanciará por el poder ejecutivo.

En esta última forma de iniciativa popular, la ley orgánica señala que se sustanciará "de acuerdo con las reglas de procedimientos que señala la ley".

Previamente, la última parte del artículo 55 previene la existencia de una ley que regule los procedimientos de

referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, misma en que se señalarán la forma y sistemas para verificar la existencia de los requisitos a que alude el propio artículo y el trámite que corresponde seguir a la iniciativa popular.

Hasta la fecha no se tiene conocimiento de que tal ordenamiento haya sido expedido, por lo que ambas instituciones políticas se regulan por lo dispuesto en la Constitución Política, concretamente en el artículo 73 fracción VI base 2a. y en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en los artículos que ya hemos referido.

El artículo 58 de la Ley Orgánica establece que el referéndum en el Distrito Federal puede ser obligatorio o facultativo.

En el primer caso, se aplicará cuando los ordenamientos legales o reglamentos sobre los que verse "puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

Sin embargo, queda a juicio de los poderes ejecutivo y legislativo, determinar los casos de notoria inconveniencia para despachar un referéndum, fundando sus razones.

Los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal, no serán objeto de referéndum.

**VIII. MODIFICACIONES QUE SE PROPONEN
AL SISTEMA ACTUAL**

A. ESTRUCTURA POLITICA

Cuando hablamos de la estructura política del Departamento del Distrito Federal, hicimos referencia a tres niveles de participación política:

- a) El presidente de la República
- b) El Congreso de la Unión
- c) Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana

Los dos primeros casos, serán referidos en los apartados C) y D) de este capítulo, toda vez que en ellos se alude a los poderes ejecutivo y legislativo en forma específica.

Por lo que corresponde a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, como sabemos, su existencia obedece a la pretensión de dar participación política a los ciudadanos del Distrito Federal, con motivo de la supresión de las municipalidades y la designación por elección de sus miembros en 1928.

Esta situación nos permite considerar la posibilidad de suprimir los órganos de participación vecinal y ciudadana,

en la medida en que se incrementen las formas democráticas directas o indirectas que beneficien a los ciudadanos del Distrito Federal; esto es, aún cuando no ha sido posible para los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, tener una participación política que valga la pena, pues no tienen ninguna facultad decisoria y su estructura es paralela a la del Departamento, es decir, no afecta a la de éste, lo lógico sería pensar que su desaparición no persigue sino mejorar el desarrollo político de los ciudadanos del Distrito Federal.

Desde que fueron creados algunos de estos (1928) y con la participación ciudadana en la política del Distrito Federal, puede afirmarse que han sido órganos de muy reducida relevancia y actividad, pues dada la limitación de sus atribuciones, que casi se restringen a ser un órgano de mera opinión, su actividad principal ha sido meramente protocolaria y, en nuestro concepto, mientras no se les dote de facultades más concretas para intervenir en los actos de gobierno del Distrito Federal seguirán siendo un aparato administrativo un tanto superficial y sin pragmatismo.*

La opinión citada nos lleva a considerar una segunda alternativa que consistiría en reforzar la participación de estos órganos en los actos de gobierno de la capital.

*Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 171.

Esta participación debe ser más concreta, bien definida para que pueda presentar alguna utilidad.

Resulta además interesante considerar esta posibilidad porque se influiría en todos los niveles de la administración capitalina, ya que, recordemos, el Consejo Consultivo se inicia con los comités de manzana, pasando por las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos; en consecuencia, una actividad política más concreta, claramente determinada, no afectaría la organización del Departamento.

Por otra parte, se posibilitaría una actividad política en todos los niveles de la vida cotidiana y de la propia administración del Departamento, ya no caminaría paralelamente a la de estos órganos sino que sus facultades ejecutivas se entrelazarían.

Es conveniente destacar que no se trata de crear un poder sancionador y vigilante de los actos del presidente de la República o del Congreso de la Unión referidos al Distrito Federal, puesto que se caería en un error, ya que por encima de estos y del poder judicial no existe ninguna otra jerarquía.

Lo que se podría realizar en este caso, es dotar a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana de faculta-

des ejecutivas, dentro del esquema de la administración del Departamento del Distrito Federal, lo que lo convertiría en un órgano de contenido mixto para efectos de la forma de designación de sus funcionarios; pero los que fuesen escogidos mediante el voto quedarían integrados desde el nivel central hasta el desconcentrado de las delegaciones.

Una u otra alternativa fomentaría la participación política de la ciudadanía y, por otra parte, no representan un radical cambio de la estructura del Departamento.

Además de lo ya señalado, es conveniente precisar que, en las dos consideraciones propuestas, aún cuando están planteadas en términos generales, parten del hecho de que, en cualquier caso, permanece invariable la dependencia jerárquica del presidente de la República.

Otro aspecto de participación de la ciudadanía en las entidades políticas, lo constituye la práctica del referéndum y de la iniciativa popular preceptuada a partir de la Constitución Federal y regulada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su capítulo VI "De la participación Política de los Ciudadanos".

Estas formas de práctica democrática son ubicadas entre los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal; se

ha considerado, sin embargo, que dichos derechos no han alcanzado una plena realización tanto en su ejercicio como en las materias sobre las que versan.

La instauración constitucional del referéndum y de la iniciativa popular, está subordinada, en cuanto a su procedencia y efectividad, a lo que determinó el legislador ordinario, que en el caso del Distrito Federal es el Congreso de la Unión. Este Cuerpo Colegiado, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 29 de diciembre de 1978, consignó un capítulo, el sexto, denominado "De la Participación Política de los Ciudadanos". Los preceptos que integran este capítulo hacen completamente nugatorios la iniciativa popular y el referéndum, por lo que estas instituciones se antojan meras declaraciones sin efectividad alguna en la realidad, puesto que su operancia queda totalmente supeditada a la voluntad de dicho Congreso y del Presidente de la República.*

Por cuanto corresponde a las materias* en que puede ser aplicado el referéndum, según la ley orgánica no incluyen las leyes en materia de hacienda y fiscales; a juicio del maestro Miguel Acosta Romero,** esto viene a mermar la participación política de los ciudadanos ya que el Congreso acepta tácitamente que serán rechazados los ordenamientos que expida en la materia.

En este aspecto, estimamos adecuado señalar las mate

*Burgoa, Ignacio, op. cit., pág. 928.

**Acosta Romero, Miguel, op. cit., pág. 176.

rias sobre las que pueda o no versar el referéndum a partir de la Constitución Federal, de manera que su contenido sea preciso y se evite la apariencia de que una ley limita a la Constitución de la República.

En lo relativo al procedimiento propiamente dicho de estas prácticas democráticas, nos encontramos con que éste no se encuentra del todo establecido en la ley orgánica, ya que la propia ley en su artículo 55 hace referencia a la ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal.

Como lo señalamos en su oportunidad, esta ley no ha sido expedida y, en consecuencia, es recomendable su creación y expedición a fin de que se garantice plenamente el ejercicio de estos derechos de los ciudadanos capitalinos.

Esta necesidad se hace patente con mayor claridad en aquellos casos en que la ley orgánica determina que hay que verificar el cumplimiento de ciertos requisitos, pero no se indica cómo; por ejemplo, el acreditamiento del apoyo de cien mil ciudadanos, dentro de los que deben quedar al menos cinco mil por cada delegación; al no existir fijado ningún procedimiento, esa obscuridad perjudica la claridad de que deben quedar revestidos todos los procesos de contenido político.

La solución a las inquietudes políticas de los ciudadanos capitalinos estaría muy cerca de alcanzarse mediante el reforzamiento de los procedimientos de referéndum e iniciativa popular.

B. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Como resulta lógico suponer, las reformas que pudiéramos referir en materia administrativa, van encaminadas en forma fundamental a propiciar un incremento en la democratización del Distrito Federal; esto significa que no analizaremos en este apartado muchos aspectos que, pudiendo ser de interés, no se refieren a la democratización del Distrito Federal.

Como quedó señalado en los apartados correspondientes, el Departamento del Distrito Federal elige a sus funcionarios por designación del presidente de la República o del jefe del Departamento, es decir que aquí no existe forma de elección por sufragio.

En este sentido, en el jefe del Departamento y en las delegaciones con que cuenta el Departamento, es donde ha incidido mayormente la posibilidad de aplicar la elección mediante sufragio, en virtud de que las demás unidades adminis

trativas y órganos desconcentrados, pertenecen ya a una estructura administrativa que depende muy directamente de la jefatura del Departamento en cuanto a las decisiones que puede tomar.

Resultaría interesante considerar, no las unidades administrativas que pueden ser ocupadas mediante elección por sufragio, sino las materias que pueden ser objeto de las atribuciones exclusivas de los órganos que se designen.

Esto es aplicable fundamentalmente en el caso de las delegaciones; es decir que para el caso de que estos órganos desconcentrados, sus titulares se eligiesen mediante el voto, habría que precisar cuáles materias serían objeto de atribución exclusiva a fin de dotarlos de un verdadero contenido democrático, ya que al depender jerárquicamente de otros órganos en cuanto a sus funciones, su elección perdería sentido.

En este orden de ideas, habría que señalar que la Ley Orgánica establece con toda claridad que las delegaciones ejercerán las atribuciones que tiene el jefe del Departamento, pero en su circunscripción territorial y con la salvedad de aquellas que son exclusivas del jefe del Departamento.

Este sería el primer planteamiento, es decir, que si los delegados fuesen electos mediante el voto, conservarían las mismas atribuciones con que cuentan hasta la fecha.

Otro camino consistiría en dotar a los delegados de facultades sólo en algunas de las materias, conservando otras para el Departamento y estableciendo las normas reguladoras de las relaciones entre el Departamento y sus delegaciones.

Existen cinco materias sobre las cuales actúa el Departamento, según los artículos 17 a 21 de la Ley Orgánica.

Gobierno
Jurídica y administrativa
Hacienda
Obras y servicios
Social y económica

Estas mismas materias son objeto de las delegaciones políticas, sin llegar a interferir con las facultades no delegables del jefe del Departamento (Art. 5o. del Reglamento).

Este mismo sistema podría ser utilizado para repartir competencias dentro de la administración, es decir, determinar aquellas facultades que pueden y deben ser ejercidas por las delegaciones y cuáles son atribuibles al jefe

del Departamento.

Para el caso de que se pretendiera elegir al jefe del Departamento, mediante sufragio, a la par que a las delegaciones, sería igualmente necesario hacer esta descripción de competencias.

Si fuese tan sólo considerado el planteamiento de elegir al jefe del Departamento mediante el voto, no hablaríamos de distribución de competencias en el seno de la estructura administrativa, sino que valdría la pena determinar cuáles serían sus responsabilidades frente al presidente de la República y cuáles pudiera retener este último.

En todo caso, cualquier alternativa requeriría, en el caso de este apartado, la reforma de la Ley Orgánica del Departamento y de su Reglamento.

Adicionalmente, sería necesario reformar o adecuar, en consecuencia, toda la serie de ordenamientos que dan facultades al Departamento en las materias referidas; tal es el caso de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Reglamento de Zonificación, etc.

Es muy importante dejar establecido que, los apuntes de este apartado parten de la consideración de posi-

bles modificaciones en el gobierno del Distrito Federal, no obstante lo anterior, cualquier modificación en materia administrativa, es más importante; en lo que respecta a la distribución de competencias, que en lo relativo a las unidades que pudieran emanar, la fuerza política de un determinado órgano administrativo, elegido por sufragio, puede aumentar o reducirse en función de las facultades que se le asignen.

Es por esta razón que las modificaciones en materia de estructura administrativa pasan a un segundo término, ya que la primera fase, comprende la creación de esa estructura administrativa.

C. PODER EJECUTIVO LOCAL

Probablemente el nivel que ha sido objeto de mayores observaciones y propuestas, sea el nivel del poder ejecutivo, debido quizá a que reside en una figura de enorme relevancia política y reconocimiento popular, el presidente de la República, además de la participación del jefe del Departamento del Distrito Federal que también ha sido objeto de consideraciones respecto a su naturaleza y designación.

Debemos partir, en primera instancia, de la posibilidad de que sea electo por sufragio popular el gobernador

del Distrito Federal y que dicha calidad ya no quedase dentro de las que son propias del presidente de la República, es decir, dar al Distrito Federal el tratamiento que, en lo relativo a su poder ejecutivo tienen todas las entidades federativas.

Esta alternativa plantea, a nuestro juicio, las siguientes variantes:

- a) Que se elija por sufragio popular al gobernador del Distrito Federal y que éste designe directamente a sus colaboradores, incluyendo entre estos a los delegados.
- b) Que el presidente de la República continúe siendo el encargado del gobierno de la ciudad, pero que se elijan a través del voto los delegados.

Esta alternativa incluye la posibilidad de que la división del Distrito Federal pudiera variar adoptando otra naturaleza, como pudieran ser municipalidades.

- c) Que tanto el gobernador del Distrito Federal como los delegados o cualquiera otra definición que adoptasen, sean designados a través del sufragio.

- d) Que sea creada una nueva forma de organización, que pudiera partir de la consulta popular, a través de la cual el gobierno capitalino realice sus funciones.

Se ha comentado que parte de la problemática, derivada de la forma como actualmente se gobierna el Distrito Federal y que ya hemos referido, reside en el hecho de que la población del Distrito no tiene ninguna forma de participación política en el gobierno local, ya que simultáneamente a la designación del presidente de la República, surge la designación del "gobernador" del Distrito Federal.

Otro aspecto que también resulta interesante resaltar, es la conveniencia de que la alternativa que se plantee sea congruente con una mejor administración del Distrito Federal, ya que éste es una entidad compleja y con problemas agudos e importantes.

Finalmente, resulta del todo indispensable resaltar que el Distrito Federal, siendo el asiento de los poderes, cuenta con una trascendencia que alcanza toda la República y en consecuencia, las decisiones que afecten profundamente a éste, afectarán también al resto del país.

Cualquiera de las alternativas que se ha propuesto,

requiere por principio, la reforma del texto constitucional, ya que como sabemos es a partir de éste que se da fundamento al gobierno capitalino.

En consecuencia, sería conveniente analizar los aspectos que, siendo alternativa a seguir, no implican una reforma que haga variar substancialmente el contenido de nuestro sistema federal; esto significa que el planteamiento pudiera resolverse con el cambio de residencia de los poderes federales y ésta sería una nueva alternativa que se desarrollaría respetando el texto constitucional y que conviene considerar para el caso del poder ejecutivo y legislativo.

Como sabemos, de acuerdo a la ley fundamental, en su artículo 40, nuestro país es una república representativa, democrática, federal.

Es de la esencia de los sistemas federales que no existe por encima de las reformas federales, ninguno otro que pudiera de alguna manera pretender ser superior a la federación, es decir, que los poderes federales constituyen la más alta jerarquía dentro del sistema.

A fin de lograr plenamente esta calidad, es que se creó el Distrito Federal, es decir, una extensión territorial ajena a cualquier jurisdicción local, en la que residen

los poderes de la federación.

De acuerdo a lo dicho, y a fin de no afectar lo establecido por la Constitución Federal, diremos en principio que no es posible reformar el artículo 73 fracción VI en su base 1a., pues permitir la participación de un gobierno local distinto del presidente de la República haría someterse a éste a una jerarquía inferior y respecto de un territorio que únicamente se creo para albergar a los supremos poderes, lo que se convierte en un contrasentido.

Esto no significa que la estructura planteada por el artículo 73 fracción VI Constitucional no pueda ser modificada, pero lo será en función del respeto al sistema federal, que forma parte de los postulados esenciales de la Constitución.

En los aspectos en que sí puede presentar reformas y así ha venido ocurriendo, es en lo relativo a la forma de administración interior, es decir, en lo que concierne al Departamento del Distrito Federal, pero siempre como órgano dependiente del presidente de la República.

En este orden de ideas, las alternativas de reformas que se pueden considerar son las siguientes:

- a) Establecer el sufragio popular al nivel de las delegaciones, es decir, elegir mediante el voto a los delegados y respetando la jerarquía y autoridad que por encima de ellas tiene el presidente de la República.
- b) Modificar la estructura del Departamento del Distrito Federal, dando a las delegaciones políticas el carácter que estime más conveniente, en función de la consulta popular para una mejor administración.

D. PODER LEGISLATIVO LOCAL

La creación de un poder legislativo local ha sido considerada por algunos autores, bajo el planteamiento de que los representantes legislativos del Distrito Federal, que son escogidos por voto popular, no son los únicos que intervienen en el proceso de elaboración de las leyes que se aplican en éste.

Aquí la naturaleza del problema no es de participación política, pues las hay; los capitalinos eligen a sus diputados y senadores a través del sufragio; sin embargo, esa representación no resulta satisfactoria, en la forma en que actualmente opera, para aquellos que estiman que debiera in-

tegrarse un cuerpo legislativo de carácter local.

Debemos considerar prudentemente la eficacia en la creación de un cuerpo de estas características, ya que, como hemos señalado, se ha considerado que la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal está disminuida frente a la de los ciudadanos de las ciudades del resto del país, toda vez que los primeros deben compartir con estos la designación de sus representantes al poder legislativo, es decir que los ciudadanos radicados en el Distrito Federal no votan por representantes que conformen un poder legislativo propio.

En ese sentido resultaría conveniente plantear la posibilidad de la existencia de un congreso local, que por ser distinto del Congreso de la Unión atendería única y exclusivamente a la resolución por la vía legislativa de los problemas inherentes a la capital del país; ya que si bien es cierto que el Congreso de la Unión por su importancia atendiera los problemas del Distrito Federal, resulta también cierto que una entidad tan importante debe contar con un órgano legislativo creado para sí.

Adicionalmente, las condiciones que presenta actualmente la capital del país, plantean la necesidad de un núcleo tan extenso de la población se encuentra debidamente re

presentado ya que no resulta lógico considerar que se les trate en un segundo plano dentro del nivel político.

No obstante las objeciones que esta alternativa pudiera presentar, estimamos que la necesidad de dar acceso a mayores alternativas de expresión política a los ciudadanos del Distrito Federal que ya forma una gran conglomeración resulta indispensable, por lo que la opción de una Asamblea legislativa de carácter local podría cumplir con este cometido.

E. PODER JUDICIAL LOCAL

De acuerdo a lo ya expuesto en apartados anteriores, el poder judicial en el Distrito Federal se encuentra representado por un órgano diferente de su correspondiente federal, por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Además del Tribunal Superior de Justicia, existen otros órganos que realizan función jurisdiccional, pero enmarcados en la esfera administrativa y no judicial, tal es el caso de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre otros.

El ámbito de la función judicial, en virtud de la se

paración de poderes y de su carencia de contenido político, no se ve afectado por una modificación en la forma de designación del poder ejecutivo y legislativo del Distrito Federal; únicamente se vería influido por una reforma en el caso de que variara el texto constitucional, específicamente en el artículo 73 fracción VI, base 4a., que es la que se refiere a la designación de los miembros del Tribunal.

Por otra parte, la actividad de todos estos órganos y muy preponderantemente lo del Tribunal Superior de Justicia no debe tener ninguna relación con actividades de tipo político, porque se perdería en cierto modo la esencia de la división de poderes.

Adicionalmente, es importante mencionar que por lo que toca al tema principal del presente trabajo, la función judicial no plantea la necesidad de reformas constitucionales o de nivel ordinario, en virtud de su desapego a la actividad política, además de que las objeciones que algunos autores señalan en contra de la falta de poderes legislativo y ejecutivo propios de los capitalinos, no proceden en el caso del poder judicial que es totalmente local.

A mayor abundamiento, el desempeño de esta función ha constituido en forma de vanguardia a nivel nacional, ya que muchas instituciones de defensa jurídica de los particu-

lares, como podría ser el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, han comenzado a extender su ejemplo a otras entidades de la República.

CONCLUSIONES

REFORMAS A LA CONSTITUCION FEDERAL

ARTICULO 73.

VI. ...

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá a través de un Jefe de Departamento del Distrito Federal, y cuyas atribuciones y obligaciones estarán determinadas en la Ley respectiva.

2a. ...

3a. ...

4a. Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Asamblea no resolviera dentro de dicho término, se tendrán aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Asamblea no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Asam-

blea Legislativa no apruebe los nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego como provisional, y que será sometido a la aprobación de la Asamblea en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Asamblea deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Asamblea desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado Provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Asamblea en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los magistrados, serán estos sustituidos mediante nombramientos que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Asamblea Legislativa, y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose en su caso lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la sustitución. Si faltare un Magistrado, por de-

función, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Asamblea Legislativa. Si la Asamblea no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal, serán sustituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los Magistrados y Jueces perciban por sus servicios, no podrá ser disminuída durante su cargo.

Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base, durarán en sus cargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso podrán ser destituidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

- 5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

ARTICULO 74.

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

...

...

...

...

...

...

...

V. ...

VI. Derogada

ARTICULO 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, con excepción del Jefe del Departamento del Distrito Federal, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congre

so del estado que guardan sus respectivos ramos.

ARTICULO 117. Los Estados y el Distrito Federal no pueden, en ningún caso.

ARTICULO 131. Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualesquiera que sea su procedencia; pero sin que la Asamblea Legislativa pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

ARTICULO 5o. Corresponde a la Asamblea Legislativa, legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 fracción VI de la Constitución Federal.

A N E X O

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO FEDERAL DE LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

TITULO PRIMERO

DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

ARTICULO 1o. El poder legislativo del Distrito Federal está depositado en la Asamblea Legislativa, la que se conducirá respecto del Distrito Federal, en los mismos términos en que según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo establezca.

ARTICULO 2o. La Asamblea Legislativa se integrará por 55 diputados; 40 de ellos electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 15 diputados electos de acuerdo al principio de representación proporcional.

ARTICULO 3o. La elección de diputados para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal será cada tres años en su totalidad por votación directa y secreta apegada a lo dispuesto por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y en forma definitiva por la Constitución General de la República.

ARTICULO 4o. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

ARTICULO 5o. Para ser diputado propietario o suplente se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiun años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del Distrito Federal o vecino con residencia en él, por más de cinco años.
- IV. No ser el jefe del Departamento del Distrito Federal, secretario del Departamento del Distrito Federal, delegado político del mismo Departamento, procurador de justicia del Distrito Federal, magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Distrito Federal, o que haya sido empleado de la Federación a menos que se separe de su cargo seis meses antes del día de la elección.
- V. No ser ministro de algún culto religioso.
- VI. No estar en servicio activo en el ejército federal cuando menos seis meses antes del día de la elección.

ARTICULO 6o. La Asamblea Legislativa calificará la

elección de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas, de acuerdo a lo que establezca la ley correspondiente. El Colegio Electoral se integrará con los presuntos diputados electos que obtuvieren la declaratoria de diputado electo de la Asamblea Legislativa de acuerdo a las disposiciones de la Comisión Local Electoral.

ARTICULO 7o. Los diputados a la Asamblea no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio pero los diputados propietarios no podrán serlo para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

ARTICULO 8o. Los diputados a esta Asamblea Legislativa son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

ARTICULO 9o. Los diputados a esta Asamblea Legislativa durante el periodo de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Asamblea Legislativa. La infracción de este precepto será castigada con la pérdida del carácter de diputado a esta Asamblea.

TITULO PRIMERO

DE LA INSTALACION Y ORGANIZACION DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

ARTICULO 10o. La Asamblea tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias; el 1er. periodo ordinario se celebrará del 1o. de noviembre al 31 de diciembre y el 2do. periodo ordinario se llevará a cabo del 15 de abril al 15 de julio del mismo año.

ARTICULO 11o. La Asamblea, antes de cerrar cada periodo de sesiones ordinarias, nombrará sus miembros una comisión, denominada instaladora, que estará integrada por tres representantes que fungirán, el primero como presidente, el segundo como vicepresidente y el tercero como secretario. Las facultades de esta comisión serán firmar las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a las juntas preparatorias y sesiones del Colegio Electoral, instalar la junta preparatoria o integrar la mesa directiva de la previa.

ARTICULO 12o. En el año de la renovación, la Asamblea Legislativa sin necesidad de citación alguna, los resultados de los diputados se reunirán en la Asamblea Legislativa a las 10 horas del día 15 de octubre. Si no concurrieren el número bastante para integrar el quórum, los presentes se constituirán en junta previa y señalarán día y hora para la nueva

junta, convocando a los que no hubieren asistido, para que lo hagan, la citación se publicará en la gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal. El quórum para las juntas preparatorias de la Cámara de Diputados, se formará con más de la mitad de los presuntos diputados de mayoría.

ARTICULO 13o. Cuando a dicha reunión o a cualquiera otra posterior, concurrieren más de la mitad del número total de los diputados que deben enviar todos los distritos electorales se constituirá, junta preparatoria, nombrando de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a la mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

ARTICULO 14o. En la primera junta preparatoria los presuntos diputados presentarán los documentos que los acrediten como tales, para el estudio y calificación de los expedientes electorales, se procederá en los siguientes términos:

- I. Se nombrarán por mayoría de votos tres comisiones dictaminadoras, la primera estará compuesta por 10 miembros divididos en dos secciones, la que dictaminará sobre la legitimidad de la elección de los miembros de la Asamblea electos por mayoría; la segunda formada por tres miembros, dictaminará sobre la elección de los presuntos

diputados de la primera comisión; y, la tercera integrada también por tres miembros, dictaminará sobre la legitimidad de la elección de los miembros de la Asamblea electos por el principio de representación proporcional.

ARTICULO 15o. Dentro de los tres días siguientes a la primera junta preparatoria se celebrará la segunda, en la que las dos primeras comisiones dictaminadoras iniciarán la presentación de sus dictámenes, darán preferencia a los casos que a su juicio no ameriten discusión. Las junta subsecuentes serán diarias.

ARTICULO 16o. En estas juntas y en las demás que a juicio de la Asamblea fueren necesarias, se calificará a pluralidad absoluta de votos la legalidad del nombramiento de cada uno de sus miembros y se resolverán irrevocablemente las dudas que ocurran sobre esta materia.

ARTICULO 17o. En la última junta de las preparatorias que preceda a la instalación de cada nueva Asamblea y puesto de pie todos sus miembros y los asistentes a las galerías, el presidente dirá "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patriótica-

mente el cargo de diputado que el pueblo me ha conferido, mi rando en todo por bien y prosperidad de la patria y, si así no lo hiciere, la nación me lo demande". En seguida el presidente tomará asiento y preguntará a los demás miembros de la Asamblea, que permanecerán de pie: "¿Protestais guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y desempeñar legal y patrióticamente el cargo de diputado, que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la patria?" Los interrogados deberán contestar: "Sí, protesto". El presidente dirá entonces: "Si así no lo hicieréis, la nación os lo demande".

ARTICULO 18o. Igual protesta están obligados a hacer cada uno de los diputados que se presenten después.

ARTICULO 19o. En seguida de la protesta de los dipu tados, se procederá a nombrar un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios, con lo que se tendrá por constituida y formada y así lo expresará el presiden te an alta voz, diciendo: "La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se declara legítimamente constituida".

DE LA PRESIDENCIA Y VICEPRESIDENCIA

ARTICULO 20o. El último día útil de cada mes, du-

rante los periodos de sesiones elegirá cada Cámara un presidente y vicepresidente. El presidente y el vicepresidente de la Asamblea LEgislativa, tomará posesión de sus respectivos cargos en la sesión siguiente a aquella en que hubieren sido designados y durará en ellos hasta que se haga nueva elección o termine el periodo. Dichos individuos no podrán ser reelectos para los mismos oficios en las sesiones de un año.

ARTICULO 21o. A falta de presidente ejercerá todas sus funciones el vicepresidente.

ARTICULO 22o. Son obligaciones del presidente:

- I. Abrir y cerrar las sesiones a las horas señaladas por este reglamento.
- II. Cuidar de que a los miembros de la asamblea como los espectadores, guarden orden y silencio.
- III. Dar curso reglamentario a los negocios y dictar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Asamblea.
- IV. Determinar qué asuntos deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general; a no ser que por moción que hiciere algún indi-

viduo de la Asamblea acuerde ésta dar la preferencia a otro negocio.

- V. Conceder la palabra, alternativamente, en contra y en pro a los miembros de la asamblea en el turno en que la pidieren.
- VI. Dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios.
- VII. Declarar, después de tomadas las votaciones, por conducto de uno de los secretarios, aprobadas o desechas las mociones o proposiciones a que éstas se refieran.
- VIII. Llamar al orden por si o por excitativa de al gún individuo de la Asamblea, al que faltare a él.
- IX. Firmar las actas de las sesiones luego que es ten aprobadas así como también las leyes que pasen a la otra Cámara y las que se comuniquen al ejecutivo para su publicación.
- X. Nombrar las comisiones cuyo objeto sea de ceremonia.
- XI. Anunciar, por conducto de los secretarios, al principio de cada sesión, los asuntos que se

van a tratar en la misma y al final de ella en el orden del día de la sesión inmediata; bajo ningún concepto se podrá levantar una se si ón sin antes haberse hecho conocer a la asamblea la orden del día para la siguiente sesión.

XII. Citar a sesiones extraordinarias, cuando ocurriere algo grave ya por sí o por excitativa del ejecutivo.

XIII. Declarar que no hay quórum cuando es visible su falta o hacer que la secretaria pase lista cuando aquel sea reclamado por algún miembro de la Asamblea.

XIV. Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Asamblea a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquel en que se les turne un asunto y si no fuere suficiente la emplazará para día determinado y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Asamblea que se pase a otra co mi si ón.

XV. Obligar a los representantes ausentes a con cu rrir a las sesiones, por los medios de asun-

tos de interés prioritario.

ARTICULO 23o. Cuando el presidente no observe las prescripciones de este reglamento, podrá ser reemplazado por el vicepresidente; pero para esto se requiere que alguno de los miembros de la Asamblea presente moción, que se adhieran a ella por lo menos dos de los miembros presentes, y que ésta, después de sometida a discusión, en que podrán hacer uso de la palabra hasta dos individuos en pro y dos en contra, sea aprobada en votación normal.

DE LOS SECRETARIOS Y PROSECRETARIOS

ARTICULO 24o. Los secretarios y prosecretarios de las cámaras ejercerán su cargo durante el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del año de su ejercicio y los secretarios de la permanente, durante el periodo de la misma, y no podrán ser reelectos. Los prosecretarios suplirán a los secretarios en sus faltas y los auxiliarán en sus labores.

ARTICULO 25o. Son obligaciones de los secretarios y en su caso de los prosecretarios:

- I. Pasa lista a los diputados a fin de formar el registro de asistencia.

- II. Extender las actas de las sesiones, formarlas después de aprobadas y consignarlas bajo su firma en el libro respectivo. Las actas de cada sesión contendrán el nombre del individuo que la presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correcciones y aprobaciones del acta anterior, una relación nominal de los diputados presentes y de los ausentes, con permiso o sin él, así como una relación sucinta ordenada y clara de cuanto se trate y resolviere en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y contra y evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de ley, al margen de las actas se anotarán los asuntos de que se traten.
- III. Firmar las leyes, acuerdos y demás disposiciones y documentos que expida la asamblea.
- IV. Cuidar de que se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados, los dictámenes de las comisiones y las iniciativas que los motiven, debiendo remitirse además al ejecutivo.

- V. Cuidar de que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente al día siguiente de haber sido aprobadas.
- VI. Presentar a la Asamblea el día 10. de cada mes y en la primera sesión de cada periodo, un estado que exprese el número y asuntos, de los expedientes que se hubieren pasado a las comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos que queden en poder de las comisiones.
- VII. Recoger las votaciones de los diputados.
- VIII. Dar cuenta, previo acuerdo del presidente de la Asamblea con los asuntos en cartera, en el orden que prescribe este reglamento.
- IX. Asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se le dieren y las resoluciones que sobre ellos se tomaren, expresando la fecha de cada uno y cuidando de que no se alteren ni enmienden las proposiciones o proyectos de ley una vez entregados a la secretaria.
- X. Llevar un libro en que asiente por orden cronológico

lógico y a la letra las leyes que expida, la Asamblea.

XI. Inspeccionar el trabajo que hace la oficialía mayor y oficinas de la secretaria.

XII. Cuidar de la impresión y distribución del "Diario de los debates".

ARTICULO 26o. Los secretarios y prosecretarios, para el desempeño de los trabajos que por este reglamento se les encomiendan, se turnarán de la manera que acuerden entre sí, y si no tuviesen este acuerdo resolverá el presidente de la asamblea.

TITULO TERCERO

DE LAS SESIONES

ARTICULO 27o. Las sesiones de la Asamblea serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes.

Son ordinarias las que se celebren durante los días hábiles de los periodos constitucionales y éstas serán públicas.

Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados dentro de ellos.

Serán permanentes las que se celebren con este carácter por acuerdo expreso de los miembros presentes de la Asamblea y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

ARTICULO 28o. La Asamblea tendrá sesiones extraordinarias cada vez que la Comisión Permanente por sí o a propuesta del ejecutivo, lo convoque, siendo necesario en ambos casos, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto que establezca la convocatoria respectiva.

ARTICULO 29o. Si por falta de quórum o por cualquier otra causa no pudiere verificarse esta sesión extraordinaria, el presidente tendrá facultades amplias para obligar a los ausentes, por los medios que juzgue más convenientes, para concurrir a la sesión.

ARTICULO 30o. En las sesiones extraordinarias públicas o secretas, el presidente de la Asamblea después de abrirla explicará a moción de quién han sido convocadas.

A continuación se preguntará si el asunto que se versa es de tratarse en sesión secreta, y si la Asamblea resuelve afirmativamente, y la sesión comenzó con ese carácter, así continuará; de lo contrario se reservará al negocio para

la sesión ordinaria inmediatamente o se hará pública la secreta.

ARTICULO 31o. Cuando la Asamblea se reúna en sesiones extraordinarias se ocupará exclusivamente del objeto u objetivo designado en la convocatoria y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias, cerrará aquellas dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.

ARTICULO 32o. La Asamblea podrá por mayoría de votos de sus miembros presentarse, constituirse en sesiones permanentes para tratar los asuntos a que se refiera el acuerdo relativo.

Durante la sesión permanente no podrá darse cuenta con ningún otro asunto que no esté comprendido en este acuerdo y si ocurriere alguno con el carácter de urgente, el presidente convocará el voto de la Asamblea para tratarlo desde luego en la permanente.

Resuelto el asunto o asuntos de que se hubiere ocupado la sesión permanente, se leerá, discutirá y aprobará el acta de la misma.

ARTICULO 33o. Los integrantes de la asamblea asistirán a todas las sesiones desde el principio hasta el fin de

éstas y tomarán asiento sin preferencia de lugar, y se presentarán con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados.

Se considerará ausente de una sesión al miembro de la Asamblea que no esté presente al pasarse lista; si después de ella hubiere alguna votación nominal y no se encontrare presente, también se considerará como faltante. De igual manera se considerará ausente en caso de falta de quórum al pasarse la lista correspondiente.

ARTICULO 34o. El diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar con ellas, lo avisará al presidente por medio de un ofi-cio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días, lo participará a la licencia para obtener la licencia necesaria.

ARTICULO 35o. Sólo se concederá licencia por causas graves y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la Asamblea.

ARTICULO 36o. No podrán conceder licencias con goce de dietas por más de dos meses, salvo el caso de enfermedad comorobada.

ARTICULO 37o. Cuando un miembro de la Cámara deje

de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos sin causa justificada, la secretaria hará que se publique el nombre del faltista en la "Gaceta oficial".

TITULO CUARTO

DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LEYES Y DECRETOS

ARTICULO 38o. El decreto de iniciar leyes y decretos compete:

- I. Al C. Presidente de la República y
- II. A los Diputados de la Asamblea Legislativa

ARTICULO 39o. Las iniciativas una vez aprobadas por la Asamblea Legislativa pasarán al ejecutivo para que en plazo no mayor de diez días formule si las hubiera las observaciones pertinentes o proceda a su publicación. En la interpretación, reformas o derogación de las leyes o derechos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

ARTICULO 40o. Se considera aprobado todo proyecto de ley o decreto no devuelto por el ejecutivo en ese plazo, a no ser que durante ese término la Asamblea hubiese entrado

en receso, en cuyo caso la devolución deberá hacerla el primer día de sesiones del periodo siguiente.

ARTICULO 41o. La facultad de veto del ejecutivo se sujetará a las siguientes reglas:

- I. Todo proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Asamblea, quien lo discutirá nuevamente en la parte conducente.
- II. De ser confirmado el proyecto original, por las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea, éste será ley o decreto y devuelto al ejecutivo para su publicación, y
- III. Si la Asamblea aprobase, por la misma mayoría calificada, en parte o todas las observaciones hechas por el ejecutivo, se le devolverá para los efectos de la fracción anterior.

ARTICULO 42o. El ejecutivo no podrá hacer observaciones sobre los acuerdos económicos, las resoluciones que dicte la Asamblea erigida en Gran Jurado o Colegio Electoral, las referentes a la responsabilidad de los funcionarios por delitos oficiales, ni al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias expedido por la diputación permanente.

ARTICULO 43o. Las iniciativas de ley o decreto que fueren desechadas por la legislatura, no podrán volver a ser presentadas en el mismo periodo de sesiones.

ARTICULO 44o. Toda resolución de la Asamblea que tenga carácter de ley o decreto se comunicará al ejecutivo por el presidente y el secretario de la misma.

TITULO QUINTO

DE LAS FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

ARTICULO 45o. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal legislará en todo lo concerniente al mismo, teniendo como facultades las siguientes:

- I. Legislar en todo lo relativo a su orden interno en cuanto no esté reservado por la Constitución General de la República.
- II. Expedir leyes reglamentarias y ejercer las facultades explícitas otorgadas por la Constitución General de la República.
- III. Formular el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- IV. Conocer de la designación del jefe del Departamento del Distrito Federal hecha por el C. Presidente de la República y emitir su aprobación en su caso.
- V. Ratificar los convenios que suscriba el jefe del Departamento del Distrito Federal con los ejecutivos de otras entidades federativas.
- VI. Ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- VII. Ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- VIII. Expedir la Ley de Ingresos del Distrito Federal.
- IX. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- X. Revisar la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal del año anterior.
- XI. Determinar la expedición o reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

XII. Expedir y reformar las leyes relativas al fuero común.

XIII. Todas aquellas que no estén expresamente conferidas a la Federación.

ARTICULO 46o. Para el despacho de los negocios se nombrarán comisiones permanentes y especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución.

Las comisiones permanentes se elegirán en la primera sesión que verifique después de la apertura del periodo de sesiones de su primer año de su ejercicio.

ARTICULO 47o. Las comisiones permanentes serán: Gobierno, Desarrollo Urbano y Ecología, Seguridad Pública, Desarrollo Social, Planeación y Finanzas, Abasto, Desarrollo Rural, Transporte y Vialidad, Obras y Servicios Públicos.

ARTICULO 48o. La Asamblea podrá aumentar o disminuir el número de estas comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

ARTICULO 49o. Asimismo nombrará las comisiones especiales que crea conveniente, cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios.

ARTICULO 50o. Serán comisiones especiales las que acuerde para el mejor despacho de los negocios.

ARTICULO 51o. Cada uno o más individuos de una comisión que tuvieron interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, se abstendrán de votar y firmar el dictamen y lo avisarán por escrito al presidente de la Cámara, a fin de que sean substituidos para el solo efecto del despacho de aquel asunto.

ARTICULO 52o. Los presidentes de las comisiones responsables de los expedientes que pasen a su estudio, y a este efecto, deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos.

ARTICULO 53o. El presidente de la Asamblea no podrá pertenecer a ninguna comisión durante el tiempo de su encargo.

ARTICULO 54o. Las comisiones seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo. El presidente de cada comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros de la comisión y citarlos cuando sea necesario, durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes.

ARTICULO 55o. Toda comisión deberá presentar dicta-

men en los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a vocación.

ARTICULO 56o. Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen, si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.

ARTICULO 57o. Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instituciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

ARTICULO 58o. Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos presidentes, y podrán funcionar con la mayo-

ría de los individuos que las forman.

ARTICULO 59o. Las comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso.

Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares, si los hubiere, y se remitirán a los diputados para su conocimiento y estudio.

Al abrirse el periodo de sesiones, se tendrá por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remita a los legisladores 15 días antes del inicio de cada periodo de sesiones.

Los dictámenes que las comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la asamblea que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente asamblea, con el carácter de proyectos.

DE LAS DISCUSIONES

ARTICULO 60o. Llegada la hora de la discusión, se

leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere pro-
vocado, y después, el dictamen de la comisión a cuyo examen
se remitió, y el voto particular, si lo hubiere.

ARTICULO 61o. El presidente formará luego una lista
de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de
los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de
comenzar la discusión.

ARTICULO 62o. Todo proyecto de ley se discutirá pri-
mero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo par-
ticular cada uno de los artículos. Cuando conste de un solo
artículo, será discutido una sola vez.

ARTICULO 63o. Los miembros de la Cámara hablarán al-
ternativamente en contra o en pro, llamándolos el presidente
por el orden de las listas, comenzando por el inscripto en
contra.

ARTICULO 64o. Siempre que algún individuo de los
que hayan pedido la palabra no estuviere presente en el sa-
lón cuando le toque hablar, se le colocará a lo ultimo de
su respectiva lista.

ARTICULO 65o. Los individuos de la comisión y el
autor de la proposición que se discuta, podrán hablar más de
dos veces, los otros miembros de la Cámara sólo podrán hablar

dos veces sobre un asunto.

ARTICULO 66o. La misma facultad que los individuos de comisiones y autores de proposiciones, tendrán los diputados que sean únicos por su territorio, en los asuntos en que estos estén especialmente interesados.

ARTICULO 67o. Los individuos de la Asamblea, aún cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra, para ratificar hechos o contestar aly ciones personales, cuando haya concluido el orador y sin que puedan hacer uso de la palabra más de cinco minutos.

ARTICULO 68o. Los discursos de los individuos de la Asamblea sobre cualquier negocio, no podrán durar más de media hora, sin permiso de la Asamblea.

ARTICULO 69o. Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra, a menos de que se trate de moción de orden, o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo será permitida la interrupción con permiso del presidente y del orador. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

ARTICULO 70o. No se podrá reclamar el orden sino por medio del presidente, en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se

viertan injurias contra alguna persona o coporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

ARTICULO 71o. Si durante el curso de una sesión alguno de los miembros de la Asamblea reclamare el quórum y la falta de éste fuere verdaderamente notoria, bastará una simple declaración del presidente de la Cámara sobre el particular para levantar la sesión; en todo caso, y cuando dicha falta de quórum sea dudosa, deberá procederse a pasar lista, y comprobada aquella, se levantará la sesión.

ARTICULO 72o. No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre el día inmediato. El presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido, si aquel no lo hiciere así, el presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa, se autoricen por la secretaria insertándolas ésta en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar.

ARTICULO 73o. Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la asamblea, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente si fuere necesario; acto

continuo, se seguirá el debate.

Artículo 109. Ninguna discusión se podrá suspender, sino por estas causas:

PRIMERA. Por ser la hora en que el orden del día fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de Asamblea.

SEGUNDA. Porque la Asamblea acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad.

TERCERA. Por graves desórdenes en la misma Asamblea.

CUARTA. Por falta de quórum, la cual si es dudosa se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del presidente.

QUINTA. Por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Asamblea y que ésta apruebe.

ARTICULO 74o. En el caso de moción suspensiva, se leerá la proposición, y sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar y a algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la Asamblea si se toma en consideración inmediatamente, en caso afirmativo, discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, al efecto, tres individuos en pro y

tres en contra; pero si la resolución de la Asamblea fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada.

ARTICULO 75o. No podrá presentarse más de una proposición suspensiva en la discusión de un negocio.

ARTICULO 76o. La falta de quórum se establece, cuando es verdaderamente notoria, por una simple declaración del presidente de la Asamblea, cuando es dudosa, por la lista que pasará la secretaria por acuerdo de la presidencia, o a petición de un miembro de la Asamblea.

ARTICULO 77o. Cuando algún individuo de la Asamblea quisiera que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el solo efecto de hacer la moción correspondiente y aceptada que sea la Asamblea, la lectura del documento deberá hacerse por uno de los secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador.

ARTICULO 78o. Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión Dictaminadora y de los funcionarios a que alude este Reglamento. En los demás asuntos que sean económicos de la

Asamblea bastará que hablen tres en cada sentido, a no ser que ésta acuerde ampliar el debate.

ARTICULO 79o. Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión; pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta.

ARTICULO 80o. Antes de que se declare si el punto está suficientemente discutido, el presidente leerá en voz alta las listas de los individuos que hubieren hecho uso de la palabra y de los demás que aún la tuvieren perdida.

ARTICULO 81o. Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no el proyecto a la comisión.

Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, mas si fuere negativa, se tendrá por desechada.

ARTICULO 82o. Asimismo, cerrada la discusión de ca-

da uno de los artículos en particular, se preguntará si ha lugar o no a votar: en el primer caso se procederá a la vota ción, y en el segundo volverá el artículo a la comisión.

ARTICULO 83o. Si desechado un proyecto en su totali dad, o en alguno de sus artículos hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presenta- do a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discu sión del dictamen de la mayoría de la comisión.

ARTICULO 84o. Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una des- pués de otra, señalándolas previamente su autor o la comi- sión que las presente.

ARTICULO 85o. Cuando nadie pida la palabra en con- tra de algún dictamen, uno de los individuos de la comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho y se procederá a la votación.

ARTICULO 86o. Cuando sólo se pidiere la palabra en pro, podrán hablar dos miembros de la Asamblea.

Cuando sólo se pidiera la palabra en contra, habla- rán todos los que la pidieren, pero después de haber hablado tres, se preguntará si el punto está suficientemente discu ti do.

ARTICULO 87o. En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados.

ARTICULO 88o. Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión, admitida, se pasará a la comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada.

ARTICULO 89o. Todos los proyectos de ley que consisten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la Asamblea, a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que éste a debate, si lo pide algún miembro de la Asamblea y ésta apruebe la petición.

ARTICULO 90o. En la discusión en lo particular, se pondrán aparte los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea quieran impugnar; y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votar lo después de un solo acto.

ARTICULO 91o. También podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos, en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

DE LAS VOTACIONES

ARTICULO 92o. Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula, nunca podrá haber votaciones por aclamación.

ARTICULO 93o. La votación nominal se hará del modo siguiente:

- I. Cada miembro de la Asamblea, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no.
- II. Un secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben.
- III. Concluido este acto, uno de los mismos secretarios preguntará dos veces en alta voz si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el

presidente.

- IV. Los secretarios o prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno de los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaron; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

ARTICULO 94o. Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Asamblea y sea apoyado por otros cinco..

ARTICULO 95o. Las demás votaciones sobre resoluciones de la Asamblea serán económicas.

La votación económica se practicará proponiéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben.

ARTICULO 96o. Si al dar la secretaria cuenta del resultado de la votación económica, algún miembro de la Asamblea pidiere que se cuenten los votos, se contarán efectiva-

mente. A este fin se mantendrán todos incluso el presidente y los secretarios de pie o sentados según el sentido en que hubieren dado su voto; dos miembros que hayan votado uno en pro y otro en contra contarán a los que aprueben y otros dos de la misma clase a los que reprueben; estos cuatro individuos que nombrará el presidente, darán razón al mismo en presencia de los secretarios del resultado de su cuenta y hallándose conformes, se publicará la votación.

Cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediese de tres votos, se tomará votación nominal.

ARTICULO 97o. Las votaciones para elegir personas se harán por cédulas, que entregarán al presidente de la asamblea y éste las depositará, sin leerlas, en un ánfora que al efecto se colocará en la mesa.

Cumpliendo la votación, uno de los secretarios sacará las cédulas, una después de otra, y las leerá en alta voz, para que otro secretario anote los nombres de las personas que en ella aparecieren y el número de votos que a cada uno le tocaren, leída la cédula se pasará a manos del presidente y de los demás secretarios para que les conste el contenido de ella y puedan reclamar cualquiera equivocación que se advierta, finalmente, se hará el cómputo de votos y se publica

rá el resultado.

Una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados para la elección de personas, la secretaria dará cuenta a la Cámara del resultado de la votación.

ARTICULO 98o. Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta.

ARTICULO 99o. Para calificar los casos en que los asuntos son de urgente u obvia resolución se requieren las dos terceras partes de los votos presentes.

ARTICULO 100o. Si hubiere empate en las votaciones, que no se refieran a elección de personas, se repetirá la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión.

ARTICULO 101o. Cuando llegue el momento de votar, los secretarios lo anunciarán en el salón y mandarán que se haga igual anuncio en la sala de desahogo. Poco después comenzará la votación.

ARTICULO 102o. Mientras ésta se verifica, ningún miembro de la Asamblea deberá salir del salón ni excusarse de votar.

Los artículos de cualquier dictamen no podrán divi-

dirse en más partes, al tiempo de la votación, que las designadas con anterioridad.

DE LA FORMULA PARA LA EXPEDICION DE LEYES

ARTICULO 103o. Las leyes serán redactadas con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobadas, y al expedirse serán autorizadas por la firma del presidente de la Asamblea y de un secretario si la ley hubiere sido votada por ambas.

ARTICULO 104o. Las leyes votadas or esta Asamblea se expedirán bajo esta fórmula: "La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta (aquí el texto de la ley o decreto)".

DE LA COMISION PERMANENTE

ARTICULO 105o. En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias de la asamblea, e inmediatamente después de esta ceremonia, serán elegidos 15 diputados para formar la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones y bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, y de nombres, si hubiese dos o más apellidos iguales, procederá a

nombrar por mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y un secretario.

ARTICULO 106o. La mesa de la Comisión Permanente ejercerá sus funciones durante el receso de la Asamblea para la cual fue elegida.

ARTICULO 107o. Verificada la elección de la mesa, los elegidos tomarán desde luego posesión de sus puestos y el presidente declarará instalada la Comisión Permanente, comunicándolo así a quienes corresponda.

ARTICULO 108o. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana, en los días y a las horas que el presidente de la misma designe, si fuera de los días señalados hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones, así se verificará, previo acuerdo del presidente.

ARTICULO 109o. Para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente nombrará, a propuesta de la mesa y por mayoría de votos, en el mismo día de su instalación, las siguientes comisiones:

Agricultura y Fomento
Comunicaciones y Obras Públicas
Educación Pública
Gobernación

Guerra y Marina
Hacienda y Crédito Público
Justicia
Puntos Constitucionales
Relaciones Exteriores
Gobierno
Desarrollo Urbano y Ecología
Seguridad Pública
Desarrollo Social
Planeación y Finanzas
Abasto, Desarrollo Rural
Transporte y Vialidad, y
Obras y Servicios Públicos

ARTICULO 110o. El último día útil de su ejercicio, en cada periodo, la Comisión Permanente tendrá formado, para entregarlo al secretario de la Asamblea, un inventario conteniendo, respectivamente, los memoriales, oficios o comunicaciones y demás documentos que hubiere recibido.

Además, en el inventario correspondiente en el último receso de cada legislatura, se comprenderán los expedientes que la Comisión Permanente hubiese recibido de la Asamblea al clausurarse sus últimas sesiones ordinarias.

ARTICULO 111o. Cuando la Asamblea celebre sesión ex

traordinaria, la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos, sino en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado a sesión extraordinaria.

ARTICULO 112o. Cuando la Comisión Permanente ejerza atribuciones de Colegio Electoral, respecto a las elecciones de autoridades judiciales, hará la declaración correspondiente con fundamento de la ley.

DEL "DIARIO DE LOS DEBATES"

ARTICULO 113o. La Asamblea tendrá un órgano oficial denominado "Diario de los Debates" en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

No se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL

Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1985.

BATAILLON, CLAUDE y HELENE RIVIERE D'ARC.

La Ciudad de México, México, D. F. Secretaría de Educación Pública. Edit. Diana, Colección SepSetentas, núm. 99, 1979.

BERTRAND, MICHAEL-JEAN

Geografía de la Administración. El impacto espacial en las capitales nacionales. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1979.

BRASILIA, Distrito Federal. Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República, Distrito Federal. Río de Janeiro: Fundación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Colección de Monografías Municipales, Nueva serie núm. 1, 27 de mayo de 1983.

BRERETON, THOMAS FRANCIS

Planning in the National Capital: A study of Organizations and Problems in Three Federal Capital Cities. (Tesis). New York; Syracuse University, 1972.

BUREAU OF STATISTICS OF THE DOMINION OF CANADA, Canadá, guía oficial de las condiciones actuales y

progresos recientes. Ottawa: 1964.

BURGOA, IGNACIO

Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, México 1980.

CASTELL, MANUEL

La Cuestión Urbana Siglo XXI. Editores México,
1985.

CHAVERO, ALFREDO

México a través de los Siglos. Ed. Cumbres 1967,
Tomo I.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL

Los grandes retos de la Ciudad de México, México,
D. F.: Grijalbo, 1982.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Foro de consulta popular para la planeación demo-
crática "Ciudad de México". Documento de conclusio-
nes y recomendaciones. México, D. F.: D.D.F., mar-
zo de 1983.

THE ECONMIST

"Schools Brief: Not-so-little local difficulties.
Centralising. What for the cities?". Londres: 19
de noviembre de 1983, Vol. 289, núm. 7316.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA

Tomo XXIV. Reul-Retener-Deiskill, S. A. Buenos Ai-
res, 1977.

FRAGA, GABINO

Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1977.

GARZA, GUSTAVO

El Proceso de Industrialización en la Ciudad de Mé-
xico. El Colegio de México 1985.

HERRERA Y LASSO, MANUEL

Estudios constitucionales. México, D. F.: Edit. Po-
lis", 1940.

KELSEN, HANS

Teoría General de Derecho y del Estado. Imprenta
Universitaria, México 1950.

LOPEZ AUSTIN, ALFREDO

Constitución Real de México.

MATUTE, ALVARO

México en el Siglo XIX, Antología de Fuentes e in-
terpretaciones históricas. UNAM. México 1973.

OCHOA CAMPOS, Moisés

La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, México 1958.

PIERCE, NEAL R. y MICHAEL BARONE

The Mid-Atlantic States of America: People, Poli-
tics and Power in the five Mid-Atlantic States and
the Nation's Capital. Nueva York: Norton, 1977.

PEREZ DUARTE, ALEJANDRO

"El sistema del control en el Gobierno de la Ciu-

de México". Revista de la Administración Pública
INAP. México 1985.

QUIGLEY, HAROLD S. y JOHN E. TURNER
The New Japan, Government and Politics. Minneapo-
lis: University of. Minnesota Press, 1956.

RHODES, GERALD y S. K. RUCK
The Government of Greater London. Londres: Allen
and Unwin, 1969.

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLI-
CAS
Glosario de términos sobre asentamientos humanos.
México.

SERRA ROJAS, ANDRES
Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1979.

SIEGFRIED, ANDRE
Suiza. Un ejemplo de democracia. México, D. F.:
Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de
Política, 1958.

TENA RAMIREZ, FELIPE
Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa, 1980.

VAN LOON, RICHARD y MICHAEL S. WHITTINGTON
The Canadian Political System. Environment,
Structure and Process. Toronto: McGraw-Hill, 1971.