

93
27

**ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
DEL DISTRITO FEDERAL**

FALLA DE SP/STN

Georgina Bazán Zamudio



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.

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL

DISTRITO FEDERAL

C A P I T U L O I

ORIGENES HISTORICOS Y EVOLUCION DE LA ASAMBLEA

	Pág.
INTRODUCCION	3
A) CONCEPTO GENERICO DE ASAMBLEA Y REPRESENTACION	7
B) GRECIA	8
C) ROMA	11
D) EDAD MEDIA	21
E) RENACIMIENTO	23

C A P I T U L O II

PARLAMENTO

A) ORIGEN DEL PARLAMENTO	27
B) ORGANIZACION	30
C) PRIMER MINISTRO	34
D) CAMARA DE LOS COMUNES Y CAMARA DE LOS LORDS.	35

C A P I T U L O III

EL DISTRITO FEDERAL.

A) HISTORIA DEL DISTRITO FEDERAL	41
B) EL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO	56

	Pág.
C) LA REPRESENTACION VECINAL EN EL DISTRITO FEDERAL	64
D) GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	66
E) EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	68
F) EL SISTEMA REPRESENTATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL	72

CAPITULO IV

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

A) ORIGEN Y CAUSA.	75
B) PROYECTO DE REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL.	85
C) INICIATIVA DE LEY DEL PODER EJECUTIVO ..	87
D) APROBACION DE INICIATIVA POR EL CONGRESO DE LA UNION	89
E) ORGANIZACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.	92
F) PROCEDIMIENTO DE ELECCION DE REPRESENTANTES.	96
G) FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA	96
H) FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	97
I) PROCESO NORMATIVO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.	101
J) NATURALEZA JURIDICA	104
K) DIVERSAS OPINIONES PROVOCADAS POR LA CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	109

CAPITULO V**LA FUNCION NORMATIVA DE LA ASAMBLEA DEL
DISTRITO FEDERAL Y SUS RELACIONES
CON OTROS ORGANOS**

A) LOS INSTRUMENTOS DE LA FUNCION NORMATIVA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL	113
B) AMBITO DE LA FUNCION NORMATIVA	121
C) MATERIAS DE REGLAMENTACION	126
D) LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y LOS OTROS PODERES DEL DISTRITO FEDERAL	123
E) LA ASAMBLEA Y LOS ORGANOS VECINALES ...	133
CONCLUSIONES	137
BIBLIOGRAFIA	141

INTRODUCCION

La Ciudad de México, espacio privilegiado de la historia nacional, centro del poder, la cultura, y las tradiciones presenta los más acusados razgos de la mexicanidad, entre su espíritu cosmopolita y sus características provincianas, sin olvidar sus grandes abismos sociales. A ella debe nuestro país su nombre.

Vértice de la fe, el poder, la economía, la cultura y la historia, en ella se pone a prueba actualmente la capacidad de supervivencia de nuestro sistema y es el reflejo de la vida citadina mexicana, mosaico de las diferentes etnias, razas y estratos sociales que son producto de nuestro mestizaje.

La Ciudad de México ha despertado siempre encontrados sentimientos en aquellos que han formado parte de su historia. Desde la llegada de las siete Tribus de Aztlán, el asombro de Cortés, la voluntad de sus habitantes y la fe, orgullo y preocupación de los mexicanos la han convertido en el centro de nuestra nacionalidad.

Su importancia y la magnitud de sus problemas son evidentes, como también lo es que buena parte del esfuerzo nacional se encauza para su conservación.

La Ciudad de México es, además, sede del Distrito Federal, por lo tanto, capital política de la República y residencia de los Poderes Federales, situación que desde 1824 ha determinado tanto su actual desarrollo y magnitud, como su régimen jurídico.

1824 señala el punto de partida de una de las controversias más importantes en nuestro sistema federal: el gobierno del Distrito Federal.

Desde entonces se crearon distintos tipos de regímenes por nuestros textos legales supremos, todos ellos con un rasgo común: el encomendar al gobierno central la administración del Distrito Federal, sin que sus habitantes pudieran intervenir en la formación de los órganos que los gobernarían, con la excepción de los ayuntamientos que en 1828 desaparecieron definitivamente.

La polémica sobre el gobierno del Distrito Federal ha generado reclamos continuos de la ciudadanía, los que han estado presentes especialmente en el México contemporáneo, en el que, el crecimiento de la ciudad, la politización y culturización de sus habitantes y el despertar cívico han caracterizado las relaciones entre gobernantes y gobernados, evidenciando que los procesos jurídicos para el diseño de formas sociales y de gobierno nunca han tenido un desarrollo paralelo al de la sociedad en que se aplican.

Este marco nos introduce a la problemática de la representación ciudadana y derechos políticos en el Distrito Federal, donde ya no sólo se discute el problema particular, sino que el sistema representativo se encuentra a prueba.

Dos encontradas posturas se enfrentan en esta discusión: la institucional, que busca mantener el statu de preeminencia de los poderes federales en el Distrito Federal, y la que reclama la creación de una entidad federativa y la desaparición del Distrito. Las opiniones divergentes, ambas con evidentes fines políticos, encuentran sostén en distintos fundamentos pero, no obstante sus diferencias, coinciden en que la democratización y la modernización son dos necesidades de nuestra macrouberbe, pues una quinta parte de la población mexicana no elige directamente a sus gobernantes más inmediatos, no tienen posibilidad de influir directamente en las decisiones que involucran a sus necesidades directas.

Distintos mecanismos e instituciones se han creado para promover y permitir la participación ciudadana en el Distrito Federal desde 1828, pero la realidad y las nuevas situaciones que surgen del fenómeno de la ciudad de masas generan que las medidas implementadas sean pronto superadas.

El Constituyente permanente, a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid, reformó la Constitución creando la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como una medida para democratizar un poco la vida política del Distrito Federal. A este órgano colegiado, definido como de participación ciudadana, se le facultó para emitir cuerpos normativos que tendrán como fin reglamentar los diversos aspectos del devenir comunitario, así como la atribución de representación y gestión de las demandas ciudadanas.

Nació pues, una importante institución que resume la voluntad de buscar soluciones nuevas para añejos problemas y la inquietud y lucha ciudadana por conseguir espacios de participación.

Hoy, a pesar de las críticas, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es una opción real, con sus defectos y virtudes. Su estudio y análisis es nuestra intención a través de las páginas siguientes.

Nos ha llevado a esta tarea no sólo el deber universitario de formular la tesis, para el examen de Licenciatura, sino también nuestra inquietud como persona de Derecho para estudiar y conocer los instrumentos de gobierno existentes en el ámbito en que nos desarrollamos. De antemano reconocemos tener fallas y carencias en este trabajo, pero es casi nula la bibliografía de apoyo existente en este aspecto que hubiera podido soportar y proporcionarnos más luces. Todo ello lo hemos tratado de subsanar con un gran deseo y voluntad para cumplir en una forma honesta con nuestro deber, lo cual además intentamos con un gran amor y respeto a nuestras instituciones y en especial a nuestra Alma Mater.

CAPITULO I

ORIGENES HISTORICOS Y EVOLUCION DE LA ASAMBLEA

A) Concepto Genérico de Asamblea y Representación

Antes de exponer la evolución histórica de la asamblea como forma de representación en diversas culturas es pertinente conceptualizar genéricamente qué es asamblea y representación, ya que sería inútil profundizar cualquier tema, cuando se carece del conocimiento de los conceptos fundamentales.

La Real Academia de la Lengua Española define Asamblea y Representación como sigue:

Asamblea:

Reunión numerosa de personas convocadas para algún fin. (1)

Cuerpo político y deliberante, como el Congreso o el Senado. (2)

Representación:

Conjunto de personas que representan a una entidad, colectiva o corporación. (3)

A través de este trabajo se tratará de explicar cómo ambos conceptos se han enlazado, con la finalidad de que la población, uno de los elementos fundamentales del Estado, sin el cual sería

1 "Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española, Madrid, 1970, pág. 128.

2 Ibidem.

3 El concepto se define como la realización para una persona de ciertos actos a nombre de otra persona llamada representado, de suerte que sus efectos se produzcan para ésta última. La etimología latina es representatio: acción y efectos de actuar o sustituir en su actuación a una persona haciendo sus veces.

imposible su existencia, ha sido representada por asambleas, con la función de tomar decisiones políticas fundamentales y tratar de mantener el control político.

B) Grecia

Las más primitivas formas de Estado que nos son conocidas poseían ya algún tipo de Asamblea. Esparta poseía un Consejo Oligárquico restringido (gerusia) compuesto por ancianos; una asamblea compuesta por el pueblo (apella), y cinco Magistrados que constituían el Eforo.

Los ciudadanos atenienses se reunían en las plazas del mercado, votaban sobre todos los asuntos importantes y elegían a sus representantes, quienes formaban un Consejo o Asamblea (aréopago) integrada por los jefes de la nobleza, que hacían las veces de Tribunal Supremo, y cuyos miembros monopolizaban todos los cargos oficiales. No era una manera tranquila de obtener las cosas. Entre el pueblo había frecuentes discrepancias y se formaban partidos hostiles que reñían.

Ante esta situación se encomendó a Solón, uno de los siete sabios de Grecia, la redacción de una nueva legislación. En el aspecto político determinó que los arcontes o gobernadores podían ser elegidos entre los pertenecientes a la primera clase social (nobles). Se creó un Congreso de cuatrocientos miembros, todos nobles, y una asamblea popular (ekkklesia).

Participaban en la Asamblea todos los ciudadanos hombres de más de 18 años de edad, nacidos de padres atenienses y desde Pericles, de una madre ateniense igualmente. Esta asamblea es un órgano de gobierno directo, puesto que no hay asamblea de mandatarios electos. El número de ciudadanos, oscila en el año 440, entre cuarenta y cinco mil y el sistema funciona gracias a un ausentismo pronunciado, ya que de hecho la asamblea ordinaria no reunía a más de dos o tres mil ciudadanos aunque para las reuniones más importantes se había fijado un quórum de más de seis mil. Al principio del quinto siglo, la asamblea convocaba una vez por pritanio y desde Pericles, las reuniones se hicieron mucho más frecuentes demostrando la prioridad absoluta que se daba a la vida pública entre los atenienses. El lugar de la reunión era el Pnyx, anfiteatro natural frente a la acrópolis para las Asambleas Ordinarias, y el ágora para las reuniones

plenarias. La identidad de los participantes, era verificada por escrutadores con la ayuda de listas de las tribus. No se tienen noticias de partidos políticos ni de grupos permanentes de presión y la libertad individual es absoluta y evidente. La mayoría en la votación se obtiene exactamente por la mayoría de votantes.

Se conocen tres tipos de votaciones en la Asamblea Griega.

Cuando la libertad de un individuo está en discusión, se recurre al voto secreto mediante boletas depositadas en una urna. Cuando se trata de elegir magistrados, generalmente se echa a la suerte y hasta el siglo quinto se escoge por el procedimiento de las habas. Se colocan en una urna nueve habas blancas y una negra. De los diez candidatos, el que saca el haba negra es designado. El voto con la mano levantada es empleado para los negocios cotidianos.

La Asamblea es soberana y dueña de su orden del día. Desde la tribuna un ciudadano o un magistrado, presenta a la consideración de los asistentes el proyecto respectivo y la discusión se abre inmediatamente. El proyecto debe imperativamente ser transmitido a la Boulé que es un consejo formado por magistrados, que sirve de contrapeso al pueblo todo poderoso. Este órgano debe redactar un reporte o probouleuma que puede ser hostil o favorable al proyecto. Este reporte de la Boulé, se pone a la consideración de la asamblea para que cualquier ciudadano pueda tomar la palabra a fin de discutir, enmendar o corregir el proyecto para ponerlo a votación de los asistentes.

La Asamblea gobierna, legisla y muy excepcionalmente juzga.

Designando a los magistrados, revocándolos o controlándolos participan en el gobierno indirecto de la ciudad. En política exterior y en otros asuntos del gobierno interno participa directamente, ya que interviene para declarar la guerra y la paz, los términos de una alianza, entregar recompensas e imponer contribuciones.

Las leyes que emite se colocan por encima de cualquier otro mandamiento. Siempre los atenienses, afirmaron que el reino soberano de la ley es superior al mismo pueblo y es uno de los principios de la democracia. Cuando el pueblo rechaza el reino de la ley, se convierte en déspota. Para reformar la ley se le ha impuesto a la asamblea un procedimiento pesado y solemne.

El consejo denominado Boulé designa un comité de expertos para estudiar la reforma de la ley de que se trate y redactar un reporte o un probouleuma, mismo que es sometido a una asamblea global con quórum especial que se pronunciará no sin antes proclamar la inmunidad de aquel que ha tomado al iniciativa de revisión.

Normalmente la ecclesia no juzga.

En caso de atentado grave a la seguridad del estado, como traición, malversación o violación de la confianza popular y en ausencia de una ley que reprima especialmente el acto incriminatorio, se pide a la asamblea, que es la fuente de la ley, que califique el crimen y que eventualmente lo castigue. El procedimiento era el siguiente: La acusación a través de acción popular ya sea contra un particular o contra un magistrado, es lanzada ante la asamblea. Se somete a votación si la acusación se prosigue o no, y en caso afirmativo se transmite a la Boulé para la redacción del indispensable probouleuma elaborado sin escuchar a las partes proponiendo una calificación del crimen, determinando la culpabilidad y sugiriendo una pena. La asamblea informada puede proceder a enviar el negocio hacia el tribunal de los heliastas para calificar el crimen y pronunciar la pena, o bien juzga ella misma libremente. Acusador y acusado pueden defenderse según el caso ante los heliastas o ante la asamblea, siendo siempre las penas muy pesadas, entre ellas la pena de muerte, cuya ejecución fue frecuentemente cambiada por la del exilio.

Finalmente se instituyó una corporación llamada heliaia, compuesta de cuatro mil ciudadanos, con la función de fiscalizar la labor de los jueces y hombres públicos.

Al llegar al poder Clésthineses, se realiza una reforma radical en el sentido democrático. El pueblo revocó los poderes a un Consejo de ancianos, y formó por sorteo seis mil hombres, para que actuaran como jueces remunerados, a fin de que nadie, por pobreza, pudiera dejar de atender esas funciones, haciéndolo con honestidad.

En 460 antes C., poco después del derrocamiento de los nobles, surgió un gran político perteneciente a la propia nobleza: era Pericles. El pueblo de Atenas pronto empezó a quererlo por su

sensatez y liberalidad; fue elevado a la más alta Magistratura y, desde entonces, todos los años durante más de treinta, fue reelegido.

A pesar de ser rico y noble, tomaba partido casi siempre por la gente del pueblo contra la nobleza. Contribuyó a darle poder a la asamblea del pueblo y al consejo de quinientos, que aprobaban muchas de las leyes y fallaban los litigios. Cuidó que se promulgaran las leyes para que se les pagara a los jurados su trabajo y a los soldados sus servicios. Contribuyó a extender el derecho de voto a otros ciudadanos, e hizo muchas cosas sabias en el arte de gobernar y en la diplomacia.

Desde la constitución de 1975, la actual ciudadanía griega es representada por el Parlamento. Este elige un Presidente para gobernar por un periodo de cinco años. El Presidente designa al Primer Ministro, y los demás miembros de su Gabinete se nombran siguiendo sus sugerencias. El Parlamento es unicameral y debe tener más de doscientos, pero menos de trescientos diputados elegidos directamente, a través del sufragio universal por los ciudadanos, para ejercer sus funciones por un periodo de cuatro años.

C) Roma

Las instituciones jurídicas del derecho romano, son la columna vertebral de varias del mundo, y nuestro sistema jurídico no ha quedado aislado a este hecho, ya que varias de ellas han servido de modelo a las nuestras.

Los romanos poseían el verdadero arte de gobernar. Su estructura política estaba casi perfectamente organizada para la época en la que se desarrolló el pueblo romano. No podemos dejar de analizar, con detenimiento, cada una de sus estructuras políticas, ya que en la medida que van evolucionando puede uno percatarse de la necesidad y el esfuerzo del pueblo romano, por ser él quien tomó las decisiones políticas fundamentales, delegándole sus funciones a un Consejo o Asamblea.

Una gran oscuridad reina acerca de los orígenes de Roma. Los historiadores romanos de la época de la República al Imperio tuvieron buen cuidado de ligar los orígenes de Roma con las más bellas tradiciones griegas y con una gran fantasía. Eneas había huido de las ruinas de Troya, estableciéndose en Italia, casándose

con una princesa. El hijo de Eneas, Ascanio, fundó Alba Longa y, posteriormente, uno de sus descendientes, Amulio, destronó allí a su hermano Munitor, matando a sus hijos, a la vez que condenaba a su hija a virginidad perpetua. Afortunadamente intervino el dios Marte, con el cual tuvo unos gemelos, Rómulo y Remo, que fueron abandonados por órdenes de su tío en el Tiber, y recogidos por el pastor Fáustulo y amamantados por una loba. A causa de las rivalidades con los jóvenes de Alba Longa, los condujeron ante el Rey y se descubrió la verdad. La población de Alba Longa se unió a los gemelos para destronar al usurpador. Luego Rómulo y Remo se retiraron para fundar su propia ciudad, Roma.

Según autores romanos, esta fundación ocurrió en el año 753 A.C., cuando aventureros de diversas razas se unieron para establecer los cimientos de la nueva ciudad, bajo la dirección de los dos hermanos.

No se sabe mucho sobre los reyes que gobernaron Roma antes de empezar su verdadera historia. Se ha hecho mención que el tercero de sus reyes fue Tulio Hostilio, un enérgico militar. El cuarto rey fue Anco Marcio, es el último rey pre-etrusco; luego Roma es conquistada por los etruscos. El primer rey etrusco es Tarquino. Su sucesor Servio Tulio, quien agrupa a los ciudadanos en centurias; y finalmente Sexto Tarquino, el tirano, provoca el descontento, del que nace la República en 509 ó 510 A.C. Es verdad que los reyes crearon el poder de la ciudad y le proporcionaron un ejército formidable, pero con la misma certeza puede afirmarse que eran unos tiranos, tan crueles que el pueblo concluyó por revelarse y expulsarlos de Roma.

Al lado del Rey encontramos al Senado, compuesto por ancianos. Los senadores eran designados por trescientos grupos de familias; en principio parece que hubo aproximadamente trescientos senadores. Posteriormente se analizará a grandes rasgos cada una de estas estructuras políticas.

El tercer factor de la estructura política en Roma son los comicios, la asamblea de ciudadanos. En ella, cada ciudadano tenía exactamente la misma influencia sobre las decisiones colectivas; previamente la población se repartía en treinta curias.

Después del cambio de la monarquía a la República, se instauró el nuevo gobierno, y durante muchos siglos los romanos

abhorrecieron hasta la palabra "Rey". Decidieron no permitir jamás que los reyes pudieran oprimirlos de nuevo; se gobernarían a sí mismos. Por eso, cada año los Patricios elegían a dos funcionarios llamados cónsules para que manejaran los asuntos de la ciudad. Este plan hizo de Roma una República, aunque, por cierto, pasó largo tiempo antes de que el pueblo propiamente dicho tuviera la menor intervención en el gobierno.

Los patricios pronto comenzaron a tratar muy mal al resto de la población (plebeyos). A un hombre pobre le era muy difícil obtener justicia contra un rico, y en muchas otras formas los patricios oprimían a los plebeyos.

En los tiempos en que la monarquía desaparece, los romanos ya habían ensanchado su territorio y prosperado de manera notable, debido en gran parte a que los patricios habían aceptado a la plebe en las filas de sus aristocráticas legiones. Por eso el pueblo, como ocurre siempre, cargaba con la mayor parte del trabajo y de las guerras, pensó que debía tener voz en el gobierno o que, de lo contrario, no pelearía por los ricos nobles. Por fin, los patricios y los plebeyos acordaron que a éstos se les permitiera elegir a ciertos funcionarios llamados tribunos, para que los protegieran. Con el tiempo, las facultades de los tribunos aumentaron, hasta que por fin pudieron prescindir de toda ley, que consideraban injusta y hasta vetar las órdenes de los cónsules; podían incluso salvar a los condenados a muerte, y como los tribunos eran hombres del pueblo, estaban prontos por lo general a ayudar a cualquier plebeyo que se hallara en dificultades.

Al principio, los cónsules gobernaban prácticamente a Roma; tenían las siguientes facultades: la *coercitio* (función policiaca), la *iurisdictio* (facultad de dirigir la administración de justicia), el mando militar el *ius agendi cum populo* (derecho a hacer proposiciones a los comicios), el *ius agendi cum senatu* (derecho a pedir la opinión al senado), y amplias facultades financieras. A fin de impedir que un cónsul se convirtiera en tirano tropezaba con fuertes limitaciones; la *intercessio* de su colega, es decir que sus decisiones tenían que ser vetadas por su colega, el veto del tribuno de la plebe, y la *provocatio ad-populum* (una apelación contra la imposición de las penas graves, pronunciada ante los comicios). Cuando ambos tenían el comando del mismo ejército, uno de ellos gobernaba un día y el otro el siguiente; y, desde luego, esta combinación, en apariencia deplorable, no habría da-

do buen resultado con cualquier otro pueblo que no fuese el romano, con su claro instinto de respeto y acatamiento para cuanto significase el gobierno, la ley y el orden. Con el tiempo, los cónsules no pudieron cumplir con todo su trabajo, y hubo que agregar nuevos funcionarios.

Entre ellos figuraba el tribuno militar, creado en 44 A.C. Los tribunales militares eran jefes de infantería y fueron seleccionados entre los plebeyos; los censores debían organizar cada cinco años un censo general de la población romana, primero con fines religiosos, y luego con finalidades predominantemente fiscales. Además, ejercían una finalidad moral, determinando quiénes debían entrar en el senado y quiénes debían salir de él. Los cuestores, creados en 421 A.C., intervenían en la justicia penal e imponían multas. Paulatinamente comienzan a administrar parte de las finanzas públicas; los pretores creados en 367 A.C., se encargaban de la administración de la justicia civil; los ediles, nombrados desde 366 A.C., eran los magistrados responsables del orden de las calles y mercados; la dictadura es una magistratura extraordinaria para épocas de crisis nacional, cuando estaba en juego la existencia misma de Roma. Detrás de todos estos funcionarios había otro organismo que hacía las leyes.

Los romanos creían que los hombres más viejos eran los más sabios, y derivando la palabra del término *senex*, o sea "viejo" en latín, llamaron a la asamblea de estos hombres Senado. Sólo los nobles o patricios podían figurar allí; y un senador era una persona muy importante.

Así como a los plebeyos no les gustaba que los cónsules tuvieran tanto poder, también objetaban que el senado tuviese mucha autoridad, ya que no tenían intervención en él. Había una asamblea llamada *comitia centuriata*, que comprende al pueblo entero, patricios y plebeyos, en la cual la unidad de voto es la centuria. Aunque los plebeyos podían votar, sus votos no pesaban tanto como el de los patricios. Las decisiones en los comicios por centurias no era obligatoria hasta después de haber recibido la sanción del senado. La influencia de los patricios estaba de este modo protegida. Es difícil precisar cuál fue desde su origen el papel de estas nuevas asambleas, pero lo cierto es que no hicieron desaparecer los comicios por curias. Esta asamblea constituía entre los romanos, la forma más antigua del poder legislativo.

Otra asamblea, la comitia tributa, daba a cada hombre un voto igual. En ella, los plebeyos podían hacer su voluntad y, después de muchos años, aquel cuerpo tuvo la facultad de dictar leyes. Luego decretó que los plebeyos podían sentarse en el senado y ser cuestores o censores. Antes que concluyera la República romana, los ciudadanos comunes alcanzaron casi los mismos derechos que los plebeyos.

El verdadero centro del poder, en Roma, fue siempre el senado. Había trescientos senadores, y eran hombres con suma experiencia en asuntos militares o políticos. Cuando sobreviniera una guerra o cualquier dificultad gubernamental, podían reunirse y discutir la política que debía seguirse y aconsejar a los cónsules la mejor manera de resolver el asunto. El senado romano desenvolvía sus funciones mucho mejor que la asamblea griega. Desde luego, tenía a veces problemas, y había senadores malvados y corruptos, pero en los primeros tiempos sobre todo tuvo muchos hombres sabios e intrépidos que orientaron al gobierno con patriotismo y maestría.

Toda esta explicación revela el espíritu de orden de los romanos. No eran curiosos como los griegos, ni se destacan en la poesía, el arte y la filosofía. Pero poseían cierto instinto genial para la política, que los capacitaba para crear un imperio.

Cuando extendieron su poder sobre las tribus vecinas de Italia, no oprimieron a sus víctimas como los etruscos, convirtiéndolos en esclavos y enemigos; les daban intervención en el Estado romano y los protegían de sus demás enemigos.

Muy a menudo aquellas tribus consideraron a Roma un guardián y un guía, más que una potencia que había venido a dominarlos.

En general, la democracia que crearon los romanos se parecía bastante a la griega. Aunque ésta era más adelantada que la de aquéllos. En el curso de su historia los romanos crearon ideas sobre ciertas formas de gobierno, que han tenido desde entonces mucha importancia.

Al principio, Roma era una pequeña ciudad sobre el Tiber,

y alrededor de él, que era gobernada por reyes. En esa época los reyes de Roma eran elegidos por los guerreros en vez de ser gobernantes hereditarios.

Uno de los reyes, Sexto Tarquino, ultrajó el honor de una bella dama patricia, Lucrecia, que se suicidó para no sobrevivir a su deshonra. Entonces, el pueblo, a la vista de su cadáver, juró no consentir más los abusos de los reyes y abolió la monarquía, declarando una nueva forma de gobierno. La monarquía no era sin embargo absoluta, sino que se limitaba a ejercer el poder ejecutivo, mientras que el senado proponía las leyes, y el pueblo, reunido en asamblea, las aprobaba. Esto sucedía unos cinco siglos antes de Cristo.

EL SENADO

Nos relata Tito Livio que poco después de fundada Roma, Rómulo sastifecho de las fuerzas reunidas en la ciudad y queriendo someterlas a una dirección —gobierno—, creó cien senadores, ya que este número le pareció suficiente, porque no encontró más personas que merecieran ser nombrados patres, porque este título se les dio como un honor; después su número es aumentado y bajo Sexto Tarquino el número alcanzó a trescientos. Los patres eran vitalicios en su función; daban consejos al Rey sobre todas las cuestiones que interesaban al Estado, sancionaban las leyes (auctoritaspatrum); a la muerte del Rey proponían al sucesor, que en definitiva aprobaba el pueblo (los patricios y sus clientes) en los comicios por curias.

El senado era una asamblea deliberativa, que encauzaba la política, pero que en rigor sólo tenía poderes consultivos, aunque su influencia fue muy grande a la caída de la monarquía, dado que fue el único cuerpo permanente en la ciudad, pues los cónsules que substituyeron al monarca sólo duraban un año en funciones y casi siempre andaban fuera de la ciudad al frente de los ejércitos.

Todo parece indicar que en la época de la monarquía el senado era una asamblea formada por los patres de la nobleza patricia, por la aristocracia; pero durante el consulado o República, se va transformando paulatinamente en una asamblea de ex magistrados, que aportaron su gran experiencia política y jurídica, con lo que el senado obtuvo gran brillo e influencia.

LOS PLEBISCITOS

Según Gayo, —plebiscitum est quod plebs iubet atque constituit

Los plebiscitos eran decisiones tomadas por la plebe en los —plebiscito es lo que la plebe ordena y establece— De acuerdo con su etimología, esta palabra designa propiamente una decisión tomada no por el pueblo entero, sino por los plebeyos, y así fue en el principio.

Los plebiscitos referentes al derecho privado son numerosos concilia plebis sobre la proposición de un tribuno, representada por dos magistrados plebeyos. Las decisiones se aplicaban exclusivamente a los plebeyos. Pero a partir de la ley Hortensia, en 468, regían lo mismo para los patricios que para los plebeyos. Desde entonces son verdaderas leyes.

Este fue el origen de una tercera especie de comicios, los comicios por tribus, comitia tributa, a los cuales no fueron desde luego sometidos más que los negocios de menor importancia. La unidad de voto en estas nuevas asambleas era la tribu; pero para que los patricios tuvieran la preponderancia junto con la clase rica, a los pobres se les domicilió en las cuatro tribus urbanas, así fue como el censor Tiberius Gracchus concentró a todos los libertos en la tribu Esquilina.

Los plebiscitos referentes al derecho privado son numerosos durante los últimos siglos de la República, entre los más importantes podemos citar: la ley Cincia, sobre donaciones (año 550); la ley Aquilia, de fecha incierta, sobre el daño causado injustamente; la ley Falcidia, sobre los legados (año 714).

LOS SENADOS CONSULTOS

Gayo dice que senatusconsultum est quod senatus iubet atque constituit —senado consulto es lo que el senado ordena y establece—; igual definición da Justiniano en sus Instituciones.

En un principio, el senado debía dar su autoritas para que las leyes votadas en los comicios fueran válidas. Posteriormente daba consejos a los magistrados que se lo solicitaban. A partir del último período del gobierno de Augusto, la convocación del pueblo con fines legislativos se hizo más rara. Bajo Tiberio, los comicios perdieron una de sus más importantes prerrogativas: la elección de los magistrados, que pasó a ser una facultad del se-

nado. En la primera época del Imperio, el senado alcanzó el mayor apogeo, tanto en asuntos políticos como administrativos, y se inició su carácter legislativo propiamente dicho, aunque con algunas oposiciones en un principio, pues los senados consultos invocaban la autoridad del pretor para su aplicación.

El procedimiento legislativo del senado difería en varios aspectos fundamentales del empleado por los comicios. El senado era convocado por los cónsules, por los pretores, por los tribuni plebis y en la época imperial por el Emperador. Los proyectos de ley sometidos al senado no eran publicados previamente, ni era necesario que se hiciera mención de ellos al convocarlos. La proposición la hacía el magistrado que lo había convocado, y los senadores tenían también derecho de proponer, pero bajo el Imperio casi no lo hacían; la propuesta por lo general emanaba del Emperador y ordinariamente era hecha per epistolam (por carta); esta epístola era leída por los cuestores, llamados candidati principis; como el senado nunca rechazaba la propuesta imperial, los juriconsultos llamaban frecuentemente a los senado consultos oratio principis. El voto frecuentemente se hacía por disecciones: de un lado se colocaban los que aprobaban el proyecto y del otro los que lo rechazaban.

El texto del senado consulto comenzaba con la indicación de la cuestión propuesta y seguía la frase típica de la re ita senatus censuit (de este asunto el senado resolvió lo siguiente), o bien: it patres censuerunt (esto resolvieron los senados).

El proyecto era ampliamente discutido si así lo requería el asunto, para pasar después a votación, cuyo resultado daba el presidente y en seguida se procedía a la transcripción del texto, que era depositado en el Aerarium Saturoi, trámite indispensable que hacía las veces de publicación.

En el senado consulto figuraba el nombre del magistrado proponente y fecha de votación; luego venía el texto legal dividido generalmente en capítulos, y al último la sanctio.

He aquí algunos senado consultos importantes: el Valuyano, que prohibía a las mujeres obligarse por otro; el Neronianum, que estableció que debía tenerse como válidos todos los legados hechos per damanationem; el Tertuliano, modificando el derecho de sucesión hereditaria de la madre frente al hijo, y que fue completado por el Arphiciano; el Macedoniano, que prohi-

bió prestar dinero a los hijos de familia.

EL EDICTO DE LOS MAGISTRADOS

Las Instituciones de Justiniano al enumerar las diversas fuentes del derecho y aludir al edicto de los magistrados, dicen: "Proetorum quoque ius honorarium solemus appellare quod qui honores gerunt, id est magistratus, auctoritatem huic iuri dederunt": También los edictos de los pretores tienen una autoridad no pequeña. A este derecho acostumbramos también llamarlo honorarium, porque le dieron autoridad aquellos que disfrutaban los honores, esto es los magistrados. Inst. T. II lib VI.

Todos los magistrados, cónsules, censores, tribunos, tenían la costumbre de publicar declaraciones o disposiciones que tenían conexión con el ejercicio de sus funciones, llamadas edicta. Las relaciones de Roma con los pueblos vecinos, que llegaron a ser más frecuentes después de la conquista de Italia, hicieron precisa en 507 la creación de un nuevo pretor para las disputas o asuntos entre extranjeros, o entre ciudadanos y extranjeros; este fue el praetor peregrinus; el primero toma el nombre de praetor urbanus. Más tarde son encargados de otras atribuciones especiales. En la provincia, los edictos de los gobernadores corresponden al edicto del pretor, y los edictos de los cuestores a los de los ediles curules.

El conjunto de reglas contenidas en los edictos es llamado jus honorarium, porque emana de los que ocupan funciones públicas. Papiniano define al derecho honorario como aquel que los pretores han introducido para aplicar, complementar y corregir al derecho civil, teniendo en cuenta el interés común. Al definirlo así, este jurisconsulto expresa con exactitud el triple resultado de la labor del pretor. En efecto, cuando se instituyó esta magistratura en el año 367 A.C., por virtud de la ley Licinia Sexta, que introdujo cambios en la jurisdicción de los magistrados, el pretor aplicaba el derecho civil; Roma crecía y ese derecho era insuficiente para las necesidades de la población, entonces el pretor llenaba sus lagunas; finalmente, con las ideas de la filosofía griega y la irrupción del derecho de gentes, el rigorista derecho civil mostraba en algunos aspectos poca justicia y equidad, y entonces el pretor le corregía dando una norma más suave o flexible.

La costumbre estableció que antes de entrar en funciones, los magistrados publicasen un edicto en las calendas de enero. Es-

crito en negro sobre el álbum, que consistía en tablas de madera pintada en blanco, estaba expuesto a la vista de todos sobre el foro, y las deterioraciones estaban castigadas con una multa. El edicto permanecía obligatorio durante todo el año, sin poder ser modificado; por esta razón se le llamaba *annuum* o *perpetuum*; que significaba edicto entero, continuo, no interrumpido. Su autoridad terminaba con los poderes de su autor. El pretor siguiente era libre de modificar sus disposiciones, pero en realidad había muchas que se transmitían de edicto en edicto, por lo que se le dio el nombre de *edictum translatitium*. Cada pretor añadía reglas nuevas y conservaba de la obra de sus antecesores aquellas cuya utilidad había sido aprobada por la práctica, y el uso acababa por darles fuerza de ley. El *edicta nova* eran las disposiciones que aparecían por primera vez en el edicto.

Puede sorprender que los magistrados encargados de aplicar la ley tuvieran también el poder de proponer un derecho nuevo, lo cual parece contrario a nuestro derecho moderno, por el principio de separación de poderes; principio, por otra parte, desconocido de los romanos, así como de todos los pueblos antiguos. Pero es que en Roma todos los magistrados tenían el *imperium*, por ello mismo dentro de la esfera de sus atribuciones poseían poderes iguales a los del pueblo que éste les delegaba, por esta razón detentaban la soberanía y la ejercitaban. Sin embargo, esta soberanía, a diferencia de la del pueblo, era limitada por estas tres reglas:

- 1a. Los poderes del magistrado duraban un año.
- 2a. Sus determinaciones podían ser paralizadas y anuladas por la *intercessio*, esto es, por el veto de un magistrado superior o con igualdad de rango.
- 3a. Terminada su gestión, el magistrado puede ser acusado de haber abusado de su poder; algunos casos históricos demuestran que esta posibilidad no era puramente ilusoria.

El pretor no tenía el poder legislativo propiamente dicho; formulaba el edicto, basándose en la facultad de dirigir los procesos, siguiendo la secuela del procedimiento, dando primero las normas sobre la tramitación *in iure*; la parte principal la constituían las acciones y demás recursos procesales, para terminar

con las normas de ejecución forzada.

D) Edad Media

Los pueblos germánicos asentados más allá del Rin y del Danubio fueron llamados bárbaros (extranjeros) por los romanos. A principios del siglo V, algunos de estos pueblos penetraron en España para huir de los hunos, y en el año 409 se produjeron las grandes invasiones de los suevos, que se establecieron en Gallaecia, los vándalos en la Bética, y los alanos, el grupo más numeroso, en la Lusitania y en la Cartaginense. La población hispanorromana que no pudo escapar de los nuevos ocupantes, buscó refugio cerca de los castillos y quedó reducida a la servidumbre.

Después de la destrucción y colonización sobre las ruinas del Imperio Romano de Occidente, Europa muestra un cierto número de rasgos característicos definidos. En primer término, la estructura social característica de los nuevos establecimientos fue la conocida con el nombre de feudal; una sociedad estrictamente rural, compuesta de nobles y campesinos. La tentación de un jefe afortunado al extender su dominios y con ellos su autoridad y riqueza, dio lugar a los pequeños Estados feudales, ducados, condados, etc., que con el tiempo iban a convertirse en monarquías nacionales, de las que ha resultado la Europa Moderna.

La segunda observación que se infiere del proceso feudal, es que tuvo su máxima intensidad allí donde era más débil la tradición de una vida urbana civilizada. Un fragmento del Imperio Romano, con su capital en Constantinopla, sobrevivió a la influencia del feudalismo.

El sistema de gobierno consistió en una monarquía; por ejemplo, el Rey de Cataluña gobernó asistido por un señor feudal o caudillo, a quien le delegaba algunas facultades debido a que le era imposible gobernar solo cada uno de sus feudos.

También estuvo asistido por un Consejo Consultivo y por un Consejo Municipal; estos dos organismos constituyen el antecedente de las Cortes Europeas.

El Consejo Consultivo era llamado *Curia Regia*; tenía como función principal asesorar al Rey en todos los asuntos civiles,

administrativos y religiosos. Estaba integrado por el jefe de la escuadra, el mayordomo encargado de la hacienda pública y un representante de la iglesia.

El Consejo Municipal se integraba por los representantes de cada feudo; éstos representaban a los nobles, era la única clase social con el poder político de nombrar representantes para la defensa de sus intereses. En el siglo XIII, la clase baja conquistó el derecho de asistir al Consejo Municipal por medio de dos diputados por cada feudo. El Consejo Municipal tenía la facultad de nombrar a los jueces de los Tribunales Locales y a los magistrados, que seleccionaban entre la gente culta y de moralidad reconocida. Como se puede observar, ya se tenían presentes tres poderes distintos: el Rey, que era la máxima autoridad, el Consejo Consultivo y el Consejo Municipal.

También en esta época el hombre consideró que era necesario ser representado ante aquellos que detentaban el poder, ya que por medio de sus representantes harían valer sus derechos.

Las clases sociales o estamentos en Castilla, estuvieron integrados por la servidumbre o campesinos que cultivaron la tierra y tenían la obligación de entregar una contribución fija y una parte de su cosecha al señor feudal, los nobles, el clero, que para esta época había aumentado enormemente su poder e influencia política, social y económica, y los comerciantes que recibieron el nombre de burgueses.

A mediados de la Edad Media, la clase burguesa la constituían comerciantes, industriales y hombres de letras; esta clase aumentaba sin cesar en número, riqueza y poder; llegaron a ser fuertes económicamente, y socialmente formaron en las ciudades una especie de nobleza urbana, reivindicadora de una serie de derechos y privilegios que sólo disfrutaba la nobleza de sangre. Esta última vio disminuida la influencia política a causa de la Iglesia y de la clase burguesa, sin que menoscabase la importancia de sus bienes y propiedades.

En esta época estaba vigente el código Visigodo llamado Fuero Juzgo. Cuando se reconquistaba alguna ciudad, ésta solía recibir una ley especial llamada Puebla; tenía como función complementar las deficiencias del código. La administración de justicia estuvo a cargo de los jueces locales y magistrados.

En el siglo XIV, el Rey gobernó asistido por asambleas legislativas donde deliberaban los representantes de los diversos estamentos: nobleza, clero y pueblo. Estas asambleas recibieron el nombre de Cortes y políticamente sustituyeron a los Consejos. Eran el equivalente de los parlamentos, cámaras o, en los tiempos modernos, los Congresos. Hasta nuestros días, en España el Poder Legislativo recibe el nombre de Cortes.

Para unificar las leyes, el Rey Alfonso X, El Sabio, publicó las Siete Partidas. Las antiguas leyes siguieron, no obstante, en vigor en Castilla, Valencia, Aragón y Navarra. La justicia fue administrada por el Rey.

Los Reyes de Francia e Inglaterra apoyaban a las Cortes, en donde el pueblo tenía realmente una participación; el clero carecía de influencia, debido a que el Rey y la nobleza ya no aceptaban su intervención en las decisiones políticas.

Estas Cortes decayeron al instaurarse las monarquías absolutas renacentistas, para volver a surgir en el siglo XVIII contra el parlamentarismo y la revolución francesa.

E) Renacimiento

A finales del siglo XIII y parte del XIV, las características de la vida europea medieval fueron desapareciendo. En primer lugar, una serie de cambios minaban la autoridad de la Iglesia y el papado, que había perdido buena parte de su prestigio y poder por efecto de su larga pugna con el Imperio.

Al mismo tiempo que se observaba una creciente resistencia contra la autoridad de la Iglesia, otras fuerzas alteraban rápidamente la estructura de la sociedad europea medieval. La más importante fue el crecimiento de las ciudades, ya que sociedad urbana y feudal son términos que se contradicen recíprocamente.

A mediados del siglo XV, el proletariado se lanza nuevamente contra el poder; lucha que habían iniciado desde el siglo XIII, cuando tuvieron el derecho de nombrar diputados; y en este siglo alcanzan una nueva conquista, al nombrar procuradores de entre los magistrados municipales, que se elegían por votación o por sorteo, según fuese la costumbre de la localidad; en algunas ciudades restringiose la elección a determinadas familias.

Al principio, los procuradores eran sencillamente mandatarios comisionados para dar contestación a las preguntas formuladas en los requerimientos reales; si se proponían otros asuntos, tenían la obligación de consultar a sus electores.

En Cataluña, las Cortes sesionaban con intervalos muy largos, ya que no existía ley alguna que prescribiese los periodos en que debían ser convocados, pero se votaban para tres años los subsidios extraordinarios, pasados los cuales se convocaban nuevas Cortes para que votasen. Cuando el Rey no necesitaba dinero y la sucesión estaba asegurada, ordinariamente los intervalos eran de mayor duración; entre los años de 1482 y 1498 no hubo reunión de Cortes. El tiempo, lugar, número de sesiones y asuntos que había de tratar eran señalados por el Rey.

Eran las Cortes generales o particulares, según fueran convocados los tres estamentos o solamente los representantes del pueblo o diputados. Las tres clases deliberaban por separado. Reuníanse Cortes generales cuando había de tomarse el juramento de fidelidad o recibir la confirmación de privilegios. Solamente asistían los representantes del pueblo o diputados cuando el objeto de la convocatoria se reducía a tratar subsidios. Los nobles y el clero, como exentos estaban de tributación, dejaron de asistir desde el año de 1538.

El Rey juraba respetar las libertades de sus súbditos únicamente después de recibir el juramento de fidelidad, y hasta después de haber sido votados los súbditos, no presentaban los diputados sus peticiones demandando reparaciones de injusticias, extensión de privilegios y cumplimiento de promesas. Estas peticiones abarcaban desde las reformas más amplias, hasta los asuntos locales más triviales y eran casi siempre concedidas, negadas o evadidas por el Rey, según le dictase su propio criterio o la opinión de su Consejo. El único recurso que quedaba a las Cortes era rehusar o reducir los subsidios en la primera ocasión. A fin de asegurarse los servicios de éstas, trataron los Reyes de usurpar el derecho de nombrar procuradores; de designar una comisión con plenos poderes con quien entenderse; de ganar a los procuradores recurriendo al soborno, y de imponerles, mediante juramento, la obligación de no revelar el secreto de sus deliberaciones.

Los monarcas rescatan su poder, y el feudalismo se hunde ante la monarquía triunfante, que rechaza la férula de la Santa Sede,

en lucha por su parte con los Concilios. En la práctica las Cortes carecían de autoridad legislativa. Si sus insinuaciones eran aceptadas por el Rey adquirirían, desde luego, fuerza de ley; pero el único legislador era el soberano, y para la validez de sus decretos no era necesario el consentimiento de las Cortes.

Además de legislar, era el Rey la única fuente de justicia civil y criminal. Delegaba su autoridad: a) en su Consejo, como Tribunal Supremo para las apelaciones; b) en los Alcaldes de las Cortes, organismo judicial, parte del cual celebraba visitas y dictaba sentencias, mientras otros acompañaban a las Cortes, reemplazando a los tribunales locales; c) en la Cancillería o tribunal de apelación; d) en los Corregidores; e) en los jueces municipales, elegidos localmente al amparo del fuero. Además de éstos, existían tribunales eclesiásticos en parte independientes de la Corona.

Aragón, desde que quedó destruida su oligarquía feudal (1348), disfrutó de una constitución capaz de asegurarle un buen gobierno, siempre que los destinos del reino estuviesen en manos de un Rey enérgico. Difiera aquélla de la de Castilla en ser teóricamente más aristocrática, y en la práctica más democrática o, mejor dicho, oligárquica.

La población estaba dividida en cuatro estamentos: el clero, la alta nobleza, la nobleza secundaria y los ciudadanos o pueblo llano. Todos estos estaban representados en las Cortes.

Variaba el número de sus diputados; en 1518 encontramos al clero con quince, a los grandes nobles con veintisiete, a la nobleza secundaria con treinta y seis. (*) Las Cortes así formadas tenían más poder que las de Castilla. Por derecho consuetudinario debían reunirse cada dos años y era obligatoria la asistencia del Rey a sus sesiones. Precisábase unanimidad absoluta para que sus decisiones fueran válidas.

En los períodos en que las Cortes no sesionaban, ejercía sus funciones una comisión permanente formada por dos miembros de cada estamento que velaba con exquisito celo por las liberta-

* D. Eduardo Ibarra y Rodríguez. "Historia del Mundo en la Edad Moderna". Ramón Sopena, Barcelona, 1955, pág. 356.

des públicas y la administración de la hacienda pública. Debajo de los cuatro estamentos figuraban los siervos de la Corona o de los nobles, que componían la mayoría de la población. Carecían de derechos legales y políticos.

La justicia, en los principios, la ejercía un árbitro. Andando el tiempo, fue considerado guardián de las libertades aragonesas. Su nombramiento pertenecía a la Corona y fue cargo vitalicio desde la mitad del siglo XV. Eran sus atribuciones principales el derecho de manifestación, o sea, el hacerse cargo de la custodia del acusado hasta que dictaba sentencia el Tribunal, o protección a las propiedades de los litigantes mientras el pleito estaba en curso. El cargo de árbitro fue en sus orígenes semejante al de juez de agravios. Los municipios elegían a sus magistrados ordinariamente por medio de sorteos, pero los privilegios entre uno y otro diferían considerablemente, y había distritos en que la autoridad de los nobles no tenía límites.

En Francia e Inglaterra surge un gran movimiento parlamentario (°); sistema político manejado fundamentalmente a través de la división de poderes, que da lugar a dos formas distintas de gobierno dentro de las democracias liberales: Presidencialismo y Parlamentarismo. El sistema Parlamentario será analizado en el capítulo posterior.

° H.A.L. Fischer, "Historia de Europa", Sudamericana, Buenos Aires, 10-16, pág. 297.

CAPITULO II

PARLAMENTO

A) Origen del Parlamento

Con el advenimiento de la monarquía, la población europea vio disminuidos sus derechos a causa del abuso de autoridad por parte de los Reyes. No tenían límite alguno, obraban a su antojo. La iglesia apoyaba su poder al establecer la doctrina del "derecho divino de los Reyes", de acuerdo con la cual los monarcas eran el instrumento de Dios, para manejar los asuntos terrenos, mientras que el Papa era vicario en materia espiritual.

Durante el reinado de Juan Sin Tierra, monarca inglés, los nobles buscaron establecer un límite a los abusos de su poder, y el 15 de junio de 1215 lo obligaron a firmar un documento llamado "Carta Magna". Este documento limitaba el poder soberano del Rey (6). La Carta Magna es la piedra angular de las libertades inglesas, en ella se contiene el principio de respeto a los derechos individuales.

A partir de ese momento, el Rey, en este caso Juan Sin Tierra, estaba asistido de dos Cuerpos: uno integrado por nobles y el otro por representantes del pueblo. Ambos grupos opinaban acerca de las resoluciones que tomaba el Rey tanto en aspecto político como económico. En los dos siglos que siguieron a la firma de la Carta Magna, la reunión de estos dos cuerpos aumentó y terminó por llamársele "Parlamento", de la palabra francesa "parler", que significa hablar, porque era el lugar donde se hablaba de los asuntos del país. (7) Así pues, Parlamento significa hablar con una finalidad esencialmente de gobierno.

6 David Menhennet, "El Parlamento en perspectiva". Trillas, México, 1959, pág. 32.

7 "Nueva Enciclopedia Temática", Cumbre, México, 1984, tomo VII, pág. 257.

Poco después de conocerse por primera vez su empleo en el poema épico francés *La Chanson de Roland*, el término "Parlamento" vino a adquirir una significación más especializada que su simple sentido inicial de "Conversación". (*) En sus formas latinizadas o francesas de *parlementum* y *parlement*, aparece en diversas fuentes inglesas; hacia 1240, para describir importantes Asambleas, en las que el Rey discutía y resolvía asuntos de Estado con sus principales vasallos. En aquellas asambleas se discutían asuntos graves como los de guerra y paz, y temas de otra profundidad acerca de la administración real y el ejercicio de los poderes judiciales. Es un hecho significativo el que se aplicase retrospectivamente la denominación de *parlementum* de Runimend a la reunión del Rey Juan con sus barones en que se firmó la Carta Magna. Hubieron de transcurrir cien años antes de que el Parlamento llegase a tener el sentido generalmente aceptado que tiene hoy; pero ya en los últimos años del siglo XIII era claro su significado político. Significaba una Asamblea importante: una reunión entre el Rey, sus representantes y los del pueblo, para decidir materias que afectaban a la totalidad del Estado.

La esencia del Parlamento consiste en que la nación sea gobernada por ella misma a través de sus representantes; no es posible que lo haga de una manera directa, al estilo de las democracias griegas y necesita de un cuerpo de gobernantes electos, que deben dividirse en dos brazos o secciones: Cámara de los Comunes y Cámara de los Lords; cada uno con facultades propias y de tal manera enlazadas, que el resultado de ese mecanismo sea único. Es decir, el gobierno parlamentario es propiamente el gobierno del pueblo, mediante la representación de sus respectivos delegados.

Aunque se logre la formación de una asamblea que represente los verdaderos intereses del país, todavía es preciso para el funcionamiento que ambos cuerpos sean aptos para nombrar y mantener un personal capaz de servir, lo que no es tarea fácil, si se consideran los distintos factores que cooperan a ese resultado.

Desde luego, la asamblea debe consentir en que la soberanía de ningún modo reside en ella. El pueblo gobierna por medio de

* David Menhennet, op. cit. pág. 27.

sus delegados, creando el poder legislativo al lado de un poder ejecutivo, para que vigile a éste y lo auxilie en las funciones de la administración; ha sido fundado para que no haya persona soberana.

La idea feudal de que la soberanía residía en el monarca, y la moderna de que esa soberanía ha sido conquistada por el pueblo, cuyos representantes son los miembros de las Asambleas legislativas, ha permitido a éstas llamarse soberanas; donde proviene la costumbre de titular a su Congreso, Cuerpo Soberano, siempre que da a conocer su voluntad por medio de leyes.

Antiguamente las funciones de las Asambleas populares eran muy limitadas; su carácter era en primer lugar expresivo, y en segundo, hacía de dispensadoras. Convocadas por la Corona, cuando tenían necesidad de subsidios, se aprovechaba esa ocasión para expresar los agravios recibidos; y una vez obtenida la reparación o la promesa de atenderlos, se concedían o dispensaban los fondos solicitados. En cuanto a la función legislativa, cuando más tarde se les invistió con ella, muy poco podían hacer. La Ley era la costumbre, y como convenía mantener a ésta inviolable, la función legislativa era meramente conservadora, limitándose a defenderla contra las transgresiones denunciadas.

En los tiempos modernos las cosas han cambiado radicalmente. Sin contar con la fácil exaltación de los individuos, efecto del acelerado progreso y de la inestabilidad de la lucha por la vida, que influye poderosamente en las asambleas públicas, se han creado tantos intereses, que ha perdido de tal manera su fuerza la costumbre, como fuente del derecho y la producción legislativa es cada día mayor. Asombra el número de proyectos de ley que se presenta en cada legislatura, del cual apenas son viables y merecen la sanción de las Cámaras una mínima parte. Basta revisar los diarios de debates y los archivos de las mismas para comprobar lo anterior.

La asamblea parlamentaria, como representante de los destinatarios del acto legislativo, actualmente está encargada de ellas y de la función de controlar al gobierno. La calificación de la asamblea era meramente simbólica cuando le pertenecía al Parlamento, por razón de sufragio restringido, quedaba reservada a la clase aristocrática y burguesa. La asamblea se convirtió en una auténtica representación de la totalidad de los gobernados cuando su composición, formada por el sufragio, correspondió a

las diversas corrientes políticas del electorado, tal como se refleja en los partidos políticos. La asamblea parlamentaria está organizada en sesiones plenarias y comités para llevar a cabo su función legislativa. Trabaja para ello con un determinado procedimiento llamado —Parlamentario—, compuesto de mociones, debates, deliberaciones y votaciones. (9)

El dominio del parlamento sobre el campo legislativo no reconoce límites, puesto que puede hacer todo lo que no es naturalmente imposible. Los procedimientos legislativos son siempre los mismos, ya que ninguna diferencia existe entre la formación de las leyes de la Cámara de los Lords y la de los Comunes. Cada cámara del parlamento procede independientemente de la otra en la discusión y votación de las leyes. No puede hacerse alusión en una de lo ocurrido en la otra, sin incurrir en falta. Las deliberaciones por una acción se consideran secretas, pero regularmente el público y los reporteros son admitidos a presenciar los debates.

La prensa puede publicar éstos, mas sólo se considera como informe oficial el publicado por la prensa del gobierno.

Es la técnica de la representación la que ha hecho posible la institución del parlamento, sin la cual el sistema parlamentario nunca hubiera llegado a existir. El parlamento es el punto de reunión del gobierno y de los representantes de los gobernados.

B) Organización

El parlamentarismo es uno de los sistemas políticos que han surgido en el Estado moderno, manejado fundamentalmente a través de la separación de poderes, para garantizar la libertad individual de los gobernados.

Juan Locke, en su obra "Ensayo sobre el origen, extensión y fin del gobierno civil", obra publicada en 1689, distingue en un gobierno bien constituido tres poderes separados: el poder federativo, el ejecutivo y el poder legislativo. (10)

9 Henri Manzanares, "El Parlamento Europeo", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, pág. 36.

10 Manuel E. Cruz, "El Gobierno del Gabinete y la Evolución del Parlamentarismo en Inglaterra", Impr. Franco-Mexicana, 1918, pág. 49.

Locke afirma que en el poder legislativo se hallan y deben hallarse subordinados todos los demás poderes. Este poder legislativo es sólo un delegado del pueblo para fines determinados, y queda en el pueblo la facultad de abolir o cambiar la legislación (11). Aplicada esta teoría al Parlamento, el poder supremo es el legislativo, porque elabora las leyes para todo y para todos; da poder al ejecutivo para asegurar la observancia de las leyes y castigar a los infractores de las mismas, fija todos los derechos y todos los deberes; en consecuencia, tiene la plenitud de la justicia y del poder.

El poder ejecutivo reside en el soberano y en el gabinete o conjunto de ministros. El titular del poder ejecutivo nombra el gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete así nombrado debe obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece, y es el gabinete el único responsable de los actos del ejecutivo frente al Parlamento y a la opinión pública.

El Rey tiene el importante derecho de suspender por corto tiempo las sesiones del Parlamento, de disolverlo y convocar a elecciones para sustituirlos con nuevos representantes. Sin embargo, el jefe del ejecutivo está imposibilitado para separar de su cargo al ministro que se rehúse a estampar el refrendo, porque en el sistema parlamentario la designación y la renuncia del gabinete dependen de la mayoría que prevalezca en el Parlamento y no de la voluntad del ejecutivo. La negativa a firmar por parte del Ministro equivale en ese caso a reprobación del acto por parte del Parlamento.

El soberano está limitado en sus facultades por el Parlamento, quien ejerce una celosa vigilancia sobre sus actos, para que desempeñe el poder del que ha sido investido bajo la más estricta responsabilidad, obligándolo a acoger la política de la cámara de representantes, que a su vez está sujeta al cuerpo electoral de una nación.

El gabinete se compone de hombres eminentes de Estado, que pertenecen a un solo partido y han desempeñado el papel de líderes en las campañas políticas cuyo triunfo los ha llevado al poder. Forman el lazo de unión entre el parlamento y el sobc-

11 Manuel E. Cruz, op. cit. pág. 53.

rano, y a la vez que ejerce las atribuciones del ejecutivo, es, en cierto modo, un comité del poder legislativo. Su alta preponderancia ha venido a dejar ilesa la calidad importante de la corona, habiendo sometido a su control la cámara de los Comunes y dejando apenas en pie algunas prerrogativas a la cámara de los Lords.

Bagehot define al gabinete llamándolo primero: "Una especie de intervención que el legislativo elige entre las personas en quienes tiene bastante confianza y a quienes conoce lo suficiente para otorgarles el cargo de gobernar la nación", y después: "Un comité combinado, de tal suerte que es como un lazo de unión para acercar la parte legislativa a la parte ejecutiva del gobierno. (12)

Todd escribe que el gabinete es una rueda desconocida por la ley, y no ha sido reconocido por ningún acto del parlamento, es decir, que no tiene el carácter de cuerpo constituido. Sus decisiones como tal no tienen autoridad; es simplemente una junta de ministros discutiendo sobre asuntos importantes. No obstante está reconocido hoy universalmente como una parte esencial de la organización política del parlamento. (13)

El Gabinete es en realidad un comité compuesto de miembros de las dos cámaras; pero consta exclusivamente de hombres de Estado cuyas opiniones en las cuestiones interesantes del día convienen, en lo esencial, con las opiniones de la mayoría del parlamento. Cada Ministro dirige la marcha ordinaria de los negocios de su cargo, independientemente de sus colegas. Pero los negocios más importantes, y especialmente aquellos que pueden ser objeto de discusión en el parlamento, son sometidos a la consideración de todo el ministerio. En el parlamento, los ministros están obligados a obrar como un solo hombre en todas las cuestiones relativas al gobierno ejecutivo.

Por medio de ministerios así constituidos ha sido dirigido el gobierno inglés durante largo tiempo, de conformidad con la opinión deliberada de las cámaras; y ha funcionado exento de vicios que son característicos en gobiernos tumultuosos.

12 Id., pág. 103.
13 Id., pág. 21.

Todo miembro del gabinete debe necesariamente formar parte del Consejo Privado. Si alguno de sus integrantes aún no lo es, se le nombra inmediatamente consejero privado al entrar al Ministerio; esto resulta del hecho ya señalado que el gabinete no tiene existencia legal y que sus miembros son de hecho y no de derecho. El Consejo Privado se forma a voluntad del soberano; ningún consejero puede concurrir a una sesión sin haber sido especialmente citado.

Los miembros del gabinete lo serán también de la cámara de los Lords y de los Comunes. El gabinete constituye en efecto una especie de Comité del Parlamento. Ejerce el poder en nombre del soberano; pero no puede conservarlo sin el apoyo de las cámaras. El monarca le da vida; el parlamento se la conserva. El jefe del gabinete es el líder del parlamento.

El gabinete representa a un gran partido político, cuyas tendencias, principios e ideas deben prevalecer; es por ello que sus miembros deben ser escogidos entre las personas pertenecientes a un mismo partido político.

Se está obligado a formar un nuevo gabinete en tres hipótesis: porque remueva a sus ministros; porque éstos se retiren voluntariamente; o bien porque el parlamento rechace al gabinete mediante un voto directo o indirecto de censura. El primer caso se ha presentado alguna vez; pero hace más de medio siglo que no se repite; y hoy se vería como un acto arbitrario y anticonstitucional un cambio de ministerio motivado por la sola voluntad del jefe de Estado. Las dos hipótesis restantes en realidad se reducen a una sola, puesto que los ministros casi nunca renuncian a sus puestos si no es por su falta de acuerdo con el parlamento o en prevención de una hostilidad con ese poderoso cuerpo.

De cualquier modo que ocurra la caída de un gabinete, la causa es siempre la misma, a saber: la falta de confianza del parlamento. Desde el momento de que ella surge, el gobierno se hace imposible; por consiguiente, hay un cambio de ministerio.

El gabinete se compone de la parte más eminente del ministerio, pero el número de sus miembros ha sido variable e indefinido. Corresponde al hombre de Estado encargado de la formación del ministerio determinar, con el consentimiento del soberano, el número de ministros que deban tener asiento en el

gabinete. El número de individuos que componen el gabinete no está sujeto a reglas fijas.

C) Primer Ministro

Es necesario para la buena dirección de los negocios del Parlamento apoyarse en un Ministro real y declarado, que posea una influencia decisiva en el consejo y el primer puesto en la confianza del Rey. Sobre este punto no puede existir rivalidad ni división de poder. Esta facultad reside en la persona del que se llama Primer Ministro.

El cargo de Primer Ministro es evidentemente importante; es quizá la posición más alta que un hombre público pueda alcanzar. Si carece del brillo de la nobleza, tiene algo más importante, a saber: la efectividad del poder. El Primer Ministro no reina, pero gobierna; si tiene una inteligencia poderosa y es laborioso y hábil, domina a sus colegas e impone su voluntad. Su posición es conquistada por la lucha, en el más noble de los torneos de nuestros tiempos, puede ser derribado de un momento a otro por enemigos que lo acechan y no abandonan jamás el campo de acción. Esta fragilidad del poder es no sólo inevitable, sino necesaria para mantener incólumes las libertades públicas.

No debe olvidarse que el Primer Ministro no es directamente elegido por el pueblo, sino escogido como jefe de su partido, y que el partido puede cambiar de jefe (lo cual significa que éste puede dejar de ser Primer Ministro) sin recurrir al cuerpo electoral. Es el partido el que modera el poder del Primer Ministro.

Si el partido puede causar la caída del Primer Ministro, también lo limita en el ejercicio de sus facultades específicas. Actualmente es el Primer Ministro quien elige a sus colegas, con aprobación del soberano; es un prominente hombre del partido y necesita contar con ellos para que, junto con él, sean responsables ante el Parlamento, y en particular ante la cámara de los Comunes. Es, pues, la composición política de esta última la que determina la contextura política del gabinete, y es el apoyo de la mayoría de sus miembros el factor determinante para que un gobierno continúe en el poder. Su autoridad depende de la cámara de los Comunes de elección popular, y a través de los comunes, del pueblo mismo.

El Primer Ministro es quien convoca y preside las sesiones del

gabinete; representa al gobierno ante el Parlamento; vigila la marcha general de los negocios públicos; por último, centraliza y coordina la acción ministerial. De hecho es el jefe del poder ejecutivo, y ningún ministro puede sin su consentimiento tomar una resolución importante y someterla a las cámaras. Es el líder del Parlamento, encargado de mover el mecanismo legislativo; es la cabeza de su propio partido, de tal modo que puede considerarse investido en parte de la autoridad legislativa, no porque él haga las leyes, sino porque las prepara y las presenta, sin que pueda adoptarse o rechazarse ninguna medida sin su acuerdo previo, a menos que se pierda a favor del Parlamento que es el único árbitro capaz de derribar ese poder colosal.

Además de las facultades antes mencionadas, cuenta con dos más que le corresponden por su cargo: el nombramiento o la destitución de Ministros y la prerrogativa de pedir al soberano que disuelva el Parlamento. Estas facultades por sí solas garantizan al Primer Ministro su dominio sobre el partido gobernante.

Se hace notar que las facultades del Primer Ministro, en circunstancias normales, son enormes y, por tanto, proclives al abuso. El gobierno parlamentario depende en gran parte de la libre discusión de los asuntos; si el gobierno actúa en secreto no puede existir entonces fiscalización parlamentaria, ni juicio adecuado por el pueblo, quien le ha delegado su omnipotente poder.

D) Cámara de los Comunes y Cámara de los Lords

La División que hoy nos es familiar en cámara de los Comunes y cámara de los Lords, no entró en el plano primitivo de las instituciones parlamentarias. Al principio, ninguna de las cuatro clases: clérigos, barones, caballeros y burgueses se reunían, deliberaban y tomaban sus resoluciones separadamente. Mas esta separación no duró mucho tiempo, y si el clero continuó aislado, los caballeros de cada condado fueron aproximándose a los señores. Sea como legisladores o como consejeros de la corona, señores y barones estaban prontos a colocarse casi sobre el mismo pie de igualdad. Los burgueses por su parte, mezclábanse muy poco en las deliberaciones, a menos que se tratara de las contribuciones que les imponían; llegaron a tener un papel importante, cuando los caballeros recurrieron a su apoyo para combatir las peticiones de la nobleza ante la corona; el derecho de tomar parte en las discusiones legislativas les fue gradualmente reconocido por una serie de causas no bien conocidas. Los ca-

balleros de los condados se deshacían de los lazos que los unían a los barones, se aproximaban a los burgueses y formaban con ellos una alianza tan estrecha, que llegaron a formar un solo núcleo con el nombre de Comunes.

Lo probable es que al introducir en la asamblea un nuevo elemento, el de los burgueses, se hallan presentado a los delegados tres soluciones posibles:

- 1.—Mantener una asamblea única.
- 2.—Constituir dos cámaras, una compuesta de barones y caballeros, y la otra de burgueses.
- 3.—Separar el elemento electivo del elemento privilegiado.

La primera postura era muy desventajosa para los barones, puesto que estando en minoría, su voto resultaba poco influyente, especialmente en materia de impuestos. Descartada esa hipótesis, no había motivo para rechazar la segunda un tanto modificada. En efecto, los caballeros de los condados tenían un carácter mixto: de un lado pertenecían a la misma clase de los grandes barones; del otro tenían calidad representativa; y era natural que pensaran que agregados a los burgueses predominarían en las asambleas, logro que no podrían obtener al lado de los barones, quienes por su parte, se reunían a discutir sus negocios en el seno de su propia orden, sin intervención de los que ellos calificaban sin duda de adversarios. Así fue como se cayó en la tercera solución y tuvo origen la cámara de los Lords, que llegó a formarse de los barones reunidos en el Parlamento.

La división de éste en dos cámaras fue un acontecimiento tan natural como feliz para las instituciones parlamentarias. El parlamento estaba dividido, como hemos observado, en cuatro grupos: clérigos, barones, caballeros y burgueses, sin que pudieran neutralizarse en ninguna crisis, por las rivalidades de su origen y la falta de unidad de los diferentes partidos. Además, si la alianza de los caballeros y de los barones hubiese subsistido, el parlamento, reducido al papel de representante de una casta aristocrática, hubiera quedado privado de la fuerza que conquistó en sus relaciones con las clases industriales.

La nueva actitud tomada por los caballeros, siempre en contacto con la nobleza por su posición social, y unidos en materia política con la burguesía, fundía realmente los tres grupos en uno solo y llevaba al parlamento una unidad de pensamiento y

de acción, sin grandes razonamientos que han constituido su principal fuerza. De esta manera, a partir de esa organización vemos progresar la actividad parlamentaria y una serie de decretos buenos y malos para el arreglo del comercio y la protección de las personas contra la opresión y la injusticia, así como las ordenanzas eclesiásticas nos demuestran de qué modo se ensanchaba la esfera de acción del parlamento.

El Sistema parlamentario tiene su origen en la existencia separada de estas dos asambleas: Lords y Comunes. La cámara de los Lords continúa actualmente siendo la más numerosa y la más hereditaria, ocupa un rango inmediato al de la corona, como el segundo estamento del reino. La preside comúnmente el Lord Canciller.

La cámara de los Lords ejerce un poder político muy inferior a la de los Comunes; su misión es principalmente moderadora, pero como su resistencia en los actos legislativos pudiera llegar a la obstinación, como ha ocurrido cuando se ha tratado de dictar medidas radicales, que pugnan con su carácter conservador, pudiendo servirle de freno la amplia facultad de la corona para crear nuevos integrantes que neutralicen o venzan la posición de los Lords. Una simple amenaza en este sentido ha bastado para que la cámara ceda; aunque, por lo demás, es una regla política sancionada por un largo uso, la de que ese cuerpo aristocrático siga la opinión pública cuando ésta se hace claramente manifiesta por medio de sus órganos legales.

En materia de legislación tienen el derecho de iniciativa en todas las leyes; con las mismas facultades que los comunes; menos en lo referente a la apertura de créditos y creación de impuestos, que pertenecen al ámbito de competencia de cámara popular.

La cámara de los Lords es, pues, propiamente colegisladora; pero sus funciones se limitan a moderar la acción de la asamblea popular. Ejerce sobre su colegisladora un poder de revisión, que se norma por tradiciones conservadoras, que si no frustran las innovaciones que se intentan, les dan largas suficientes para que, en vez del aturdimiento y la violencia, sean la calma y la moderación las que autoricen la sanción de las reformas. Si la cámara popular trata de sacudir el yugo de un modo inconsiderado, insubordinándose a los otros brazos del poder, queda el recurso de que la disuelva el soberano, de acuerdo con el gabinete, haciendo una apelación al país para la formación de otra asamblea, que

lleve el sentir del pueblo.

Hoy es generalmente aceptado el criterio de que las dos cámaras no deben funcionar como rivales. Están asociadas, pero el éxito de la asociación depende de la desigualdad de los organismos.

Los Lords y los Comunes se reúnen separadamente y están constituidos sobre las bases de diferentes principios; pero como ya se señaló, el proceso legislativo les compete a ambos. En el parlamento de hoy predomina la cámara de los Comunes, y ha traído como consecuencia, disminuir el peso político de los Lords, cuya representación y prerrogativas han quedado muy quebrantadas.

Los Comunes tienen sus propias normas que regulan su existencia y sus sesiones, que están considerablemente contempladas por sus costumbres, que han surgido en el curso del desempeño de sus asuntos. El ingreso en la cámara de los Comunes está regulado por los partidos, y sin el apoyo de un partido es absurdo pensar en la posibilidad de ser elegido. La mayor parte de los miembros del parlamento son nombrados no elegidos. El pueblo elige al candidato, pero éste ha sido nombrado por el partido. El momento decisivo en que se determina quién será miembro del parlamento no es la elección, sino en el momento en que el parlamento designa quién habrá de presentarse a elecciones.

La cámara de los Comunes, asamblea de elección popular, tenía como función denunciar los males de que era víctima el pueblo en general y poner remedio para ello. Llegó a ser el elemento predominante en el parlamento precisamente porque era cosa admitida que la cámara que había sido elegida por el pueblo, hablara por el pueblo. Tenía derecho a decidir con su voto en el gobierno del pueblo. Son los servidores de quienes los envían, y si son desleales a los hombres que representan, no merecen un lugar en el parlamento.

La cámara de los Comunes, que por su origen popular, podría juzgarse soberana, no puede arrogarse ese título. Desde luego, en vez de obrar con libertad ilimitada está sujeta a la disciplina que impone el gabinete que, como hemos visto, es quien dirige los trabajos legislativos. Además de la función legislativa, los Comunes desempeñan otras funciones tan importantes como aquella. Y es la primera y de mayor importancia la función electoral,

mediante la que nombra de manera especial y se derriban gabinetes; sin esa facultad no sería posible que existiera un gobierno parlamentario, porque todo ministerio libre de la vigilancia e influencia del poder legislativo, es incompatible con las instituciones de un pueblo libre, que pretende gobernarse por sí mismo.

Por último, la cámara tiene la misión de dar informes. En la Edad Media, la cámara de los Comunes debía hacer saber al soberano los motivos de queja que existían. Desde que los debates del parlamento se publican, la cámara hace conocer las mismas quejas y recriminaciones al pueblo, que es el soberano de hoy. La Nación tiene tanta necesidad de que se le informe, como el Rey la tenía en otros tiempos.

Ninguna de esas funciones están prescritas por leyes o estatutos; ellas han derivado de modo natural al desenvolverse espontáneamente las instituciones.

CAPITULO III

EL DISTRITO FEDERAL

A) Historia del Distrito Federal

Existe una buena y connotada bibliografía sobre el Distrito Federal, su origen e historia, a la que hacemos referencia en la sección bibliográfica de este trabajo, por lo que en obvio de tiempo y espacio nos remitimos a ella. En los siguientes renglones haremos un resumen por necesidades lógicas del trabajo de tales temas. El Distrito Federal y, con él, la ciudad de México desde su fundación en el siglo catorce hasta la fecha, ha estado sujeta a diversas formas de gobierno. La naciente República Federal de mil ochocientos veinticuatro mediante el acta constitutiva de la Federación de fecha treinta y uno de enero de ese mismo año en su fracción dieciocho (romano) del artículo cincuenta, facultó al Congreso de la Unión para elegir dentro del territorio nacional el lugar que serviría de residencia a los poderes federales y ejercer dentro de ese territorio elegido, la función del poder legislativo local.

Si el acta constitutiva de la federación hubiera tomado la determinación de señalar concretamente el ámbito territorial para la residencia de los supremos poderes federales, resolución que bien habrían podido tomar, las discusiones sobre su posible localización territorial se habrían ahorrado. La facultad que se le concedió al Congreso abrió las puertas para hacer patente y propiciar la falta de solidaridad y de sentimiento federativo que privaba en aquellas épocas entre las antiguas provincias virreinales transformadas en estados federales.

El Estado de México era el más importante de los diecinueve originales que integraron la Federación y comprendía aproximadamente un territorio de cien mil kilómetros cuadrados que iban desde el Puerto de Acapulco hasta el Océano Pacífico a casi ochenta kilómetros de distancia del Puerto de Tuxpan en el Golfo de México. Dentro de este territorio se encontraba el que posteriormente se le asignaría a los nuevos estados de Hidalgo, Guerrero,

Morelos y el propio Distrito Federal, porque también en dicho territorio estaba la ciudad de México.

Como se podrá comprender, una provincia primero y estado después con tal cantidad de kilómetros cuadrados y la calidad de tierra productiva que comprendía, lo convertían en el más importante de todos los estados federados.

Por las simples razones expuestas de orden geográfico y económico, la importancia del Estado de México resalta y se entiende su poca disposición para incorporarse a un pacto federativo en el cual tendría que compartir derechos y obligaciones con otras entidades de mucho menor poder e importancia sin recibir de inmediato nada a cambio. Por ello su adhesión a la federación se hizo con poco entusiasmo y cuando Agustín de Iturbide abdicó a sus poderes la poderosa delegación provincial del Estado de México, la mayor en el Congreso amenazó con abandonarlo aprovechando la falta de poder que en esos momentos existía en las autoridades centrales para obligar a los estados a permanecer sujetos al pacto federal. Expresamente esta delegación manifestó que no sería práctico establecer en una ciudad todos los poderes gubernamentales y la diputación del Estado de México vislumbró en un futuro inmediato como una amenaza para su territorio, la ampliación del pacto federal, misma que se vio cumplida poco después. Tras largos debates en el seno de los supremos poderes federales, la intervención de Fray Servando Teresa de Mier inclinó la balanza a favor de la posición que señalaba a la ciudad de México para tal fin, ya que según dicho autor no existía otro lugar que le compitiera en sus ventajas y la instalación de los supremos poderes federales en otro lugar sería demasiado costoso para la nación. En efecto, Tenochtitlán por razones históricas, fue la capital política, económica y religiosa del gran imperio azteca; en el virreinato llamada ya Ciudad de México, continuó con el triple carácter, y en la época independiente ningún acontecimiento desmereció su importancia, de tal suerte que su elección para los fines mencionados venía a ser una legalización formal como capital de la nueva nación, de una situación establecida sólidamente en el transcurso de muchos años.

Como consecuencia, el dieciocho de noviembre de mil ochocientos veinticuatro el Congreso decretó la erección de la ciudad de México como capital de la República, creándose una área territorial que comprendía la propia ciudad de México y algo más, con una superficie encerrada en un círculo de dos leguas de radio, o sean mil seiscientos metros a partir de la plaza mayor, conforme

al párrafo segundo del decreto mencionado. Esta es el acta de nacimiento del Distrito Federal.

La creación del Distrito Federal desde la fecha indicada tiene varias implicaciones, algunas de las cuales no han sido superadas y que han dado lugar a la división de opiniones y continuas transformaciones, cambios radicales.

Contra el decreto fundatorio del Distrito Federal de inmediato el Estado de México se trató de defender, esgrimiendo al efecto diversos argumentos. El doctor Mora señaló que el Estado de México desobedecería al Congreso si fuera necesario. Argumentó su diputación que los enemigos de dicho estado y que se decían partidarios de la situación, por envidia u otras razones buscaban reducirlo y desmembrarlo, y en su concepto el precedente que se utilizó como ejemplo para la creación de un Distrito Federal, que fue el llamado distrito de Columbia de los Estados Unidos de Norteamérica, no justificaba ni explicaba la razón adoptada, puesto que la ciudad de Washington era sumamente costosa para la Federación Americana y había vulnerado la soberanía territorial de los Estados de Virginia y Maryland, al segregales parte de su superficie. También se planteó por vez primera el destino de los habitantes de la ciudad de México y del Distrito Federal, a los que se les estaba privando de sus derechos políticos, ya que serían tratados como reos por los provincianos más despreciables en contra de la mencionada voluntad del Pueblo de la ciudad que de ninguna manera había ingresado a la República para que se le despojara de sus derechos políticos sin razón alguna, convirtiéndolo en ciudadano de segunda o en capitis diminutio político.

No obstante la defensa de sus representantes, el Estado de México perdió territorio, y las diferencias entre las autoridades locales y las federales no llegaron a mayores, pero sentaron el precedente de la posible pugna por la coexistencia en un mismo territorio de dos poderes distintos. Una vez que se dio la transferencia técnica de la zona al Gobierno Federal, no fue molestado el gobierno local y se le permitió continuar en el Distrito Federal mientras pudiera preparar su nueva residencia.

Esta no fue la única ocasión en que le fue segregado al Estado de México territorio, ya que a raíz del crecimiento que sufriría el Distrito Federal desde entonces, cambiaría sucesivamente su capital estatal de la Ciudad de México a Texcoco, de ahí a Tlalman y por último a Toluca. Además de su territorio, surgirían los estados actuales de Hidalgo, Morelos y Guerrero.

Este decreto del Congreso fue publicado el 23 de noviembre siguiente y constaba de 10 puntos, el cuarto de los cuales encomendó el régimen político y económico del Distrito al Gobierno Federal, mediante un gobernador designado por el Presidente, que mantendría una especie de tutela sobre el municipio de elección popular que se mantenía de acuerdo a la ley del 23 de junio de 1813 —punto quinto— conservando los derechos del Estado de México a las rentas en tanto éste no cambiara de sede.

Asimismo, no se autorizaba la elección de senadores ni de diputados por el Distrito Federal, situación que se modificó un poco después, en el mismo año de 1824, fecha en que los poderes del Estado de México se trasladaron a Texcoco convirtiendo a dicha ciudad en capital de la Entidad, y se otorgó el derecho a los habitantes del Distrito Federal a ser representados en la Cámara de Diputados. Posteriormente el Congreso expidió los decretos del 11 de abril y 12 de mayo de 1826 y el 16 de enero de 1827.

El primero de estos decretos equipara el gobierno económico del Distrito Federal, al de los territorios de la Federación. Se establece que la entidad tendrá representantes diputados nombrados por las Juntas Electorales en los términos de los artículos 10 al 13 de la Constitución. Estas Juntas Electorales se celebrarán en donde señale el Ayuntamiento de la Capital y conforme a la ley del 17 de junio de 1823.

El segundo de estos decretos habilitó a la Corte Suprema de Justicia en su 2a. y 3a. sala para conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales del Distrito y Territorios Federales mientras expidieran las leyes de administración de Justicia respectivas. (14)

La constante inestabilidad política, en esos años, dio lugar a los regímenes centralistas 1836 y 1843 en que desapareció el Distrito Federal, y consecuentemente su territorio fue incorporado al Departamento de México, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo

14 En "La República Federal Mexicana. Gestión y nacimiento". Vol. VII. Departamento del Distrito Federal s/f. Obra publicada en la administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez en su pág. XXI de su introducción también menciona el 1-II-1827 como fecha de cambio de poderes Estatales a Texcoco. En la colección completa de las disposiciones Legislativas Manuel Dublan y José Ma. Lozano, edición oficial del año 1876 T. II, no aparece relacionado ningún decreto con tal fecha. Únicamente se hace referencia al decreto de enero 19 de 1827 que determina que no debe tener efecto el decreto núm. 83 de 25 de noviembre (no se menciona año) dado por la Asamblea Constituyente del Estado de México.

30. de la sexta Ley de las bases y Leyes Constitucionales del 29 de noviembre de 1836. La República queda dividida en departamentos que se componen de distritos y éstos a su vez de partidos, subsistiendo los ayuntamientos.

Se formalizó la unión de la ciudad de México al Departamento del mismo nombre en febrero de 1837 y su administración se encargó a un prefecto designado por el gobierno central y un cuerpo administrativo nombrado por él.

Por la Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, el Distrito Federal toma el nombre de Departamento de México, el cual tendría voto en la elección presidencial y contaría con senadores, ratificándose el derecho a elegir diputados. De acuerdo a su artículo 131 se crearon las Asambleas Departamentales compuestas por vocales en un número no mayor de once y no menor de siete, mismas que de acuerdo al artículo 134 expedirían ordenanzas y reglamentos de policía, así como participar en las elecciones de poderes Federales. Este órgano es en concepto de Fauzi Hamdam, antecedente importante de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creada en 1987, (15) coincidiendo con su opinión.

El 16 de febrero de 1854, el Presidente Antonio López de Santa Anna, que gobernaba con facultades omnipotentes, en su último período abolió el status del Departamento de México, sustituyendo la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México y mediante un decreto encomendó su administración a un gobernador y dividió su territorio en ocho prefecturas centrales correspondientes a igual número de cuarteles mayores, formándose la municipalidad de México y tres más exteriores (Tacubaya, Tlalnepantla y Tlalpan), reduciendo considerablemente su extensión a casi la que ocupa actualmente.

Con el triunfo del Plan de Ayutla, Santa Anna fue deruesto y convocado el Congreso Constituyente de 1856. En sus debates fue tema central todo lo que se refería a la Ciudad de México, especialmente en cuanto a si era conveniente la creación de un Estado del Valle de México en el que residieran los poderes federales o señalarse para éstos un territorio propio y el tipo o forma de gobierno que debería darse a éste.

15 "Análisis de las recientes reformas Constitucionales en materia de gobierno del Distrito Federal", conferencia publicada en la revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, año 12, núm. 12 México 1988, pág. 180.

Las posiciones defendidas por los diputados constituyentes llegaron a una solución de compromiso; la Constitución Federal de 1857 mantuvo al Distrito Federal con el territorio y la división existente, pero se previó la creación de un nuevo Estado (del Valle de México) en el caso del traslado de los poderes federales a otra ciudad. Asimismo, esta solución determinó la decisión tomada respecto al gobierno del Distrito Federal, ya que la administración se encomendó al Gobierno Federal. Sin embargo, y en base a lo propuesto por el grupo de Ignacio Ramírez, Francisco Zarco y otros, se estableció en el artículo 72, fracción VI, la facultad del Congreso de la Unión siguiente:

“VI.—Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales...”

Don Manuel Herrera y Lasso magistralmente reseñó la preocupación que para los constituyentes del 56 representó la cuestión de la Capital Federal como residencia de los supremos poderes y los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México.

En el seno del Congreso se formaron dos grandes grupos, y entre los defensores de la autonomía de la metrópoli, se contaron a Arriaga, Mata, Zarco, don Guillermo Prieto, don Ignacio Ramírez y, “en rigor a la mayor parte del Congreso, que aprobó la erección en Estado del Valle de lo que era Distrito Federal o Departamento de México y le reconoció a éste, mientras la erección no se efectuaba, el derecho de elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales”. (16)

Durante un memorable torneo de oratoria, como lo llamó Herrera y Lasso, que se prolongó a lo largo de dos sesiones, se discutió la creación del Estado del Valle de México, misma que quedó condicionada al traslado de los Poderes Federales a otro lugar, gracias a la oratoria del diputado Moreno que acusó a la Ciudad de México de fuente de todos los vicios.

Se propusieron como posibles lugares de traslado Querétaro, Aguascalientes y Monclova. Los derechos de los habitantes de

¹⁶ Herrera y Lasso; “Estudios de Derecho Constitucional”, publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, serie B, vol. II, editorial Potts, México 1949, pág. 55.

la Ciudad se discutieron, desechándose que el Distrito Federal tuviera una legislatura propia, pero respetándose el concepto que consagraba el Gobierno propio para sus habitantes.

Posteriormente, durante la Guerra de Reforma, los gobiernos conservadores de Zuloaga y Miramón vuelven al gobierno centralista a través de un Gobernador. Con la victoria liberal, se reinstaura el sistema de la constitución de 57 y el 4 de mayo de 1861 se expide un decreto sobre elecciones de ayuntamientos en la Ciudad de México, señalando que estaría compuesto por dos procuradores y veinte regidores, presidido por el primer regidor. En las otras poblaciones del Distrito Federal se instalaría un ayuntamiento de siete regidores y un procurador y se elegirían jueces de lo criminal, de lo civil, los magistrados del Tribunal y al Gobernador del Distrito. El 6 del mismo mayo, el Distrito Federal fue dividido en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya divididos en villas y barrios, cada uno con un prefecto que presidiría el ayuntamiento. Posteriormente se expidió la Ley Electoral para la Renovación de Ayuntamientos del Distrito Federal del 16 de diciembre de 1862, dentro del mismo orden de ideas.

Durante el Imperio de Maximiliano, con base en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido el 10 de abril de 1865 se creó el Departamento del Valle de México, del que formaría parte la Ciudad. El prefecto político del Departamento se encargó de nombrar a las personas que componían el Ayuntamiento. Estas disposiciones, de escasa vigencia práctica, cesan al triunfo de la República y se retorna a lo dispuesto por el decreto de mayo de 1861, vigente hasta fines del siglo pasado. Después de la restauración de la República, el Presidente Lerdo de Tejada propone y logra la reinstalación del Senado y por tanto se eligen a partir de entonces senadores por el Distrito Federal.

El 4 y el 17 de agosto de 1898 se aprobaron los convenios de límites del Distrito Federal celebrados con los Estados de Morelos y México, ratificados por el Congreso de la Unión los días 15 y 17 de septiembre de ese año y publicados en el Diario Oficial el día 23; límites vigentes actualmente y (artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), revisados periódicamente por la Comisión de Límites de ambas entidades, sin modificaciones trascendentales y actualmente con problemas de indefinición por conurbación demográfica.

Durante el régimen porfirista, mediante decreto del 16 de diciembre de 1899, el Distrito Federal se dividió para su gobierno interior en la municipalidad de México y en seis prefecturas, divididas éstas en 21 municipalidades.

En 1901, mediante una reforma a la fracción VI del artículo 72 constitucional que redujo su redacción original, se eliminan los ayuntamientos de elección popular como precepto obligatorio para el Distrito Federal, facultando al Congreso para legislar en todo lo concerniente a la entidad.

El 26 de marzo de 1903 el Ejecutivo, en uso de sus facultades especiales, expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.

Esta ley —opinó Herrera y Lasso— definió la organización del Distrito Federal, reduciéndose el número de municipalidades a trece, incluyendo a la Ciudad de México entre ellas. Su régimen interior (artículo 18) se organizaría acatando las disposiciones dictadas al efecto por el Congreso de la Unión, y en lo administrativo, el gobierno lo ejercería el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación, y los prefectos políticos que tendrían el carácter de primeras autoridades en las respectivas municipalidades. Los Ayuntamientos se integrarían de concejales electos en forma indirecta por cuatro años y sus servicios serían gratuitos, con voz consultiva, derecho de vigilancia y de iniciativa. (17) Estas tres últimas facultades se atribuirán posteriormente a otro órgano de gobierno del Distrito Federal, que es la Asamblea de Representantes.

El autor de esta Ley, don Miguel S. Macedo, de acuerdo a Herrera y Lasso, refrendaba su opinión en cuanto a que los Ayuntamientos Mexicanos eran cuerpos de mera administración, sin poder ni unidad ejecutiva, que se aproximaban a su disolución, puesto que eran cuerpos poco coherentes y de muy escasa eficacia. (18) En el caso de los Ayuntamientos del Distrito Federal, por tratarse del Gobierno de una gran Ciudad era necesario que los altos funcionarios de la Nación y los representantes diplomáticos no estuvieran, ni aún indirectamente, bajo la jurisdicción de autoridades que no fueran federales. Al fin, concluyó Herrera y Lasso, "fue implantado por estas razones el

17 Herrera y Lasso, op. cit. pág. 74.

18 Id. pág. 75

régimen político y administrativo del Distrito Federal que vino a ser modificado por la Constitución de 1917; régimen del todo consecuente con las ideas y tendencias del Gobierno de entonces, concretadas en el histórico lema poca política y mucha administración". (19)

El tema del Distrito Federal es otra vez motivo de debates durante el Congreso Constituyente de Querétaro en 1916-17. El primer jefe Venustiano Carranza propuso en su proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, fechado en diciembre de 1916, la ampliación del territorio del Distrito, en detrimento, por supuesto, del Estado de México; que se suprimiera del texto constitucional la previsión del artículo 46 respecto a la erección del Estado del Valle de México y también que el Distrito Federal se dividiera en municipalidades ejerciendo su gobierno el Presidente de la República a través de un Gobernador. Cada municipalidad tendría un ayuntamiento de elección popular, excepto en la Ciudad de México, que se nombrarían comisionados al estilo del Distrito de Columbia (artículo 73, fracción VI base 1a., 2a. y 3a.).

El proyecto del Sr. Carranza, en opinión de J. Javier Gaxiola, propugnaba el establecimiento en el Distrito Federal del sistema norteamericano de los comisionados del Distrito de Columbia, sin embargo, éstos coexistirían con un Gobernador. (20) no obstante lo cual se impuso la razón histórica y se rechazó la supresión del municipio de México, manteniendo en lo general la solución de su similar de 1856.

El Constituyente confirmó, mediante el artículo 44 de la Constitución, los límites del Distrito Federal en los que hasta esa fecha contaba; asimismo, ratificó los extremos del artículo 45 de la Constitución de 1857 respecto a la creación del Estado del Valle de México en caso de cambio de sede de los poderes federales. Sin embargo, y con la notable influencia del proyecto de reformas del primer jefe, en el artículo 73, dentro de las facultades del Congreso, amplió las normas para el gobierno del Distrito Federal a través de cinco bases que, a partir de entonces, se reconocen como "la Constitución del Distrito Federal". Entre ellas son de destacarse las siguientes:

19 Id. pág. 76.

20 "El Distrito Federal", México 1945.

a) Encomienda al Presidente de la República el Gobierno del Distrito Federal, quien lo ejercería a través del gobernador nombrado por él directamente (base 3a.).

b) El Congreso nombraría a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y este órgano, a su vez designaría a los jueces de primera instancia, desapareciendo por tanto los que eran de elección popular de acuerdo a la constitución del 57 (base 4a.).

c) Se confirma la división del Distrito Federal en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular (base 1a. y 2a.).

d) Se crea el Ministerio Público del Distrito Federal, a cargo de un Procurador General nombrado por el Presidente (base 5a.).

El nuevo texto modificó la congruencia que presentaban los preceptos relativos de la Constitución del 57, ya que el artículo 43 no incluía al Distrito Federal como lo hace la vigente, sino que enumeraba al Estado del Valle de México, lo que en el caso del traslado de los poderes no haría necesaria una reforma constitucional.

El 13 de abril de 1917, el Ejecutivo expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que confirmó el decreto del 16 de diciembre de 1899 en cuanto a la división de su territorio, encomendando la administración del Distrito Federal a un gobernador, que vigilaría la aplicación de las leyes locales y federales, la prestación de servicios públicos y de policía, pudiendo, previa autorización del Presidente, elaborar Reglamentos.

La década de 1918 a 1928 representa para la Ciudad de México una época de grandes cambios. En 1918, Venustiano Carranza propone al senado una iniciativa que éste acepta, por la que se priva de libertad municipal a la Ciudad, que se gobernaría por comisionados como los propuestos en su proyecto de Reformas. Sin embargo, la iniciativa es desechada por la Cámara de Diputados, después de una rabiosa defensa por parte del Cabildo de la Ciudad de México, encabezado por don Lorenzo Hernán-

dez. (21)

Derrocado Carranza por el Plan de Agua Prieta, el General Alvaro Obregón asciende al poder y durante la campaña política para su segundo período en la presidencia, envía al Congreso de la Unión en 1928, un proyecto de ley mediante el cual se formaría la fracción VI del artículo 73 constitucional.

El 20 de agosto de ese mismo año, por la reforma del artículo 73 constitucional, fracción VI, se suprime el régimen municipal en el Distrito Federal, encomendando el gobierno del mismo al Presidente de la República, quien lo ejercería a través del órgano u órganos que determinara la ley correspondiente. Asimismo, el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia los haría el Presidente con la aprobación del Congreso. Con base a esto, se crea el Departamento Central, órgano de gobierno encargado de la administración de las antiguas municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac, así como de trece delegaciones más. El Cabildo de la ciudad es reemplazado por el Consejo Consultivo del Departamento Central y por consejos en cada una de las delegaciones, cuyos consejeros eran nombrados por el Presidente de la República entre los gremios representativos de la ciudad, y sus funciones se limitaban a proponer reformas a los reglamentos, revisar la cuenta anual del Departamento y asesorar en la prestación de los servicios públicos.

A partir de la reforma constitucional antes señalada, el maestro Gabino Fraga comenta que: "la coexistencia de la autoridad federal, del gobierno local y de la organización municipal, fue causa de frecuentes dificultades, y de la misma manera cómo se procedió cuando estas dificultades eran con los poderes de los Estados, se reformó la Constitución suprimiendo el Gobierno del Distrito y el régimen municipal, y se estableció el sistema que implantaron sucesivamente las leyes del 31 de diciembre de 1928; del 31 de diciembre de 1941; del 29 de diciembre de 1970, y del 19 de diciembre de 1978; la vida política del Distrito Federal se ha regido por esas distintas leyes orgánicas que le han dado sus características principales". (22)

Así, la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal del

21 "En defensa del Ayuntamiento", argumento del Cabildo de la Ciudad de México, Imprenta Francesa, México julio de 1919.

22 Fraga Gabino: "Derecho administrativo", Porrúa, México, 1982, pág. 190.

31 de diciembre de 1928, expedida por el Congreso, sólo señala como partes integrantes de éste a la ciudad de México y once delegaciones. Este estado de cosas se mantuvo hasta 1941. Durante esos años sólo se registra la incorporación del Departamento del Distrito Federal a la Administración Pública Federal en 1934, mediante la Ley de Secretarías de Estado.

La segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal fue expedida el 31 de diciembre de 1941 a iniciativa del General Manuel Avila Camacho. En ella se conservó básicamente la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal, que tenía en la ley de 1928; sin embargo, su avance principal fue limitar exclusivamente su normatividad al Distrito Federal, ya que la anterior ley era aplicable también a los territorios Federales.

Esta ley tuvo como importante avance, en opinión de Gaxiola, que "no fue sólo hija de la experiencia; fue una imposición de la realidad a la que ni el Ejecutivo ni el Congreso pudieron cerrar los ojos: el crecimiento sin precedente de la Ciudad de México; la cohesión de las distintas delegaciones requirieron la expedición de una ley exclusiva que permitiera resolver problemas inaplazables, permitiendo asimismo el funcionamiento normal de su administración cada día más compleja y al mismo tiempo más poderosa". (23)

Se conservó la Ciudad de México, aumentándose a trece las delegaciones, persistió el Consejo Consultivo de la Ciudad y los Consejos Consultivos Delegacionales, con funciones de asesoría. De igual manera, las delegaciones contaban con pocas facultades, todavía centralizadas en el Jefe del Departamento, pero podían presentarle iniciativas y debían vigilar la prestación de servicios públicos.

De 1941 a 1970 el crecimiento del Distrito Federal fue explosivo, como un reflejo de la nación en la época en que la población mexicana deja de ser rural para convertirse en urbana; la ciudad llega a tener más de cinco millones de habitantes y se rodea por una zona conurbada en franca expansión. Las necesidades que de esto se generaron y sus problemas tienen una magnitud extraordinaria.

23 Gaxiola, F. Javier; op. cit. pág. 27.

Aparece el 29 de diciembre de 1970 la tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que, dentro de la evolución a la que nos hemos referido, señala características muy propias de la entidad que hoy tiene vigencia. Entre las más importantes destacan:

1.—En su artículo 10, se usa como denominación equivalente “Distrito Federal” y “Ciudad de México”, aunque ésta no existe funcionalmente.

2.—El territorio del Distrito Federal se divide en 16 delegaciones, para lo cual se forman cuatro nuevas en el territorio que tenía la municipalidad de la Ciudad de México: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

3.—Se comienza un proceso de descentralización de funciones en el que parte de las facultades del Departamento del Distrito Federal son encomendadas a los Delegados Políticos quienes, apoyados en subdelegados, desarrollarían funciones específicas de carácter operativo para la atención de los servicios públicos de su demarcación territorial.

4.—Aparecen las Juntas de Vecinos en cada Delegación como órganos de colaboración ciudadana, sustituyendo a los Consejos Consultivos Delegacionales; de la misma forma se modifica la integración del Consejo Consultivo de la Ciudad y a partir de entonces éste se forma con los Presidentes de las Juntas de Vecinos.

Por otro lado, el 17 de marzo de 1971 se expide la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que crea el Tribunal Contencioso Administrativo.

Nuestra Constitución volvió a reformarse con respecto al régimen jurídico del Distrito Federal el 7 de diciembre de 1977, incorporándose en la base segunda de la fracción VI del artículo 73 la institución denominada “Referéndum”, justificada como una intervención democrática de los ciudadanos del Distrito Federal en la creación de la normatividad que le sería aplicada.

Por lo anterior, otra Ley Orgánica vigente fue expedida en 1978 (con importantes reformas en diciembre de 1983) misma que, junto con el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, del 26 de agosto de 1985, organiza actualmente

la administración del Distrito Federal bajo la forma de un Departamento Administrativo por medio del cual el Presidente de la República gobierna encomendando su dirección al funcionario denominado "Jefe del Departamento del Distrito Federal". (21)

Este funcionario podrá auxiliarse para el desempeño de sus funciones de catorce Secretarías Generales, una Oficialía Mayor, una Tesorería, una Contraloría, dieciséis delegaciones, las Secretarías Generales adjuntas, una Contraloría General y las Coordinaciones Generales que marque el Reglamento Interior. (22)

Las características principales de este ordenamiento son:

a) Desaparece la mención de la Ciudad de México con lo que, legalmente, no existe ésta, pues ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica se le nombra ni se señala sus límites. No existe ya una delimitación política para ella.

b) En su artículo 5o. repite la atribución del Congreso de la Unión para legislar en lo referente al Distrito Federal y en sus artículos 6o., 7o. y 8o. señala que la función jurisdiccional corresponderá a los Tribunales de Justicia del Fuero Común; en el orden administrativo al Tribunal Contencioso de lo Administrativo y en materia laboral a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

c) Los Secretarios Generales, el Oficial Mayor y los Secretarios Generales adjuntos serán nombrados por el Presidente de la República (artículo 11).

d) Se crea el capítulo V por el que se rige la existencia y or-

21 La reforma del artículo 73 fracc. VI base 1a. habla de Órgano u Organos que determine la Ley respectiva. Esta ley es la Orgánica vigente de 1973 con reformas de 1983 y nombra a dicho Órgano Jefe del Departamento del Distrito Federal (artículo segundo).

22 Discrepan la ley Orgánica y el Reglamento Interior del D.F. del D.F. La primera menciona seis secretarías. El segundo cita cinco más, con diferentes denominaciones y atribuciones, competencias que no establece la Ley Orgánica. Sin embargo el párrafo final del art. 3o. de la L.O.D.D.F., faculta a la Jefatura del D.F., debiendo decir Jefe del Departamento, a crear dos secretarías temporales o definitivas, coordinaciones generales, direcciones generales, Unidades Administrativas Generales y Organos descentralizados que previamente establezca el Reglamento Interior expedido por el Presidente de la República, de donde concluimos que la estructura del Gobierno administrativo del D.F. en la práctica concreta queda totalmente en manos del Ejecutivo Federal.

ganización de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, integrados en Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes y Juntas de Vecinos delegacionales, así como el Consejo Consultivo para el Distrito Federal.

e) Se establece un capítulo VI denominado "De la Participación Política de los Ciudadanos", en el que se crean dos importantes figuras de participación: la iniciativa popular para la formación de leyes y reglamentos y el referéndum.

En el primer caso, la iniciativa popular tiene como objeto proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales o reglamentarios (artículo 57) y deberá estar respaldada por un mínimo de 100.000 ciudadanos, al menos 5,000 por cada delegación cubriendo los extremos de una Ley que hasta este momento no ha sido creada (artículo 55). Este procedimiento se sustanciaría en los casos que se cumplieran los requisitos del artículo 72 constitucional. En el caso de leyes y en el de reglamentos, lo hará el Presidente de acuerdo al artículo 89, fracción I de la Constitución.

En cuanto al referéndum, éste tiene como fin la expresión de la voluntad real ciudadana, otorgando sanción o aprobación de proyectos para la creación, modificación o derogación de leyes o reglamentos (artículo 57) y se realizaría a iniciativa del Presidente de la República (en caso de leyes o reglamentos) o de las Cámaras de Diputados o Senadores (para la modificación de leyes exclusivamente) y por acuerdo de un tercio de los diputados o de la mitad de los senadores (artículo 54). El referéndum se realizaría una vez aprobado el proyecto de Ley por las cámaras previa su promulgación por el Ejecutivo. En caso de reglamentos se sustanciaría antes de la promulgación de los mismos por el Ejecutivo. En los dos casos sus efectos serían vinculativos para el Presidente, se decir, obligatorios (artículo 56).

Los dos mecanismos anteriores fueron regulados por el artículo 58 de la Ley Orgánica en vigor, de tal manera que su aplicación resulta facultativa u obligatoria para unos y otros poderes mencionados en dicho numeral, el cual lejos de ser modelo de claridad y precisión formula distinciones y excepciones que quedan al arbitrio de uno u otro de los poderes citados.

Continuando con la historia del Gobierno del Distrito Federal, tenemos que en el año de 1987, a raíz de una consulta popular

convocada por el Presidente Miguel de la Madrid, el Congreso de la Unión aprobó el proyecto del propio ejecutivo por el cual se reformó el artículo 73 fracción VI de la Constitución, creándose un nuevo órgano de representación popular denominado "Asamblea de Representantes del Distrito Federal", con características propias, y al cual nos referiremos específicamente en capítulos siguientes.

B) El Ayuntamiento de la Ciudad de México.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México fue creado por Hernán Cortés y ya funcionaba en marzo de 1524, una vez que los españoles se trasladaron de Coyoacán a la Gran Tenochtitlán, cuando ésta pudo ser de nuevo poblada. Originalmente se integraba con un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Ordinarios, siete regidores, un escribano y un mayordomo que fueron nombrados por el conquistador de acuerdo a las leyes españolas, número que según Ochoa Campos, ⁽²⁶⁾ en 1526 se modificó al aumentar los ediles a doce. En 1527 se redujeron a siete, y en 1528 se fijaron de nuevo en doce y el Ayuntamiento, sería presidido por los Alcaldes.

Este cuerpo señaló el 30 de abril de 1529 los primeros límites de la ciudad que comprendían la superficie entre el Río de Coyoacán al sur y la Calzada de Nonoalco al norte; por el poniente limitaban rodeando al pueblo de Tacubaya y seguían las faldas del cerro de Chapultepec hasta el puente de Coyoacán, con límites inciertos por el oriente. El Rey de España, a petición del Cabildo, señaló a la ciudad una superficie de aproximadamente 15 leguas de radio de acuerdo a la cédula Real del 24 de octubre de 1539, concediéndole la jurisdicción criminal y civil en esa extensión, exceptuándose a los pueblos que tuvieran corregidor. ⁽²⁷⁾

Lucas Alamán ⁽²⁸⁾ señalaba que el Ayuntamiento de la ciudad de México era el más importante de la Nueva España y gozaba de los mismos honores que los de España. Sus variadas funciones se pueden conocer a través de las dependencias cuyos titulares eran nombrados por el Cabildo, entre ellos los Diputados de Pobres, que vigilaban las finanzas municipales; el Obre-

²⁶ Ochoa Campos Moisés: "La Reforma Municipal", 4a. edición, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 99.

²⁷ Ochoa Campos Moisés; op. cit. pág. 100.

²⁸ Citado por Briseño Sierra Humberto: "La reforma política en el Distrito Federal", El Foro, séptima Época, núm. extraordinario, junio 1956, pág. 83.

ro Mayor, responsable de las obras públicas; los Diputados de Fiestas, que organizaban las celebraciones y lutos civiles y religiosos; los Diputados de Policía, que con el Corregidor integraban la Junta de Policía, etcétera.

Es importante destacar que las primeras ordenanzas dictadas para el Gobierno del Ayuntamiento son las emitidas por las Cortes en 1524 y 1525 de Castilla, Toledo y Aragón. (29)

La figura nació en América influida por los acontecimientos de la triste derrota de los comuneros castellanos a manos de las tropas imperiales en el aciago día del 23 de abril de 1521, fecha en la cual fueron vencidos y ajusticiados Juan de Padilla, Juan Bravo y Francisco Maldonado, los tres bravos caudillos de las comunidades y, junto con su muerte, murieron también las libertades de Castilla. La victoria realista de Villalar despojó a los castellanos de sus franquicias democráticas y por siglos enteros permanecieron bajo la lápida del olvido, hasta que el tiempo resucitó e hizo justicia a los campeones de las comunidades municipales, puesto que ya a fines del siglo pasado, en el recinto de la representación de la nación española, las Cortes del reino ordenaron esculpir con letras de oro los nombres de los tres mártires comuneros. De esta suerte el Ayuntamiento Mexicano, merced a las medidas de Carlos I, nació sin la democracia que caracterizó al municipio castellano hasta el triste episodio de Villalar. (30)

Posteriormente, en las Cortes de Castilla-Toledo y Aragón se comenzaron a emitir algunas primitivas ordenanzas para el gobierno de los Ayuntamientos con muchas limitaciones, en cuanto a que Carlos V era poco afecto a la intervención del elemento popular en los negocios del Estado. (31)

Si los Ayuntamientos durante la Colonia no eran producto de la elección popular, eso no fue obstáculo para que se interesaran por la política general del reino. Los criollos pronto fueron ganando posiciones en ellos y de tal manera, surge el 19 de julio de 1808, la figura del Lic. Francisco de Verdad y Ramos, síndico del Ayuntamiento, que en esa fecha habló de los derechos

29 Ochoa Cameros Moisés, op. cit. pág. 109.

30 La Fuente Modesto, "Historia General de España". Montaner y Simón. Editores, Barcelona 1888, pág. 307 T. VIII.

31 Cuadernos de Cortés.—Sandoval, Historia de Carlos V libro III. Madrid, sin fecha.

de la Nación para asumir su soberanía. Fue el Cabildo de la Ciudad de México en verdad uno de los importantes precursores de la independencia nacional. Azcárate, Primo de Verdad y Fray Melchor de Talamantes, del partido criollo, exponen a través del Ayuntamiento puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de la época como la soberanía popular nacional.

El golpe de los peninsulares encabezados por Yermo, realizado el 15 de septiembre de 1808, en que tomaron presos a los ediles de México y al Virrey Venegas, no apagó el movimiento comenzando por ellos. La Independencia se inició como la lucha por la vía de los cuerpos representativos como los Ayuntamientos y se concretó hasta 1821 con el ejército Trigarante.

El 18 de noviembre de 1824, de acuerdo al decreto de la Ley que creó el Distrito Federal y de la enconada lucha que hemos referido anteriormente, el gobierno político administrativo de la ciudad de México queda encomendado al Gobierno Federal, disposición que limita las facultades del Ayuntamiento como órgano local. Este ordenamiento refrenda las disposiciones existentes para la elección del Ayuntamiento, y en la práctica éste continúa desempeñando las mismas funciones que venía realizando, situación que en esencia se mantuvo inalterada hasta 1857.

La Constitución Federal de ese año, en su artículo 72, confirmó la elección popular de las autoridades locales del Distrito Federal, situación que prevaleció hasta las postrimerías del siglo XIX.

El Ayuntamiento tenía a su cargo la construcción de mercados, el empedrado y mantenimiento de las calles, el alumbrado público y la vigilancia policiaca, lo que hasta los primeros años del Porfiriato se mantuvo, y en la década de los noventas del siglo pasado comenzó a notarse una mayor intervención del gobierno central en la administración de la ciudad. Uno de los primeros casos fue la creación del Consejo Superior de Salubridad, que expidió un Código Sanitario y comenzó a exigir instalaciones sanitarias en las viviendas.

La problemática del Valle de México, sus deficiencias de drenaje, tanto de aguas pluviales como de desagüe, evidenciaban las dificultades del Ayuntamiento para la realización de obras de gran importancia, por lo que el gobierno federal realizó el trabajo de construcción de un túnel de 47 kilómetros de largo. Esta, como otras obras públicas, fueron el principio de un lento debi-

litamiento del gobierno municipal, experimentado en general en todo el país.

Al reformarse el artículo 73 constitucional, el Presidente Porfirio Díaz expidió en uso de sus facultades extraordinarias el 26 de marzo de 1903 la Ley Organización Municipal, en la que se estableció que los Ayuntamientos ya no tendrían bienes ni personalidad jurídica propia. Sus facultades y asuntos encomendados se reducirían drásticamente y se les convertía en la práctica en órganos meramente consultivos con derecho de veto en ciertos asuntos y de vigilancia en otros.

Justo Sierra comentaba esta situación y hacía notar que el régimen porfirista toleraba el municipio porque lentamente lo transformaba en un establecimiento administrativo, pero reconoció que "la creencia de que la elección de los funcionarios municipales y la rotación de estos cargos entre los vecinos constituye una escuela de democracia y es necesaria preparación para la vida política nacional, se ha ido abandonando con tanta rapidez, cuando la experiencia de un cuarto de siglo de paz y de progreso ha demostrado al pueblo que no son los principios jacobinos de una democracia absoluta lo que puede curar de sus males a la nación". (32)

La ley de 1903 modificó el plazo de una administración municipal y lo extendió de uno a dos años. Su aspecto más importante es que recogió las enseñanzas derivadas del gobierno paralelo de la ciudad y dispuso su gobierno a través del Consejo Superior del Distrito Federal, formado por el Gobierno del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas, funcionarios nombrados y dirigidos por el Presidente de la República mediante la Secretaría de Gobernación.

Bajo de ellos, como pirámide, se designaba un prefecto para cada una de las municipalidades en las que se dividía el Distrito Federal; estos funcionarios nombrados también por el Presidente, tenían a su cargo tanto el gobierno como la administración de las municipalidades, con facultades superiores a las de los ayuntamientos.

Esta estructura, muy parecida a la vigente, permaneció du-

³² Manuel Perlo Cohen, "Desaparición del Ayuntamiento de la Ciudad de México". Excelsior, primera sección, octubre 7, 8 y 11 de 1988.

rante buena parte del siglo actual. Después del período de 1914 a 1915, al tomar los constitucionalistas el poder de la ciudad, Carranza derogó la Ley del Municipio Libre expedida por él en Veracruz en diciembre de 1914 y aplica la ley de 1903 para el Distrito Federal. Este hecho es interesante, puesto que Carranza, con la ley de 1914, terminó con los jefes políticos porfiristas, funcionarios que representaron el mayor control político del régimen y, de acuerdo a la ideología porfirista del municipio se utilizaron para terminar con la autonomía municipal. Carranza fue, en opinión de Ochoa, "un apasionado de la libertad municipal y por ello puede dársele legítimamente el título de Apóstol del Municipio Libre". (33)

En septiembre de 1916 restituye en todos sus derechos a los ayuntamientos de la entidad, con excepción de la Ciudad de México, y presenta su proyecto de reformas al que nos hemos referido anteriormente.

El rechazo del Congreso Constituyente al proyecto del Primer Jefe fue manifiesto, no obstante la defensa hecha por el Diputado Félix F. Palavicini, quien sostenía que la supresión del régimen municipal era necesaria por razones de orden financiero; la votación demostró la derrota de Carranza.

En abril de 1917 el Primer Jefe, antes de la vigencia de la nueva Constitución y, por tanto en ejercicio de sus facultades extraordinarias, expidió la Ley Sobre Organización del Distrito Federal, por la que se impusieron restricciones a la actuación de los Ayuntamientos, entre los cuales se puede señalar que todo reglamento expedido por el municipio debería ser revisado por el Gobernador, así como los Presupuestos de Egresos lo serían por el Presidente de la República.

El Gobernador representaba un contrapeso del poder municipal, ya que el Presidente lo nombraba y removía libremente y contaba con importantes facultades y atribuciones, entre ellas, la de nombrar Consejos Municipales en el caso de conflictos políticos.

Posteriormente, en 1919 se repitió la situación del Congreso Constituyente al rechazar la Cámara de Diputados una iniciativa presidencial aprobada por el senado que suprimía el régimen municipal para la Ciudad de México.

33 Ochoa Campos Moisés, op. cit. pág. 318.

Carranza presentó en octubre de 1918 una iniciativa para la modificación del artículo 73 de la Constitución, exceptuando a la Ciudad de México del régimen de municipio autónomo, ya que pretendía instalar un consejo al estilo del que funcionaba en Washington. Su argumento principal fue que: "en el tiempo que lleva de funcionar el Ayuntamiento de la Ciudad de México, electo popularmente, las deficiencias en varios de los servicios públicos debidas principalmente a la falta de elementos pecuniarios, se han venido acentuando hasta constituir un importante problema que reclama entera y propia solución. Los ingresos municipales no pueden cubrir sino una parte de los egresos, los contribuyentes de la Federación no están obligados a soportar la carga de ningún municipio de la República como entidad libre y con organización de Ayuntamiento electo popularmente, pues a los ciudadanos que lo elijan corresponde el deber de sostenerlo. Como cuerpo federal, dependiente del poder público de la Unión aun en su funcionamiento y con organización tal que satisfaga sus necesidades prácticas, sería la única forma en que el municipio de la Ciudad de México pudiera pesar legalmente sobre los causantes de la nación". (31)

Don Manuel Herrera y Lasso dejó testimonio de esta situación como partícipe directo por haber sido designado como abogado consultor del Ayuntamiento el 25 de enero de 1919 y en sus palabras señaló: "El Ayuntamiento en cumplimiento de un ineludible deber, defendió vigorosamente los derechos de la Ciudad y refutó aquellas razones, una por una. Hizo más ante la opinión desorientada por la equívoca actitud y sobre la incomprensión general, proveyó a confusiones e incertidumbres, denunció y precisó la significación de la reforma propuesta. Su alegato es terminante. Suprimir el Ayuntamiento de elección popular en la Ciudad de México es abatirla hasta una condición política inferior a la de los territorios que, constitucionalmente, disfrutaban del régimen de Municipio Libre". (32)

La iniciativa fue hechazada en la Cámara de Diputados y de 1920 a 1928 el gobierno local de la Ciudad de México pasó de mano en mano entre los diversos partidos políticos existentes en esos años, entre ellos el Partido Liberal Constitucionalista, el Nacional Cooperativista y especialmente el Partido Laborista, di-

31 Cabildo de la Ciudad de México: "En defensa del Ayuntamiento". Imprenta Francesa, México, julio de 1919.

32 Cabildo de la Ciudad de México, op. cit. pág. 87.

rigido éste por Ignacio Morones. Este último partido se convirtió durante esos años en el ganador constante de las elecciones de municipios en la mayoría de los que existían en el Distrito Federal.

En 1928, el General Alvaro Obregón, candidato a la Presidencia de la República para ocupar el cargo por segunda vez, envió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el día 25 de abril la solicitud para que se convocara a sesiones extraordinarias para la discusión de dos iniciativas de ley, una relacionada con la impartición de justicia y otra, reforma constitucional, para eliminar los ayuntamientos en el Distrito Federal.

Este es el único caso en la historia contemporánea del país en que un ciudadano particular, sin una facultad formal, logró se convocara a un período extraordinario de sesiones de las Cámaras, y lo más importante de esta situación radicó en que la iniciativa estudiada también sería única, pues no se registra otra del mismo tipo, y el promotor no vería el fin de ella porque al poco tiempo sería asesinado absurdamente.

En opinión de Briseño Sierra ⁽³⁰⁾ el criterio normativo por el cual podemos entender la desaparición de los municipios en el Distrito Federal, es el reeleccionismo obregonista que condujo a este grupo a un enfrentamiento abierto con el callismo. En 1925 los Diputados del Partido Laborista Mexicano impidieron la aprobación de la reforma constitucional que posibilitaría la reelección de Obregón, lo que obligó a éste a buscar la mayoría en el siguiente período del Congreso, consiguiéndolo con el rompimiento del bloque socialista de Diputados y del bloque democrático revolucionario en la Cámara de Senadores.

El 19 de noviembre de 1926 se aprobó la reforma de los artículos 82 y 83 constitucionales que permitirían la reelección de Obregón, y la alianza entre obregonistas y laboristas se dificultó pues estos últimos salieron victoriosos en las elecciones para regidores de la Ciudad de México, controlando la mayoría de los Ayuntamientos del Distrito Federal. El bloque obregonista propuso, por lo tanto, suprimir los municipios para detener por un lado un proyecto de reglamentación del artículo 123 presentado por los laboristas y para frustrar el triunfo de Morones en las

30 Id., pág. 98.

elecciones municipales.

La iniciativa presentada por Obregón a que hemos hecho referencia, fue razonada en la exposición de motivos argumentando lo siguiente: "Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esta forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la existencia de autoridades cuyas facultades a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal, de manera que haya unidad de mando y eficacia en todos los órdenes de servicio público". (37)

Obregón argumentaba que desde 1824 nunca existió realmente poder municipal, además de que se vio realmente restringido por las funciones que a nivel local correspondían al Gobierno Federal, de tal manera que ni de los rendimientos financieros que producía la hacienda municipal podía disponer el ayuntamiento. Por estas razones, si el municipio del Distrito Federal nació incompleto desde su creación y autónomo sólo en teoría, "llegamos a la conclusión de que el poder municipal no tiene razón de ser". (38)

La Comisión Permanente votó a favor de la petición y se convocó al Congreso a reunirse a partir del día 14 de mayo de 1928; dos días después, el 16, se procedió a la discusión y análisis del proyecto.

Vicente Lombardo Toledano fue el primer diputado en tomar la palabra. Representante del Partido Laborista e importante líder sindical, argumentó contra la iniciativa de Obregón: "no creo que sea necesario suprimir el sistema democrático para elegir al ayuntamiento de la región del Valle. Una cosa es el problema de la reorganización administrativa y otra cosa es aniquilar el principio constitucional y revolucionario del Municipio Libre en el Valle de México, cuando el pueblo no interviene en los negocios propios de él, indudablemente no marcha dentro del campo democrático. El que no puede elegir un buen ayuntamiento, indudablemente no tendrá interés para elegir un buen diputado, ni sabrá elegir quizá". (39)

37 Id., pág. 99.

38 Id., pág. 100

39 Manuel Parlo Cohen. op. cit. pág. 14.

Aunque la iniciativa de Ley pudiera catalogarse como un ataque directo contra su partido, que había mantenido el gobierno de la ciudad durante los últimos años, tanto Lombardo como los demás laboristas, rehúsa el conflicto directo con los obregonistas quienes, al fin de una larga batalla parlamentaria, ganaron la votación, que tuvo que realizarse al día siguiente por falta de quórum. Así, el 17 de mayo de 1928, desapareció el ayuntamiento de la Ciudad de México y los demás del Distrito Federal.

C) La Representación Vecinal en el Distrito Federal.

Con la desaparición de los municipios en 1928, surge la necesidad de dar un cauce a las inquietudes vecinales, a través de un órgano de representación ciudadana que para efectos políticos tuviera como fin ser un contrapeso en el Departamento del Distrito Federal. Por ello se creó el Consejo Consultivo del Departamento Central, así como los consejos correspondientes a las trece delegaciones aparecidas en sustitución de los ayuntamientos.

Los consejos eran designados por el Presidente de la República, seleccionándolos entre los gremios representativos del Distrito. Era, pues, un órgano de representación y sus funciones se concretaban a proponer reformas a los reglamentos, revisar la cuenta anual del Distrito Federal y a dar asesoría a los ciudadanos en materia administrativa. (40)

La Ley Orgánica de 1942 determinó que el consejo tendría exclusivamente una función informativa, reduciéndose sus tareas al punto de que se convirtió en un órgano meramente decorativo. Sus miembros eran designados por el Jefe del Departamento del Distrito a propuesta de diversas agrupaciones. Su función fue en la realidad más decorativa que real.

Este estado de cosas sobrevivió hasta 1970 en que la nueva Ley Orgánica modificó el sistema de representación vecinal, creando las Juntas de Vecinos en cada delegación y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México se reorganizó, integrándose a partir de entonces por los Presidentes de las Juntas Delegacionales de Vecinos.

La Ley Orgánica de 1978 amplió la representación vecinal y

⁴⁰ Todas estas funciones se incluyeron en las que se atribuyen a la actual Asamblea de Representantes. Ver art. 7o. de la Ley Orgánica de dicho cuerpo.

se creó un capítulo V "De los órganos de colaboración vecinal y ciudadana", así como un capítulo VI "De la participación política de los ciudadanos". Mediante el primero, al órgano auxiliar de gobierno del Distrito Federal, se agregan las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana, incrementándose la representatividad de los organismos vecinales. Esta reforma incluye nuevas disposiciones que convierte al Consejo Consultivo en un órgano auxiliar de apoyo directo a la gestión del jefe del Departamento del Distrito Federal, y se forma una organización ciertamente más compleja.

El capítulo VI de la Ley norma, en concordancia con la reforma constitucional de 1977, las figuras de Referéndum y la Iniciativa Popular, como mecanismo de participación ciudadana que, como afirma Fauzi Hamdam, tendrían gran validez en la intención de democratizar al Distrito Federal y ampliar los derechos políticos de sus habitantes. Sin embargo, no se utilizó en forma práctica ninguno de los dos mecanismos.

El Consejo Consultivo de la Ciudad ha sido uno de los temas más debatidos dentro de la problemática que encierra el status jurídico del Distrito Federal. Su función puede catalogarse como meramente política al ser un foro de expresión de la ciudadanía. Especialmente en los últimos seis años su integración, como la de los demás órganos vecinales, despertó un gran interés entre los ciudadanos y los partidos políticos.

A raíz de los sismos de 1985, en el Distrito Federal ha sido fenómeno notable la aparición de innumerables organizaciones vecinales independientes de los órganos de colaboración ciudadana. Estas agrupaciones en su mayoría comenazaron a integrarse como uniones de damnificados y de inquilinos, y pronto determinaron la modificación de los sectores sociales del Distrito Federal. Sus preocupaciones y reclamos se han ampliado al grado de abarcar la mayoría de los problemas de la Ciudad.

Esta situación ha influido en los procesos de gestión de servicios públicos y la misma vida comunitaria se ha politizado, pues en estas agrupaciones se han afiliado o han sido resaladas por partidos de oposición, aunque éstos, así como el Partido Revolucionario Institucional, se han visto incapaces de apropiarse de su gestión urbana. (11)

41 Blas Zertuche, Francisco: "Ciudad de México, ciudad en vilo", Perfil de la Jornada, 19 de diciembre de 1988.

La problemática contemporánea del Distrito Federal ha superado sus cauces institucionales vigentes. La respuesta para actualizar o compaginar con la actualidad social dichos cauces no ha sido tan rápida como lo impone el ritmo de la vida comunitaria, aunque ya hay expresas respuestas de la autoridad al reclamo ciudadano de participación efectiva en la administración y gobierno de su propio entorno habitacional, como se observa en el reglamento de construcción para el Distrito Federal de 1987.

El Lic. Carlos Román Celis, Presidente del H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México durante el período 1986-89, propuso la expedición de una Ley Orgánica de Participación Vecinal para regir las funciones de 40,814 comités de manzana que integran 2,052 asociaciones de residentes de colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales de las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, (42) con la certeza de que servirá para fortalecer las instancias vecinales, en cuyo entendimiento y actuación "se manifiesta una de las formas más positivas de la verdadera democracia".

D) Gobierno del Distrito Federal.

El Distrito Federal no es como señala Burgoa, lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos del Estado Federal; es, de acuerdo al artículo 43 constitucional, una entidad; forma parte de la Federación. Sin embargo, es un caso de excepción, ya que el sistema federal se compone por Estados autónomos que, aún discutiendo esta afirmación, tiene el derecho de organizarse acorde a su propia Ley fundamental o Constitución estatal y a contar con sus propios órganos de gobierno, en este caso en ellos se da en contraposición al orden federal que es soberano, la autonomía.

Tena Ramírez (43) opina que el Distrito Federal no es autónomo porque no reúne los requisitos que determinan la autonomía de una entidad federativa.

1.—No cuenta, ni puede darse una Constitución propia, ade-

42 Román Celis, Carlos; "Consejo Consultivo; Fortaleza, no nulidad", Excélsior, enero 17 de 1989.

43 Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1987, pág. 100.

más que las decisiones fundamentales en cuanto a su gobierno ya se encuentran tratadas por la Constitución Federal.

2.—No se gobierna por sí mismo, carece de autonomía. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Distrito, se crearon por voluntad de la Constitución Federal, no por la de sus habitantes, asimismo la fracción VI del artículo 73 señala las atribuciones de aquéllos y las normas complementarias de la organización deben ser producidas por el Congreso de la Unión.

3.—Los Poderes Locales no se eligen por sus habitantes, sino que son designados por una decisión soberana de la ciudadanía de la Nación entre la que los capitalinos representan una mínima parte.

La Constitución de 1824 sólo instituyó uno de los poderes del Distrito que podía actuar como una legislatura constituyente para el Distrito Federal, y de acuerdo al artículo 50 debería de hacerlo emitiendo leyes considerando al Distrito como un Estado. Así, de la legislación que estableciera podría resultar algún grado de autonomía en cuanto a que señalaría la integración de gobierno distrital. Tanto en esta como en la Constitución de 1857 las facultades del Ejecutivo, con relación al gobierno distrital se fundamentaban en las leyes orgánicas.

Este último mandato limitó, como vimos, la facultad camarál para la organización del Distrito, señalándose la obligación del respeto a la organización y existencia de autoridades municipales y judiciales electas por votación popular.

Posteriormente, la reforma porfirista de 1901 faculta al Congreso para legislar sobre el Distrito, eliminando el mandato para que se le tratara como estado y la facultad de contar con autoridades propias, ya que prepara la ley de 1903 que técnicamente termina con la institución municipal.

La Constitución de 1917, contraria a las anteriores, establece los tres poderes del Distrito Federal, dos de los cuales se identifican con los titulares de sus correlativos federales y sólo uno, el judicial tiene un titular distinto, pero su designación depende del Ejecutivo. En este orden de ideas, en 1928 desaparece el único tipo de autoridad propia con que contaba el Distrito Federal al eliminarse los municipios, de tal manera que en el Distrito Federal dos de los Poderes Federales actúan como po-

deres locales: tanto el órgano Legislativo como el Ejecutivo, sin perder su naturaleza federal, actúan como autoridad local en sus esferas de atribuciones, de tal manera que el Congreso no podía, por ejemplo, emitir una ley sobre materias federales para su aplicación exclusiva en el Distrito Federal.

Esta división de poderes, o mejor dicho de funciones estatales, que de acuerdo a nuestro sistema (artículo 49 Constitucional) se concreta en tres (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), se mantuvo sin cambios hasta 1987, con un pequeño paréntesis como lo fue la creación del referéndum en 1977, instrumento que buscaba la participación ciudadana en la elaboración de su legislación, pero que no tuvo ningún efecto práctico, y es pues hasta 1987 en que el Distrito Federal vuelve a contar con un órgano de elección popular exclusivamente local: La Asamblea de Representantes.

E) El Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes.

El Estado moderno basa su fuerza y justificación en varios principios comúnmente aceptados. Posiblemente los más importantes son el de jurisdicción y la división de poderes.

El principio de jurisdicción implica la supeditación del Poder Público a los mandatos del derecho; en la democracia la actuación de las autoridades se controla y regula para lograr el imperio superior de la ley en todos los ámbitos.

Este principio se encuentra ligado de manera esencial al de división de poderes, garantía de seguridad jurídica. Mediante éste, las funciones estatales se dividen para su ejercicio y se crean grupos de órganos interdependientes que se controlan entre ellos. A éstos se les ha denominado como "poderes"; sin embargo, se considera que el poder Estatal no se divide, sino que, como señala el artículo 49 constitucional, sus funciones se distribuyen para su ejercicio, imputándoseles la capacidad jurídica de realizar distintos tipos de actos de autoridad.

Tradicionalmente la doctrina identifica tres tipos de funciones estatales de acuerdo a la naturaleza jurídica de sus actos:

Legislativa, que tiene como fin la creación de normas abstrac-

tas, generales e impersonales; Ejecutiva, que es la aplicación de esas leyes a todas las esferas de la vida ciudadana, y Judicial, en la que, de igual manera, se aplica la legislación, pero se distingue de la Ejecutiva o administrativa, en que opera para casos concretos en los que existe controversia, solucionando ésta mediante la creación de una ley individual o particular a través de la sentencia.

Burgoa señala (44) que "esas tres funciones se ejercen paralelamente por órganos estatales diferentes", los que no son independientes porque serían "soberanos"; sólo existen relaciones de interdependencia entre ellos, pues la distribución de facultades no se confiere con exclusividad a determinados órganos.

Siguiendo a Tena Ramírez, su análisis sobre las facultades de los órganos de gobierno, distingue dos criterios de clasificación que son:

a) Formal o Subjetivo: que parte del punto de vista del órgano al que corresponden, de forma que pueden ser, en nuestro sistema de división de poderes, legislativos, jurisdiccionales y administrativos.

b) Material u Objetivo: que examina la naturaleza propia de la función realizada, y que pueden ser legislativos cuando se refieren a la creación de normas, entendiendo como tal la regla general y abstracta; jurisdiccionales, que es la aplicación de la ley a casos concretos en que exista controversia, y administrativos que son los actos del poder público (actividad estatal) que aplica la ley a las relaciones entre Estado y particulares u otros órganos estatales.

Nuestro sistema acepta la división y se crean tres órganos encargados de estas facultades:

El Congreso de la Unión, encargado del poder legislativo o función legislativa.

El Presidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo o función administrativa, y

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada del

44 Ignacio Burgoa, "Derecho Constitucional Mexicano" 3a. edición, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 450.

poder judicial o función jurisdiccional federal.

Este esquema de acuerdo a la Constitución, artículo 116, se sigue en los Estados que integran la Federación. Como señalá-
bamos, el Distrito Federal es considerado constitucionalmente co-
mo una entidad federativa y en él existe esta división de poderes
al Congreso de la Unión, al Ejecutivo Federal y al Tribunal Su-
perior de Justicia. Es decir, dos son netamente federales y uno
sólo local.

¿En dónde, dentro de esta división de poderes entra la Asam-
blea de Representantes?

En su iniciativa de reformas a la Constitución, el Presidente
de la República señaló a este respecto que:

“Nuestra Constitución contiene un sistema integral de distri-
bución de competencias y atribuciones, para dar vigencia a los
principios de integridad del orden jurídico y de división de Po-
deres, por lo que al crearse un nuevo órgano, resulta indispen-
sable asignarle un ámbito competencial que necesariamente debe
tomarse de los órganos ya creados”. (45)

Es decir, en primer lugar, las facultades que se asignan a este
nuevo instrumento estatal son parte de las que conceptualmente
se consideran como integrantes del poder público, o sea, las que
son materia de la división de poderes.

Las facultades de la Asamblea de Representantes son, como
estudiaremos con posterioridad, principalmente legislativas, por
lo que la identifican con el poder legislativo del Distrito Federal,
pero sólo en una área reducida determinada por la ley.

Nuestro sistema de división de poderes parte de la asignación
de las facultades a órganos que en un principio se identifican
con las mismas de manera casi exclusiva. Sin embargo, no es
puro este principio porque las funciones materiales se asignan
a distintos poderes formales y además se establecen facultades
en las que, para su ejercicio es necesaria la colaboración de dos
o más órganos.

⁴⁵ Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 13 de agosto de
1957, pág. 10.

Además, doctrinalmente se señala que las funciones formales, o poderes, se encomiendan a grupos de órganos, tal es el caso en nuestro sistema del Poder Judicial del Distrito Federal, que en concepto de Burgoa, no se deposita exclusivamente en la judicatura tradicional, compuesta por los Tribunales Civiles y Penales, sino en el conjunto de órganos judiciales que realizan la función jurisdiccional, es decir tanto el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores del Estado y el Tribunal Contencioso Administrativo, tal como lo señalan los artículos 6o., 7o. y 8o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En este orden de ideas, nuestra primera conclusión debe ser que la Asamblea de Representantes es el único órgano actual que eligen directamente los ciudadanos del Distrito Federal, y expresa ello un principio de autonomía para la entidad, pues es un órgano estatal que ejerce funciones precisas dentro del Gobierno del Distrito Federal.

El principio recto de la división o separación de poderes atribuye diversas funciones estatales a los órganos del poder público, separándose estos últimos en grupos de diversa naturaleza, con lo que se evita el absolutismo y la concentración de poder. Esta idea puede servir para identificar de alguna manera la creación de la asamblea como un inicio de una probable transformación jurídica política del Departamento del Distrito Federal.

Consideramos que la teoría del equilibrio que va unida a la división de poderes no implica que los órganos sean iguales o tengan la misma cantidad de facultades, ya que la limitación que se establece entre ellos depende de la aplicación y el ejercicio de las atribuciones. Si no fuera de esta manera, no podían existir sistemas como el Parlamentario y el Presidencial en que uno de los poderes es preeminente, o el control judicial de la constitucionalidad de los actos estatales.

La aplicación de la teoría de la división de poderes en forma absoluta resulta prácticamente imposible en la realidad actual, ya que la necesidad y la práctica nos han demostrado que órganos del poder público que formalmente corresponden a una de las tres divisiones mencionadas, se encuentran facultados para ejercer funciones materialmente correspondientes a otro órgano que no corresponde a la misma división, y también se ha comprobado

que podría facultarse el ejercicio de una facultad específica a varios órganos pertenecientes a una sola de las divisiones citadas.

Este último caso es el de la facultad y función legislativa material para el Departamento del Distrito Federal, que se ejerce a través de dos órganos colegiados que son el tradicional poder legislativo federal (cámara de diputados federales) en funciones de poder legislativo local, y la nueva asamblea de representantes con la otra atribución de función normativa, pero minimizada en comparación con la anterior.

De esta suerte podríamos decir que la función legislativa plena para el Distrito Federal es ejercida por el primer órgano colegiado mencionado y otra función normativa reducida está a cargo del segundo de los citados órganos colegiados. Formalmente la primera actividad sigue siendo legislativa, y la segunda administrativa.

De lo anterior resulta que no hay un nuevo poder en el Distrito Federal, sino que se creó un nuevo órgano de Gobierno al cual se le atribuyeron algunas funciones normativas que ejercían anteriormente el poder legislativo tradicional y el poder ejecutivo federal, ambos poderes en funciones de autoridades locales para el Distrito Federal. En realidad se trata de una redistribución de facultades entre dos poderes públicos ya existentes, uno de los cuales es aumentado en otro órgano de carácter local propio.

F) El Sistema Representativo en el Distrito Federal.

El sistema representativo es una de las características del Estado Moderno de Derecho. La dificultad física que genera el tamaño y complejidad de las naciones contemporáneas hace casi imposible que los ciudadanos participen directamente en las discusiones de las leyes y de los aspectos más importantes del gobierno, como sucedió en las pequeñas polis griegas.

La representación implica una sustitución de la voluntad del ciudadano que la ejercita a través de personas designadas por él para que realicen los actos de gobierno, o tal como lo expresa Jellinek, el sistema representativo es la "relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que, jurídicamente, aparece como una sola per-

sona". (16)

Carpizo señala que existen desde el punto de vista de la representación, tres tipos de sistemas: el directo, en el que todos los ciudadanos participan; el indirecto, en el que los representantes hacen valer la voluntad ciudadana, y un inmediato o sistema semiindirecto, en el que se combinan las características de los dos primeros.

En México, en la norma constitucional, impera el sistema indirecto: los representantes que se eligen lo son común del pueblo.

Trasladando estos conceptos al caso específico del Distrito Federal, no se concreta a la de sus habitantes o ciudadanos, sino que lo es de todos los de la nación, ya que éstos eligen a sus más importantes órganos de gobierno (Congreso de la Unión y Presidente de la República).

Los ciudadanos del Distrito Federal sólo se ven representados con tal carácter (en contraposición al de los ciudadanos de la federación) a través de la Asamblea de Representantes, único órgano plenamente local de elección popular y representación igualmente local, pero con atribuciones muy diferentes al Poder Legislativo.

Asimismo, es el único caso dentro de la federación en el que se prevé la participación directa de los ciudadanos en la formación de las leyes, por medio de la iniciativa popular, lo que configuraría un sistema semindirecto.

Los Representantes de la Asamblea, por su parte, no sólo representan al total de los habitantes del Distrito Federal, como es la característica de los Diputados y Senadores federales que representan a todo el pueblo (artículo 51 Constitucional), sino que, por sus funciones de gestoría, son portavoces de los electores de su Distrito, además de que deben ejercitar funciones de tipo controlador político.

Las características del sistema representativo en el Distrito Federal son evidentemente de excepción comparadas con las de

¹⁶ Jellinek, Jorge: "Teoría general del Estado", México, 1958, pág. 463, citado por Jorge Carpizo, op. cit. pág. 158.

las demás entidades federativas, considerando que como territorio encomendado a los Poderes Federales, sus habitantes tienen poca ingerencia en su gobierno. No es hasta la creación en 1977 de los mecanismos semiindirectos de gobierno que para los ciudadanos del Distrito Federal se prevé constitucionalmente un espacio de participación en los actos gubernamentales, lo que indiscutiblemente se amplía con la creación de la Asamblea de Representantes. Cabe ahora preguntarse ¿será este un paso en un proceso lento, pero seguro, hacia la democratización plena del Distrito Federal, o quedará como una innovación sin duda importante, pero sin continuidad?

CAPITULO IV
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL
DISTRITO FEDERAL

A) Origen y Causa

La estructura jurídica de los Estados Unidos Mexicanos contiene instituciones y figuras sui generis, o sea propias y exclusivas, cuyo número se ha visto aumentado con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a iniciativa del Ejecutivo Federal como un producto de la cada vez más activa y convulsionada vida política del Distrito Federal.

Lo anterior adquirió forma al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el decreto aprobando la iniciativa Presidencial del 28 de diciembre de 1986, creando un órgano de representación para el Distrito Federal como una forma de:

“fortalecimiento de la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, que se basa en el principio de que las decisiones de gobierno las toma la mayoría con la participación de las minorías”. (47)

El Decreto respectivo se publicó el día 10 de agosto de 1987.

Esta reforma retoma y actualiza uno de los aspectos más controvertidos de la polémica respecto al status jurídico del Distrito Federal, que es originó desde la creación misma del Sistema Federal y, por ende, de aquél, ya que su situación jurídica y política ha sido motivo de desacuerdo permanente entre los sectores contendientes en la vida pública nacional y bandera política y de reivindicación de los derechos de la población ciudadana de dicho Distrito.

⁴⁷ De la Madrid, Miguel: “Iniciativa de reformas de los artículos 73, 74, 79, 110, 111 y 127 de la Constitución Gaceta Oficial del D.D.F.; México, 13 de agosto de 1987, pág. 8.

Indudablemente, la reforma no fue fortuita ni se generó de un simple ánimo de democratización, como otras medidas similares que han tomado cuerpo en los setenta años de vigencia de la Constitución de 1917; tuvo como base diversas causas y factores que influyeron en la política adoptada por el régimen, mismas que se hicieron particularmente notables durante la administración del Presidente De la Madrid.

A manera enunciativa nos referiremos a algunas de las diversas causas de este cambio democratizante:

1.—El Distrito Federal se ha caracterizado por ser una entidad de tendencias pluralistas y opositoristas. Desde 1946, las votaciones obtenidas por el P.R.I. han ido disminuyendo en porcentajes sensiblemente mayores que los de otros partidos. Así, si en 1964 representó el P.R.I. el 65.9% de la votación, en 1985 representó el 42.6%, hasta el 27.6% que obtuvo en 1988. Desde 1982 la oposición en conjunto rebasó la votación priista.

Por esta razón, es el Distrito Federal la principal preocupación del régimen. Según algunos politicólogos, el crecimiento de la ciudad ha traído en consecuencia el desarrollo de la oposición. Existe, pues, la demanda real de los habitantes por una mayor participación en el Gobierno local que no ha proporcionado el P.R.I.

2.—El explosivo crecimiento de la urbe ha sido mayor que la capacidad del sistema para dotar a sus habitantes de servicios y satisfactores. La gestión de éstos para grandes núcleos poblacionales ha creado organizaciones fuera de la vida institucional que han ganado lugar propio en el desarrollo comunitario. Estas organizaciones no han sido captadas por el sistema, ni siquiera por los partidos de oposición, y su penetración y capacidad gestionadora y negociadora han superado incluso a los órganos de representación vecinal institucionales tradicionales.

3.—El fenómeno de conurbación entre el Distrito Federal y 17 municipios del Estado de México, ha creado un punto de comparación para los habitantes de la ciudad en cuanto al ejercicio del voto y su ingerencia en la vida política de su localidad.

4.—Los sismos de 1985 demostraron la capacidad organizativa de la población, sorprendiendo y superando en algunos casos a la

reacción de organismos gubernamentales, generando a su vez nuevas formas de gestión. Esto demuestra una latente y real potencialidad de actuación social y solidaria de la población que no ha sido debidamente impulsada ni aprovechada.

5.—Por último, el clima general de pérdida de confianza en el sistema que existe desde que la crisis económica apareció a mediados de los años setentas y las manifestaciones patentes de la corrupción pública, tiene en el Distrito Federal una de sus más claras muestras. Es en la Ciudad de México donde hoy se encuentra a prueba el sistema de gobierno actual.

El proceso de democratización ha sido continuado al parecer forzado por las circunstancias actuales de la urbe. Su extensión y la magnitud de su problemática, ha influido para que el Presidente de la República paulatinamente tuviera que ceder espacios de poder, ya que los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal cada vez han ido requiriendo implementaciones nuevas que permitan hacer su ejercicio más claro, patente y efectivo.

La iniciativa tuvo como antecedente las opiniones traducidas en el "Foro Sobre Renovación Política y Participación Ciudadana" realizado en julio y agosto de 1986 mediante seis audiencias públicas promovido por el Ejecutivo Federal, donde se discutieron las propuestas de democratización del Distrito Federal; en el foro se presentaron más de 44 ponencias distintas, participando nueve investigadores y académicos a título personal y representantes de todos los partidos políticos. (14)

La Consulta Pública demostró dos cosas: el interés de los habitantes del Distrito Federal a la dificultad existente para dar una solución simple a la problemática planteada, y proposición de modificaciones a la estructura del gobierno capitalino con el fin de permitir una mayor participación de la ciudadanía en el Gobierno del Distrito Federal y su posible desaparición.

Las propuestas se unificaron en dos opiniones centrales y la variación de una:

- 1) La primera contemplaba la desaparición del Distrito Fe-

14 "Las Razones y las Obras, Gobierno de Miguel de la Madrid". Crónica del sexenio 1982-1988, cuarto año, pág. 453 en adelante.

deral y la creación de un Estado libre y soberano (del Valle de México o Anáhuac) dentro del territorio actual, incluyéndose las propuestas que se referían tanto a la desaparición total del Distrito Federal, como su traslado a otra entidad y la creación de otro de estructura igual. Esta tesis tiene orígenes muy antiguos y conocidos desde que se discutió en el Constituyente de 1824 la sede de los Poderes Federales.

II) Como variación de la anterior, además de la creación de una entidad federativa, se propuso reinstaurar el municipio en el Distrito Federal, o bien la reducción del territorio de la Sede Federal para establecer un estado en la porción no incluida. En este aspecto, el Distrito Federal sólo se constituiría por un pequeño territorio para la sede de los poderes federales. También tiene esta propuesta reminiscencia de todos conocida.

III) Mantener el status jurídico del Distrito Federal promoviendo la participación ciudadana a través de un órgano legislativo, es decir, un congreso local con amplias facultades y representación democrática conservando su administración como facultad presidencial. Esta es la única propuesta realmente con perfiles diferentes a las anteriores y constituye una novedad.

En cuanto a la propuesta de la desaparición del Distrito Federal, este argumento fue presentado por la mayoría de los partidos de oposición, específicamente: Acción Nacional (PAN), Socialista Unificado de México (PSUM), Demócrata Mexicano (P. D.M.) y Revolucionario de los Trabajadores (PRT), cada uno con diferentes argumentos, pero con igualdad de fin, pues coincidieron que el Distrito Federal debería desaparecer y crearse un nuevo estado (del Valle de México o de Anáhuac) con plena autonomía y con poderes particulares, distintos a los federales, tal como se presentó en los argumentos de cada partido.

1.—Partido Acción Nacional (PAN)

Considerando que el Distrito Federal es una excepción al principio de que la soberanía radica en el pueblo, establecida en el artículo 39 constitucional, puesto que al suprimirse los ayuntamientos en su territorio en 1928, la población de la ciudad de México ya no es soberana. Acción Nacional ha presentado diversos estudios y proyectos de reforma para el status del Distrito Federal, entre los que destaca el Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica del Distrito Federal, presentado el 9 de noviembre de

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

1965, en el cual se proponía corregir la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el fin de que el Gobierno capitalino estuviera a cargo del Presidente de la República y de un Consejo de Gobierno electo en forma popular.

De la misma manera, el Partido Acción Nacional se opuso a la creación de las Juntas de Vecinos de 1970 y propuso que los miembros del Consejo Consultivo fueran de elección popular con poder de veto frente al jefe del Departamento del Distrito Federal.

Con estos antecedentes, el Eforo de la Renovación Política se propuso reformar el artículo 44 constitucional para desaparecer el Distrito Federal y erigir al "Estado del Valle de México", con un Gobernador y un Congreso de elección popular distintos a los poderes federales, convirtiéndose las actuales delegaciones en municipios.

Esta propuesta no consideró necesaria la creación de un Distrito Federal con territorio y población al margen de la nación, pues los poderes federales, estatales y municipales pueden convivir en una misma sede.

2.—Partido Socialista Unificado de México (PSUM)

Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917, en concepto de los representantes del Partido Socialista Unificado de México, en una falta de lógica, crearon un absurdo al formar una entidad "fantasma" o con derechos suspendidos como lo es el Estado del Valle de México.

Constitucionalmente, las entidades federativas son sólo conceptos; en la práctica son conglomerados de gente con algunos derechos que marca la Constitución. De esta forma nace el drama de nuestra capital, la que comparada con el Distrito de Columbia, en los Estados Unidos de Norteamérica, en lo único que se parece es que las dos se encuentran gobernadas por los poderes federales. Su diferencia radical se encuentra en el hecho de que mientras Washington es sólo un girón territorial suficiente para las oficinas gubernamentales, el Distrito Federal es, en todos los órdenes, una entidad completa.

El concepto de "estado condicionado" o "entidad con derechos suspendidos" con el que se ha equiparado el Distrito Federal, es

profundamente absurdo e injusto, pues con él se marcó el destino no sólo de una entelequia jurídica llamada "entidad federal", sino también de la octava parte de la población de la Nación que se encuentra privada de la posibilidad de elegir a sus gobernantes. De lo anterior que las razones para restituir la soberanía del Distrito Federal son irrefutables, pues al Distrito Federal se le debe contemplar como el asiento transferible de los poderes federales, cambiando su denominación con el traslado de éstos a otro lugar.

"El PSUM ha señalado en diversos foros su concepción del municipio, entendiéndolo éste no como una simple demarcación geográfica o una mera noción jurídica, sino como una comunidad originaria del sistema político nacional, como una comunidad de ciudadanos, un órgano del poder popular en que descansa el orden político fundado en el consenso del pueblo". "Hoy es insostenible que siendo el ayuntamiento, es decir, el autogobierno municipal, la base fundamental de nuestra Nación, se siga suprimiendo como derecho de una comunidad que representa más de una octava parte de la población mexicana. Aceptando sin conceder que no se modificará la calidad de entidad con derechos suspendidos que ha tenido el Distrito Federal y, aun cuando la constitución de los poderes locales pudiera retrasarse indefinidamente, no hay incompatibilidad jurídica o política para establecer el régimen municipal". (49)

El PSUM propuso el establecimiento del Estado del Valle de México, restableciendo los municipios con arreglo a las comunidades naturales: pueblos, barrios y colonias. Los ayuntamientos deberían funcionar con base a los cabildos abiertos y con el referéndum para sustituir o ratificar autoridades.

3).—Propuesta del Partido Demócrata Mexicano.

Si varios partidos proponían la reducción del Territorio del Distrito Federal, el Partido Demócrata Mexicano propuso, al contrario, la constitución del "Estado del Valle de México", agregando al territorio actual del Distrito Federal los 17 municipios

⁴⁹ "Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, Distrito Federal, 1987, párr. 100. Aunque la concepción del PSUM criticaba al Congreso Constituyente de 1857, aceptaba se utilizara la solución planteada en ese entonces para el D.F., es decir, la elección de ayuntamientos autónomos.

conurbados del Estados de México, dado que éstos han formado un sólo núcleo urbano que debe ser gobernado como unidad. (50)

La Capital de la República debería trasladarse a un lugar distinto al actual, decisión sujeta a referéndum nacional con lo que el nuevo estado que se formaría en el actual Distrito Federal contaría con su propia constitución local, formulada por el Constituyente Permanente Federal.

Este órgano normativo se modificaría por la participación del Congreso Local y un referéndum popular; el poder ejecutivo estaría a cargo de un ayuntamiento presidido por un Gobernador o Alcalde electo mediante el voto ciudadano, es decir, el Estado del Valle de México constaría de un solo municipio que descentralizaría sus facultades en delegados y subdelegados apoyados en consejos de ciudadanos.

4.—Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)

Se declaró por la creación de una nueva entidad federativa el "Estado del Valle de México", ya que los motivos que dieron lugar a la organización actual del Distrito Federal no son válidos hoy en día.

Para esto, se seguirían varios pasos, el primero de los cuales sería instalar una Asamblea Constituyente, integrada por doscientos diputados, cada uno representando 60 mil habitantes, con el fin de elaborar una Constitución Política Local, además se haría cargo del gobierno de la ciudad mientras se realizaban las elecciones ordinarias de los asambleístas, que debería hacerse por proporcionalidad simple y mediante lista de candidatos.

En segundo lugar, esta entidad federativa debería contar con una división de poderes igual a la de los otros estados, la elección directa y secreta de los funcionarios, así como la creación de municipios políticamente soberanos y con cabildos abiertos.

En relación a la propuesta para la reducción del territorio del Distrito Federal, los argumentos presentados por los partidos Po-

50 Propuesta que, como señalamos, planteó en su proyecto de reformas el Primer Jefe en 1916. Esta idea se expuso en varias ocasiones, planteando que el Valle de México es una unidad y con los límites actuales se rompe ésta; por lo tanto se propone utilizar como límites las cadenas orográficas.

pular Socialista (PPS), Mexicano de los Trabajadores (PST), aunque variaron de los que proponían la desaparición del actual Distrito Federal, contemplaban su existencia, aunque limitándola a una extensión territorial más pequeña.

5.—Partido Popular Socialista (PPS)

Con anterioridad al Foro sobre Renovación Política, el PPS presentó a la H. Cámara de Diputados diversas iniciativas en las que se planteaban modificaciones importantes al status jurídico del Distrito Federal, en lo que se convirtió, a través de los años, en una de las más importantes banderas políticas, tal vez como herencia de su fundador Vicente Lombardo Toledano, figura destacada del movimiento obrero y miembro durante los años veintes del Partido Laborista, organización política que puede considerarse la mayor perdedora por la desaparición del régimen municipal en el Distrito Federal en 1928.

Los Diputados del Popular Socialista propusieron en su iniciativa de 1977 la creación de un Consejo de Participación Ciudadana que auxiliaría en el Gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, y el 9 de diciembre de 1980 propusieron también la creación de un órgano legislativo local para el Distrito Federal, con la facultad de ratificar los nombramientos del Gobernador, Procurador y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que corresponden al Presidente. Este es un importante y claro precedente que debe tomarse en consideración.

Asimismo, el 23 de septiembre de 1986 propusieron la creación del "Estado de Anáhuac" en el territorio del Distrito Federal, manteniéndose la Residencia de los Poderes Federales en uno de los municipios del recién creado Estado, conservando ésta la organización actual del Distrito Federal.

El argumento presentado en el Foro siguió los anteriores lineamientos, señalando que mediante la modificación del artículo 44 constitucional se pudiera situar el Distrito Federal en cualquiera de los municipios del nuevo estado, sin variar por ello su estructura.

Manifestó este Partido en su propuesta: "sostenemos que la creación del nuevo estado no lesionaría las funciones del Poder Federal; al contrario, contribuiría a fortalecerlo ampliando el

federalismo y descentralizando el poder". (61)

6.—Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)

La importancia del Distrito Federal a nivel nacional, la concentración de recursos y actividades, y la centralización política causa desequilibrios a nivel nacional y afecta en su conjunto al sistema político federal. Por esto, argumentó el PMT, el Distrito Federal debe ser un estado más de la Federación, convirtiendo las actuales delegaciones en municipios, pero conservando su espacio geográfico como asiento de los poderes federales que bien pudieran ser el Centro Histórico de la Ciudad de México.

7.—Partido Socialista de los Trabajadores (PST)

Con el antecedente de una iniciativa presentada ante el Congreso de la Unión el 17 de noviembre de 1983 por la fracción del Partido Socialista de los Trabajadores, en la cual se propuso que el gobierno del Distrito Federal se ejerciera por un Gobernador electo popularmente apoyado por delegados municipales, en este Foro el PST argumentó en ampliación a su anterior propuesta, que el Distrito Federal debe convertirse en una entidad federativa como las otras, con la elección de su Gobernador por el voto popular y con un Congreso Local que consistiera en cien miembros electos por el sistema de representación proporcional, además de un poder Judicial autónomo y como complemento la elección de Consejos Delegacionales encabezados por un Delegado político.

Para evitar el problema del conflicto de poderes locales y federales bastaría considerar un determinado territorio como asiento de los poderes federales.

8.—En cuanto a la propuesta de la creación de un Congreso Local, el Partido Revolucionario Institucional consideró que la creación de un nuevo estado en el Distrito Federal estaba previsto en la Constitución, pero sujeto a una condición que es el traslado de los poderes federales a otro territorio. De erigirse otro nuevo Estado, no obstante la permanencia de los poderes federales, esto "conllevaría a la colisión entre dichos poderes o por

61 "Participación Ciudadana..." op. cit. pág. 101.

lo menos el riesgo siempre inminente de esa colisión", (52) conduciendo a la destrucción del pacto federal, ya que su autoridad podría verse menoscabada; circunstancia que en nuestra Constitución se encuentra prevista y por lo tanto se norman medios de solución para estas controversias.

No era tampoco admisible constreñir a los poderes federales en un espacio pequeño rodeado de una masa urbana sujeta a un poder local.

Por esto, el PRI propuso la creación de un Congreso Local para el Distrito Federal, reconociendo de acuerdo a su argumentación la demanda de la población del Distrito Federal, por una mayor participación ciudadana que tienda a perfeccionar el proceso de toma de decisiones para la vida democrática, pues "el Sistema Político del Distrito Federal adolece de un mecanismo u órgano a través del cual puedan expresarse cabalmente los habitantes del Distrito Federal". (53)

La creación del Congreso local buscaría la mayor integración ciudadana a la vida política del país y a la participación en la toma de decisiones en la ciudad donde viven. Este Congreso tendría facultades concretas, señalando entre otras:

Revisar y aprobar el presupuesto del Departamento del Distrito Federal, sus ingresos y la cuenta pública; el Programa General de Desarrollo Urbano, y promover consultas públicas para la democratización.

Esta medida debería complementarse con el fortalecimiento de los órganos de participación vecinal y sus cuerpos representativos.

El Congreso Local propuesto se concibió de diversas formas por los participantes al Foro, no sólo por los representantes del PRI, sino también por otros invitados, entre los que destacan los siguientes:

1.—Órgano Representativo de Consulta integrado por ciudadanos para el diseño de políticas urbanas y de planeación demo-

52 Id., pág. 96.
53 Id., pág. 95.

crática (Lic. Manuel Jiménez Guzmán, Diputado del PRI).

2.—Asamblea Representativa, que podría revisar el presupuesto del Distrito Federal, y el Plan General de Desarrollo Urbano (Lic. Jaime Aguilar Alvarez, Diputado del PRI).

3.—Congreso Local, que se encargaría de aspectos normativos y de gestión social (Lic. Manuel Osante López, PRI).

4.—Órgano Legislativo que ventilaría únicamente asuntos particulares de la ciudad de México, coadyuvando con el Congreso de la Unión a la aprobación del Presupuesto (C.P. Homero Díaz Córdopa, Diputado por el PRI).

5.—Cámara de Diputados o Asamblea de Representantes con facultades explícitas sobre materias exclusivas de la Entidad formada por 100 diputados, 70 de mayoría relativa y 30 de representación proporcional (Lic. Mario Moya Palencia, PRI).

6.—Poder Legislativo autónomo para el Distrito Federal, depositado en una Asamblea dividida en dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, la primera integrada por 40 Diputados de mayoría relativa y 14 de representación proporcional (Dr. Jorge Fernández Ruiz).

7.—Órgano colegiado de elección popular (Consejo o Cabildo), con competencia variada en materia municipal, aprobación de reglamentos y con la facultad de iniciar leyes ante el Congreso (Antonio Martínez Ráez, PRI).

8.—Cámara de Diputados local propia que pudiera integrarse por la Comisión Legislativa del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, actuando como órgano local con un periodo propio (Dr. Miguel Angel Camposeco).

B) Proyecto de Reforma del Distrito Federal.

De acuerdo a lo narrado, los participantes en los debates en el Foro de Consulta Pública esgrimieron las opiniones que desde 1824 se han expuesto respecto al status jurídico del Distrito Federal, sin mayor diferencia en los criterios; de lo que podríamos concluir que, tanto los defensores de la autonomía como los del régimen actual alimentaban la controversia sin buscar un punto de acuerdo.

Consecuencia de esto, en el siguiente período de sesiones, el Ejecutivo de la Unión solicitó a la Comisión Permanente del Congreso el día 31 de marzo de 1987 que se convocara a éste a sesiones extraordinarias, solicitud a la cual recayó dictamen aprobatorio fechado el 7 de abril del mismo año.

El dictamen presentado el día 20 de abril siguiente por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, examinó las siguientes iniciativas presentadas con anterioridad: (64)

1.—El Partido Popular Socialista propuso el 23 de septiembre de 1986 la reforma de los artículos 43, 44 y 73 de la Constitución Política, así como la presentada el 9 de diciembre de 1980, en la que se proponía la reforma de los artículos 73, 74 fracción IV, y 89 fracciones II y XVII de la Constitución. En su primera parte se proponía la creación de un Estado denominado "Anáhuac" en el territorio ocupado por el Distrito Federal, manteniéndose la residencia de los poderes Federales en un municipio del nuevo Estado que conservaría la organización actual del Distrito Federal.

El segundo proyecto se proponía la creación de un órgano legislativo local para el Distrito Federal.

2.—El Partido Socialista de los Trabajadores propuso el 17 de noviembre de 1983 se depositara el Gobierno del Distrito Federal en un solo individuo electo popularmente y en delegados municipales, consecuentemente la reforma de los artículos 73 fracc. VI, 74 fracc. IV y 89 fraccs. II y XVII de la Constitución.

3.—Los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, propusieron el 21 de octubre de 1986 la reforma de los artículos 43, 44, 74 fracc. IV, 89 fraccs. II y XIV, 92, 104 fracc. I, 108 y 134 de la Constitución para crear una entidad federativa que se denominaría "Estado de Anáhuac" en el territorio ocupado por el Distrito Federal y organizado bajo el régimen municipal y con los poderes Legislativo,

64 "Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Proceso Legislativo", Gaceta Oficial del D.D.F., México, Quinta Época, núm. 18, 13 agosto de 1987, pág. 17 y 55.

Ejecutivo y Judicial distintos a los federales. Dentro de la iniciativa se contempló la instalación de un Congreso Constituyente encargado de la formulación de Constitución Política correspondiente.

4.—El Presidente de la República presentó iniciativa para la reforma de los artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110 primer párrafo; 111 primer párrafo y 127, y la derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de crear la Asamblea de Diputados del Distrito Federal.

Las Comisiones presentaron a consideración del pleno un proyecto que aprobó la iniciativa del Ejecutivo Federal con algunas modificaciones, considerando que los otros tres proyectos no eran de aprobarse, pues pretender hacer concurrir en un mismo ámbito geográfico a los Poderes Federales con poderes locales, era una propuesta, de acuerdo a sus propias palabras:

“Ajena al régimen Federal Mexicano y no encuentra antecedentes en ninguna de las Constituciones que han regido la vida del México independiente. Supone la modificación de una decisión adoptada en 1824 y refrendada categóricamente en los Congresos Constituyentes de 1856-1857 y de 1916-1917, pues el poder revisor de la Constitución de que se hallan investidos el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados no les faculta para alterar decisiones políticas fundamentales, por estimar que éstas son competencia exclusiva del Poder Constituyente originario”. (55)

C) Iniciativa de Ley del Poder Ejecutivo.

La iniciativa del Poder Ejecutivo, firmada el día 23 de diciembre de 1986 y presentada a la Cámara de Diputados el siguiente día 28, de acuerdo a su exposición de motivos se fundamentó en el compromiso que el Presidente De la Madrid afirmó haber contraído ante el pueblo de México para trabajar por la democratización integral de la sociedad y de acuerdo a los resultados de la Consulta Pública realizada en los meses de julio y agosto de 1986, se ratificó la aspiración popular en el sentido de que era necesario aumentar la participación ciudadana

55 “Asamblea de Representantes...” op. cit. pág. 21.

en el Gobierno del Distrito Federal.

La iniciativa —que exponemos libremente— comentó las dos posiciones presentadas en la Consulta Pública, tanto la que se inclinaba por la desaparición del Distrito Federal, como aquella que propugnó por el mantenimiento de su status, esta última la que el Ejecutivo consideró más apegada al espíritu de la historia Constitucional, porque la existencia del Distrito Federal y su determinación en la Ciudad de México respondió a claras razones históricas.

Asimismo y después de hacer una retrospectiva histórica sobre el Distrito Federal, el Presidente expresó que era una necesidad derivada de la experiencia política que los Poderes Federales contarán con un ámbito propio, pues la posibilidad de que coexistieran como poderes locales, si bien no implicaba automáticamente que se generaran conflictos entre ellos, no daba garantía de que eso no sucediera.

Por lo tanto, en la imposibilidad de introducir las organizaciones municipales que existían en el Distrito Federal hasta 1928, porque sería impráctico dividir artificialmente una comunidad geográfica y funcionalmente unida como lo es la Capital de la República, se propuso la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, así como el perfeccionamiento de la descentralización y desconcentración administrativa y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales.

Se mantendría la titularidad del Poder Ejecutivo en el Presidente de la República y el Legislativo en el Congreso de la Unión, puesto que la Ciudad de México es algo en lo que todos los mexicanos tienen interés y responsabilidad.

La Asamblea de Diputados se definiría conforme a las siguientes características:

1.—La magnitud de los recursos necesarios para el mantenimiento del Distrito Federal, hace indispensable que se encuadre su presupuesto en el Federal, por lo tanto, se conserva la facultad de legislar en el Congreso de la Unión. La Asamblea no tendría la naturaleza de un Congreso Local.

2.—Sería un órgano de representación ciudadana integrada por 66 Diputados, 40 de ellos electos por el principio de Mayoría Re-

lativa y 26 por el de Representación Proporcional. Los miembros deberían reunir los requisitos que establece el artículo 55 para los Diputados Federales.

3.—Los Diputados de la Asamblea tendrían facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión de los problemas y servicios de sus Distritos.

4.—La Asamblea podría dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en materias claramente señaladas, formando cuerpos normativos de carácter general, abstracto e impersonal de la misma naturaleza de las leyes, pero con un ámbito de validez distinto al de las normas legislativas que conservarían su ámbito competencial.

5.—La Asamblea aprobaría los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, hechos por el Presidente.

6.—Participación en la revisión de la cuenta pública mediante un informe a la Cámara de Diputados y propondría los ajustes necesarios al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para la atención de problemas prioritarios.

7.—Se consagraría el derecho de iniciativa popular para toda aquella presentada formalmente por un mínimo de 10,000 ciudadanos.

D) Aprobación de la Iniciativa por el Congreso de la Unión.

La iniciativa del Ejecutivo Federal fue estudiada y aprobada por las Comisiones de estudio, las que en su dictamen hicieron las siguientes consideraciones sobre el Organismo propuesto:

1.—La Asamblea contaría con significativas atribuciones normativas, entre las que la facultad reglamentaria que se le otorgase concentraría a los reglamentos conocidos en la doctrina como autónomos o gubernativos, por lo tanto, distinta a la que la fracción I del artículo 89 Constitucional otorga al Presidente de la República.

2.—La competencia reglamentaria reservada a la Asamblea surge en forma similar a la garantizada en 1982 a los ayuntamientos por el Constituyente Permanente con la adición del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitu-

ción, con lo que se modifica el sistema que mantenía la atribución de formular normas gubernativas para la Capital como facultad del Ejecutivo.

3.—Asimismo, el derecho de iniciativa que se propone para la Asamblea en cuanto a la formulación de leyes para el Distrito Federal, propicia la atención por parte del Poder Legislativo a las necesidades de la población de la Capital.

Las Comisiones consideraron necesarias las siguientes modificaciones al proyecto original:

1.—Para clarificar las funciones y naturaleza jurídica de la Asamblea y diferenciarla del Congreso de la Unión, se estimó procedente denominarla "Asamblea de Representantes del Distrito Federal" y no sólo Asamblea del Distrito Federal. En consecuencia, sus integrantes se denominarían Representantes y no Diputados.

2.—Se precisó que el Distrito Federal constituiría una sola circunscripción plurinominal para el caso de que se eligieran representantes por la Representación Proporcional.

3.—Se consideró conveniente especificar que las resoluciones del Colegio Electoral de la Asamblea serán definitivas e inatacables, al igual que lo son las dictadas por el similar de la Cámara de Diputados.

4.—La iniciativa presidencial propuso que los Representantes reunieran los requisitos establecidos por el artículo 55 Constitucional para los Diputados, por lo que se consideró oportuno concederles las prerrogativas que el artículo 61 otorga a los Diputados.

5.—De las materias expresamente reservadas para la reglamentación por parte de la Asamblea, incluyó al "uso del suelo", y se suprimió lo relativo al "trabajo", pues en esta área se estimó deberían prevalecer las normas Constitucionales y Federales.

6.—Se adicionó un párrafo segundo al inciso J de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional para que el trámite de las iniciativas presentadas por la Asamblea ante el Congreso de la Unión fuera idéntico al que de acuerdo al artículo 71 Constitucional se establece para las presentadas por las Legislaturas Estatales.

7.—Se estimó conveniente por las comisiones uniformar la terminología de los diversos artículos Constitucionales sustituyendo la expresión “Jefe del Departamento del Distrito Federal” por la de “Titular del Organó u Organos que ejerzan el Gobierno del Distrito Federal”.

8.—Por último, se añadieron tres artículos transitorios; el primero para la aplicación de las normas electorales federales en las elecciones para conformar la Asamblea; el segundo señaló que los debates de la Asamblea se regirían por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión en tanto no se expida el correspondiente para la Asamblea ⁽⁵⁶⁾ y por último, un tercer artículo que señaló la fecha de reunión del primer Colegio Electoral de la Asamblea.

El dictamen fue presentado a su votación en la Cámara de Diputados, siendo aprobado por la mayoría de la misma el día 22 de abril de 1987, con la votación en contra de los ocho partidos de oposición, después de veinte turnos oratorios en una sesión que se llevó a cabo en dos días.

La discusión del dictamen presentó las diversas posiciones enconadas de los Partidos, que se resumen en el discurso del Diputado Antonio Monsiváis, del PDM, que afirmó que la reforma:

“De ninguna manera responde al imperativo de justicia y de convivencia democrática que piden los habitantes del Distrito Federal”. ⁽⁵⁷⁾

Una vez aprobada la iniciativa, se turnó para su estudio correspondiente por parte del Senado de la República, que aprobó el día 28 de abril el dictamen presentado por las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de fecha 20 de abril de 1987.

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, se recabó la aprobación de las Legislaturas Estatales, y el 29 de julio de 1987 la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión envió para su publicación correspondiente por parte del Ejecutivo Fe-

⁵⁶ Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicado el 25 de julio de 1989.

⁵⁷ “Con el voto arista rasó el proyecto de la Asamblea del D.F.”. Rogelio Herreraández, Excelsior, 24 de abril de 1987.

deral al decreto que reformó los artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracciones II y XVII; 110 primer párrafo; 111 primer párrafo y 127, y derogó la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aparecido en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987.

Para complementar este proceso, el Presidente de la República presentó en el siguiente período legislativo (septiembre-diciembre de 1987) dos iniciativas de ley, la primera para la adición de un libro noveno al Código Federal Electoral estableciendo los procedimientos para la elección de los Representantes a la Asamblea. El segundo propuso la aprobación del proyecto de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que tuvo como marco acres debates entre los congresistas, ya que la oposición alegó que se limitaban las facultades del nuevo órgano mediante esta ley.

Las dos iniciativas fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y se publicaron en el Diario Oficial los días 6 de enero y 2 de febrero de 1988.

E) Organización de Asamblea de Representantes.

De acuerdo al artículo 73 Constitucional, fracc. VI, base 3a., se define a la Asamblea como:

“Un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, integrada por 40 representantes electos según el principio de representación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la Ley”.

Esta definición, que se repite en el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la caracteriza como un órgano colegiado de representación popular:

“ARTICULO 3o.—La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de representación ciudadana que se integrará por 66 miembros electos en votación directa y secreta de los ciudadanos del Distrito Federal, en los términos de la ley respectiva”.

Jerárquicamente rigen las funciones y organización de la Asamblea los siguientes ordenamientos:

1.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción VI, base 3a.

2.—Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

3.—Reglamento Interno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los Representantes a la Asamblea serán electos cada tres años, eligiéndose por cada propietario un suplente (artículo 24 Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal). Para ser electo deberán reunirse los requisitos que el artículo 55 Constitucional señala para ser Diputado (artículo 9 y 370 del Código Federal Electoral, y en concordancia con el 26 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), es decir:

1.—Ser mexicano por nacimiento (fracción I, correlativa de los artículos 9 y 370 del Código Federal Electoral).

2.—Tener 21 años cumplidos el día de la elección (fracción II correlativa de la II de los artículos 9 y 370 del Código Federal Electoral).

3.—Ser originario del Distrito Federal o vecino con residencia efectiva de seis meses anteriores a la elección (fracción III correlativa de la III de los artículos 9 y 370 del Código Federal Electoral).

4.—No estar activo en el Ejército ni tener mando en la Policía cuando menos noventa días antes de la elección (fracción IV, correlativa de la IV de los artículos 9 y 370 del Código Federal Electoral).

5.—No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado, a menos de que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección. Esta prohibición se extiende a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Contencioso Administrativo, a los Magistrados y Jueces Federales (fracción V repetida por la de igual número del artículo 9. el 370 lo amplía al Procurador General de la República y al de Justicia del Distrito Fe-

deral).

6.—No ser Ministro de algún culto religioso (130 Constitucional, fracción VI, correlativa de la VI del artículo 9 y X del 370 del Código Federal Electoral).

7.—No haber fungido como representante propietario en el período anterior (fracción VII en relación con el artículo 59 Constitucional).

El Código Federal Electoral amplía los requisitos del 55 Constitucional, preceptuando en su artículo 370 la prohibición para ser electo Representante a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia (fracciones VI y V del artículo 9), a los Senadores o Diputados Federales o locales de alguna entidad federativa (fracción XII), miembro de la Comisión Local Electoral, comités distritales electorales del Distrito Federal (fracción XI) a menos que se separen de su cargo definitivamente noventa días antes de la elección. Así mismo, prohíbe definitivamente que un Magistrado o Secretario del Tribunal de lo Contencioso Electoral pueda ser electo (fracción VII y X del artículo 9), prohibiciones que consideramos no fundamentadas en la Constitución, y a no ser la última, injustificadas. De la misma manera amplía los requisitos a la necesidad de contar con la credencial de elector o estar inscrito en el padrón electoral, lo que opera como sanción limitando los derechos políticos, situación que puede fundamentarse en el artículo 38 Constitucional, fracción I, en relación al artículo 36 fracción I.

Por mandato Constitucional los Representantes se equiparan a los Senadores y Diputados Federales, por lo que no podrán ser electos para el período inmediato (artículo 59 Constitucional), al igual que los Diputados son inviolables por las opiniones que expresen en el desarrollo de su cargo y cuentan con fuero Constitucional (artículo 61 Constitucional), les está prohibido desempeñar durante su cargo ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados, sin previa licencia de la Asamblea, por la cual cesarán en sus funciones y perderán su dieta por las faltas injustificadas a los días sesiones (artículo 64 Constitucional).

En el proyecto original se les denominaba Diputados, pero para precisar y diferenciarlos con los Diputados ante el Con-

greso de la Unión, el dictamen de las Cámaras modificó su denominación a Representantes.

Los Representantes a la Asamblea tienen las siguientes obligaciones de acuerdo a su función:

1.—Según el artículo 365 del Código Federal Electoral, es obligación de los ciudadanos del Distrito Federal, desempeñar el cargo de Representantes al que fueren electos (artículo 36 fracción IV de la Constitución).

2.—Representar los intereses de los ciudadanos y ser gestor y promotor de las peticiones de los habitantes del Distrito Federal (artículo 19, fracciones I y III).

Mediante este artículo se normatizan por primera vez las atribuciones de gestoría que tradicionalmente realizaban los Diputados pero que no se encontraban reguladas, pues su función se concretaba al análisis y aprobación de las leyes. De esta manera, y de acuerdo con el artículo 56 de la Ley Orgánica, cada representante será gestor y promotor de los derechos e intereses de los habitantes del Distrito Federal ante las autoridades administrativas, e incluso, si las demandas que se les presenten afectan al interés general, deberán presentarlas al pleno para su análisis.

3.—Cumplir con eficiencia sus funciones (artículo 19, fracción II).

De acuerdo al artículo 22, que se refiere al 110 Constitucional, los Representantes serán responsables y sujetos de juicio político por la comisión de delitos durante su encargo. De acuerdo al artículo 111 Constitucional, la Cámara de Diputados hará la declaración de desafuero correspondiente.

4.—Realizar audiencias en su Distrito o circunscripción cuando menos una vez al mes (artículo 19, fracción IV).

Esta obligación es correlativa a la marcada con el número 2 y se relaciona con el artículo 56 en cuanto a que deberán tener comunicación permanente con los habitantes del Distrito Federal. En nuestro concepto esta obligación surgió del hecho de que la mayoría de los representantes populares normalmente no mantienen con sus electores comunicación alguna permanente después de su elección, además de que las particulares caracte-

rísticas de las facultades de gestión de la Asamblea requieren el contacto de sus miembros con los habitantes del Distrito.

5.—Cumplir las disposiciones y acuerdos de la Asamblea adoptadas en ejercicio de sus atribuciones (artículo 19, fracción V).

6.—Presentar un informe individual semestral al Pleno en el que se asienten los resultados de su acción en materia de consulta, promoción, gestoría y supervisión que hayan desarrollado en favor de sus electores (artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución, repetido por el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

F) Procedimiento de Elección de Representantes.

La elección de los Representantes se realizará el mismo día en que se celebre la elección de Diputados Federales en los términos del libro noveno del Código Federal Electoral. Con fundamento en el artículo 406 de dicho ordenamiento se integrará el Colegio Electoral de la Asamblea con todos los presuntos representantes que obtuvieran constancia de mayoría o de asignación por Representación Proporcional y calificará sus propias elecciones con resoluciones inapelables. ⁽⁵⁵⁾

El Colegio Electoral se instalará y comenzará a sesionar 15 días antes de la instalación de la Asamblea, y de no terminar éste con la calificación de los presuntos Representantes, lo hará el Pleno una vez instalado (artículo 28). Para sus sesiones elegirá una Mesa Directiva compuesta de cinco miembros, y sólo podrá ejercer sus funciones como colegio cuando cuente con más de la mitad del número de sus miembros.

G) Funcionamiento de la Asamblea.

La Asamblea se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año para celebrar el primero de dos periodos de sesiones ordinarias que realizará anualmente, mismo que se prolongará hasta el 15 de enero del año siguiente. El segundo periodo se iniciará el 16 de abril, para cerrarse a más tardar el 15 de julio del mismo año (artículo 50. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

⁵⁵ Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, título segundo.

Durante los recesos, la Comisión de Gobierno, órgano en esencia igual a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la representará y podrá, a petición del Presidente de la República o la mitad del total de Representantes que la integran, convocar a sesiones extraordinarias, en las que se estudiarán asuntos precisados con anterioridad en el Pleno.

La Asamblea recibirá el 16 de abril de cada año, en la apertura de su segundo período de sesiones el informe de la administración pública del Distrito Federal, que será leído por la autoridad que designe el Presidente de la República. Sobre este punto se ha discutido que sería conveniente que se precisara que quien debe presentarse es el funcionario en el que el Ejecutivo delegase la administración y gobierno del Distrito Federal (artículo 6o.), o señalarse la representación en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Para las sesiones se elegirá, en términos del artículo 38 de la Ley, una Mesa Directiva que conducirá el debate y manejará la agenda respectiva. Esta Mesa Directiva se integrará de un Presidente, un Secretario y el número de Vicepresidentes y Prosecretarios que determine el Reglamento para su Gobierno Interior, norma que precisará los procedimientos a seguir durante las sesiones.

Se integrarán las comisiones necesarias de estudio, las que deberán ser plurales con la participación de los Partidos Minoritarios.

El Órgano Permanente de Representación de la Asamblea, funcionará como al Comisión Peermanente del Congreso de la Unión y con las funciones de la Gran Comisión que existe en cada Cámara, pues no sólo representará a la Asamblea en sus recesos, sino que propondrá el nombramiento de los Funcionarios Administrativos (Oficial Mayor y Tesorero) y de los Presidentes de las Comisiones. Se integrará por siete Representantes.

H) Facultades de la Asamblea de Representantes.

El ámbito de competencia de la Asamblea que le otorga el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción VI base 3a., reformado expresamente al respecto, resulta difícil de encuadrar dentro de una sistemática lógica, en cuanto a la diversa naturaleza de las funciones que contiene. No obstante lo anterior, intentaremos hacer una

clasificación o división de sus facultades expresando brevemente su contenido:

1.—Normativas:

— Expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las Leyes y Decretos del Poder Legislativo, tengan por objeto atender las necesidades del Distrito Federal en las materias señaladas por la Constitución en el artículo 73, fracción VI, base 3a. inciso A (artículo 7o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

— Derecho de iniciativa frente al Congreso de la Unión de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal (artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 3a. inciso J, artículo 16 Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

2.—De Gestión:

— Proponer al Presidente de la República, a través del Titular del Organó de Gobierno del Distrito Federal, la atención de problemas prioritarios para su consideración en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 3a., inciso B; artículo 9, fracción I, Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

— Formular al Titular del Organó de Gobierno del Distrito Federal las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, de acuerdo a los problemas planteados por sus miembros como resultado de gestoría ciudadana (artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 3a., inciso F; artículo 9, fracción II, Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal). La Constitución señala que la petición será a las autoridades competentes, no limitando al Distrito Federal, por lo que la función de gestión pudiera hacerse extensiva a autoridades federales e incluso de otros estados, fundamentándose esta particularidad por la conurbación de la Ciudad de México.

Estas peticiones o recomendaciones carecen de fuerza vinculatoria frente a las Autoridades Administrativas, y son similares a las establecidas para los Organos de Colaboración Vecinal en

el artículo 47 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Es en esta área en donde propiamente puede hablarse de una posible representación. Representación ésta, de los ciudadanos por los asambleístas ante diversas autoridades para obtener la resolución de problemas colectivos. Sin embargo, esta actuación de representatividad resultará en la práctica poco eficiente, ya que sólo constituye actos de petición o señalamiento de situaciones generales que afectan al Distrito Federal, sin ninguna fuerza vinculatoria u obligatoria frente a las autoridades a las que van dirigidos, quienes pueden o no tomarlas en consideración ya que son libres de resolver dándose por enterados y archivándolas, dictaminando la procedencia de su atención cuando el programa de actividades previamente establecido y su presupuesto se lo permitan, o bien, dándosele curso de inmediato.

En este aspecto es interesante el comentario que hace Hamdam respecto a que, con base en el artículo 80. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la Asamblea parece actuar como el "Ombudsman" de la Legislación Escandinava, pero sin la fuerza para obligar a las autoridades a que se cumplan sus solicitudes, como ocurre con la célebre figura europea, y más se acerca a ser una vía privilegiada para el ejercicio del derecho de petición consagrado por el artículo 80. Constitucional.

3.—De Supervisión limitada de la Administración Pública:

— Citar a los Servidores Públicos para que se informe a la Asamblea sobre el desarrollo y ejecución de servicios y obras en el Distrito Federal (artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 3a., inciso D; artículos 8 y 11. fracción II. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

— Recibir informes trimestrales que deberá presentar la Autoridad Administrativa del Distrito Federal relativos a la ejecución de programas y cumplimiento de presupuestos aprobados, del que hará un informe anual que considerará la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública (artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 3a., inciso C; artículo 78 Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes).

Estamos de acuerdo con el Lic. Hamdam en que la Asamblea es un mero revisor de la Cuenta Pública, cuyas opiniones no

tienen fuerza vinculatoria frente a la Cámara de Diputados, por lo que no se puede hablar de consecuencias jurídicas, sino políticas, en caso de alguna discrepancia.

— Recibir el informe anual de la Administración del Distrito Federal que presentará el Presidente de la República a través del funcionario que designe al efecto (artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal). Sus efectos son darse por enterada y en su caso pedir que se amplíe la información que requiera.

4.—De Aprobación de Nombramientos:

— Aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República (artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 5a. y 3a. inciso H; artículo 15, Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal). La reforma constitucional traspasó esta facultad de la Cámara de Diputados Federales a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

— Aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Contencioso de lo Administrativo (artículo 15 Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

Destaca en este punto que la Ley Orgánica amplía las facultades, obligando al Presidente de la República a que se presente a la aprobación de la Asamblea los nombramientos de Magistrados del Tribunal Contencioso de lo Administrativo, equinándolos con los del Superior de Justicia y sin respaldo Constitucional, ya que no se encuentra previsto este caso en la base 5a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional. Esta disposición se repite en el artículo 3o. de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

5.—De Consulta y Asesoría:

— Convocar a Consulta a los ciudadanos sobre cualquier tema relativo al Distrito Federal (artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 3a., inciso E; artículo 10, fracción 1a., Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

En este artículo 10o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se amplía la facultad a la posibilidad de publicar los resultados de la consulta, dar a conocer las acciones que llevará a cabo la Asamblea y establecer

los mecanismos necesarios para una constante comunicación entre la Asamblea y los ciudadanos.

— Orientar a los ciudadanos del Distrito Federal acerca del régimen jurídico del uso del suelo (artículo 10, fracción V).

6.—De Gobierno Interior:

— La Asamblea está facultada para expedir su Reglamento para el Gobierno Interior (artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 3a., inciso I; artículo 2o. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

— La Asamblea elaborará su propio Proyecto de Presupuesto Anual que enviará al Presidente de la República para que se incorpore al presupuesto del Distrito Federal (artículo 17 Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

— Administrar de manera autónoma su presupuesto de gastos (artículo 17, Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

Ahora bien, la facultad normativa con la que el Constituyente Permanente dotó a la Asamblea de Representantes es, sin duda, su más importante atribución. Su naturaleza es evidentemente legislativa en sentido material, de acuerdo a la clasificación del maestro Tena Ramirez, puesto que los ordenamientos que emitirá comparten las características de abstracción, generalidad y obligatoriedad de las leyes, aunque y tal como examinaremos en el siguiente capítulo, su relación jerárquica frente a aquellas las caracterice como normas de rango inferior. Por lo que podríamos decir que el Constituyente creó un órgano administrativo particular del Distrito Federal y de competencia limitada, al que le asignó además una miscelánea de facultades de diversa naturaleza. Estas y otras características se tratarán con mayor amplitud posteriormente, concretándonos en este momento al análisis de su proceso de creación.

I) Proceso Normativo en la Asamblea de Representantes.

Para la iniciativa de cualquiera de estos Cuerpos Normativos, el procedimiento que marca la Ley es muy parecido al que se sigue para la aprobación de las Leyes por el Congreso Federal, puesto que en última instancia también son normas generales

de observancia general y obligatoria. Sus principales rasgos son los siguientes:

1.—El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno corresponde, de acuerdo a la base 4a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, artículo 50 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a:

A) Los Miembros de la Asamblea.

B) Los Representantes de las Organizaciones Vecinales organizadas en términos de la Ley Orgánica del Distrito Federal, y

C) Los ciudadanos que ejerciten la Iniciativa Popular.

2.—La Iniciativa Popular es un procedimiento de participación ciudadana mediante el cual los habitantes del Distrito Federal podrán presentar para su discusión y posible aprobación en la Asamblea de Representantes, proyectos de creación, reforma, derogación o abrogación de bandos, ordenanzas o reglamentos de policía y buen gobierno en las materias competencia de la Asamblea. El proyecto deberá ser presentado por escrito y respaldado formalmente por 10,000 ciudadanos debidamente identificados, estableciéndose las normas que regirán el procedimiento en el Reglamento para el Gobierno Interior. Sobre este punto cabe señalar que se eliminó lo relativo al Referéndum que se propuso en 1977 con ningún uso real. Sin embargo, este procedimiento de consulta y aprobación aún se contempla por la Ley Orgánica del Distrito Federal.

La Reforma Constitucional de 1987 eliminó el referéndum establecido anteriormente por la base 2a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, procedimiento que al igual que la iniciativa popular eran reglamentados por el capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que aún se encuentra vigente.

El artículo 53 de dicha Ley señala que el referéndum es un procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal integrarían su voluntad en la formación, modificación, derogación o abrogación de leyes y reglamentos, que en el caso de Leyes se iniciaría exclusivamente a petición del Presidente de

la República o de las dos terceras partes de los Diputados o la mitad de los Senadores, y en el caso de los reglamentos por iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

No obstante que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal aún es vigente en las disposiciones que norman el referéndum y la iniciativa popular, con la Reforma Constitucional queda, en nuestro punto de vista, sin efectividad formal, además de que nunca se utilizó en los nueve años anteriores.

En cuanto a la iniciativa popular que en el artículo 55 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se reglamenta, queda reducida su aplicación a las normas emitidas por la Asamblea de Representantes, puesto que anteriormente podía versar sobre Leyes del Congreso, sin embargo, en las nuevas disposiciones se reduce el número de ciudadanos proponentes que era de cien mil; cinco mil de los cuales deberían ser vecinos de las 16 Delegaciones.

3.—El Presidente de la República, como una interesante excepción a la tradición jurídica, no podrá iniciar ninguna norma en la Asamblea y no cuenta tampoco con el derecho del veto. Representa esto una novedad en la tradición presidencialista mexicana que siempre le reservó al Presidente facultades de intervención o participación.

Toda iniciativa, de acuerdo al artículo 51 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pasará a la Comisión respectiva para su dictamen, salvo el caso de la iniciativa popular, en el que deberá comprobarse el número y la identidad de los ciudadanos suscriptores de una iniciativa previamente a su turno a la Comisión respectiva.

Cualquier iniciativa popular deberá ser dictaminada por la Comisión y sometida al Pleno dentro del período de sesiones en que se hubiere presentado, salvo que hubiera sido dentro de los últimos quince días hábiles de dicho período, caso en el que se presentará en el siguiente período ordinario.

La Ley remite al reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea todo lo relativo a debates, sesiones, votaciones y trámites del proceso de emisión de normas, por lo que no hay votaciones especiales contempladas hasta el momento.

Los proyectos aprobados que se expidan, se remitirán de acuerdo a la Constitución al órgano señalado por la Ley, en este caso la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal para su publicación sin mayor trámite.

Por disposición constitucional no hay un mecanismo que se asemeje al de "Promulgación" o a la "Publicación", facultades del Presidente de la República correspondientes a la formación de las Leyes (artículo 89 fracción I Constitucional), e incluso, de acuerdo a los artículos señalados, la Asamblea puede ordenar su publicación aunque no cuente con el visto bueno Presidencial. Aquí también el Titular del Ejecutivo Federal es marginado en este proceso contra la ya señalada tradición presidencialista.

Por último, es pertinente señalar que gran parte de la organización de la Asamblea y sus funciones se precisan en el Reglamento para el Gobierno Interior de la misma.

J) Naturaleza Jurídica.

Por lo reciente de su creación y la gran polémica que ha despertado su instalación, hay muy pocos estudios sobre su naturaleza y posibilidades, pues en la discusión a la que nos hemos referido alrededor del status jurídico del Distrito Federal, las posiciones son muy acusadas: o a favor de la creación de un nuevo estado o en contra; a favor de una nueva evolución de la participación ciudadana, manteniendo el predominio federal en el Distrito.

Muchas han sido las opiniones respecto a la Asamblea. Desde las discusiones del proyecto original se le denominó "remedio de Cabildo, que sin embargo es una importante victoria popular y que no es un Congreso Local": Diputada Beatriz Gallardo Macías (PFCRN); "La Asamblea es un modesto avance que no puede sustituir a un Congreso Local": Diputado Manuel Fernández Flores (PPS); "La Asamblea de Representantes no es un Congreso Local de ninguna manera": Diputada Celia Romero (P. A. N).⁽⁵⁹⁾ Es una plataforma mínima para las elecciones de 1988,⁽⁶⁰⁾ Acción Nacional señala que es necesario convertir el Distrito Federal en Estado de Anáhuac, por la recuperación de

⁵⁹ Diario de debates de la Cámara de Diputados, 27 de diciembre de 1987.
⁶⁰ "La Nueva Democracia Mexicana", Elias Huerta, Academia Mexicana de Derecho Electoral, A.C., Primera Edición, Méx/1988.

sus derechos reales. El PRI denomina a la Asamblea como un nuevo espacio democrático que asegura mayor participación entre gobernantes y gobernados. (61)

El Licenciado Fauzi Hamdam consideró que sus características las hacen ser un órgano mixto con funciones endebles, que en su opinión: "se asemejan mucho a las Asambleas Departamentales de las Bases Orgánica de 1843". (62)

Indiscutiblemente las opiniones han sido muchas y muy variadas, y las más de ellas se han ido modificando a partir de la instalación y funcionamiento de la primera Asamblea.

Definimos a la Asamblea de Representantes como un órgano de Gobierno Colegiado, de elección popular directa, integrado por ciudadanos del Distrito Federal con potestad reglamentaria limitada y facultades para supervisar y en ciertos casos aprobar acciones del poder público local y representar con funciones de gestoría ante Autoridades Administrativas a la población del Distrito Federal, proporcionándoles asesoría en materias determinadas por la Ley.

Para analizar la naturaleza jurídica es importante considerar que las facultades de gestión, de asesoría consultivas, y en general todas las que podemos señalar como de representación ciudadana, se originan en las que tradicionalmente se han asignado a los órganos de Colaboración Vecinal, que desde 1928 existen en el Diario Oficial. Nos referimos principalmente al Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los demás órganos de representación vecinal. Estos han tenido desde su creación facultades consultivas para solicitar la atención del Departamento del Distrito Federal a las necesidades de la Ciudad y la posibilidad de proponer modificaciones a los reglamentos gubernativos. Desde este punto de vista existe identidad en algunas de sus funciones, pero la diferencia básica estriba en que la Asamblea sí tiene una función real que es la expedición de normas generales y abstractas, por lo que sí es un órgano de gobierno y no meramente de consulta. En el ámbito de las facultades de gestoría y asesoría coinciden las de la Asamblea de

61 "La Nueva Democracia Mexicana"... op. cit. pág. 117.

62 "Análisis de las Recientes Reformas Constitucionales en materia de gobierno del Distrito Federal", Revista de Investigaciones Jurídicas, de la Escuela Libre de Derecho, año 12, núm. 12, México 1938, pág. 187.

Representantes del Distrito Federal y del Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Para ampliar nuestro concepto examinemos sus diferencias con los órganos que a nivel estatal realizan funciones parecidas y con los cuales se le ha comparado.

Congreso Local:

La propuesta inicial presentada por el Partido Revolucionario Institucional en el Foro de Consulta de 1986 contemplaba la creación de una Legislatura Local para el Distrito Federal, sin embargo, y a pesar de que evidentemente esta era la postura inicial del régimen, el resultado fue distinto.

En principio, la Asamblea no es un Congreso Local para el Distrito Federal. Si tal órgano existiera, de acuerdo al maestro Tena Ramírez, debería fundarse en una Constitución específica del Distrito Federal y no, como ocurre con la Asamblea, depender de la Constitución Federal. ⁽⁶³⁾

De acuerdo al artículo 115 Constitucional, los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicana basada en el Municipio Libre, y de acuerdo al artículo 116 adoptarán la división de poderes, instituyéndose un poder legislativo a través de una Cámara de Diputados.

Las Legislaturas de los Estados podrán legislar en todo lo que no esté expresamente concedido a la Federación, de acuerdo al sistema del artículo 124, materias que se señalan en su propia Constitución estatal, imponiendo gravámenes fiscales, aprobarán las leyes de ingresos municipales y sus cuentas públicas, así como las correspondientes leyes para la organización y funcionamiento municipal, y en caso de necesidad, podrán invocar la protección federal.

La Asamblea de Representantes actúa y se fundamenta en forma contraria a un Congreso Local, de acuerdo a las características generales antes enunciadas, porque:

- 1.—Su fundamento radica en la Constitución Federal y sus

⁶³ "Análisis de las Recientes Reformas..." op. cit. pág. 180.

facultades normativas se concentran a las materias expresamente señaladas en ella. La previsión del artículo 124 es aplicable a la actuación del Congreso de la Unión.

2.—No tiene facultades para imponer gravámenes fiscales, pues esto corresponde en exclusiva al Congreso y deben constar en leyes.

3.—Evidentemente, al no existir municipios en el Distrito Federal, la Asamblea no tiene facultades de control y organización de éstos.

Sin embargo, entre las materias que puede regular la Asamblea existen varias sobre las que las legislaturas locales tienen facultades como lo referente a uso del suelo, reservas territoriales y la regularización de la tierra urbana.

Estas diferencias nos señalan que la Asamblea no es un Congreso Local. Sin embargo, es evidente que la reforma constitucional, al crear un segundo nivel de la función normativa genera un principio de autonomía para la entidad, dentro de las características que corresponden en nuestro sistema a una Entidad Federativa.

Ayuntamiento:

El Municipio Mexicano es una de nuestras grandes instituciones democráticas. De acuerdo con la Constitución en su artículo 115, es la base de la organización política y administrativa de la Nación, el elemento de descentralización funcional más importante en el planteamiento de nuestro sistema.

Dentro de la polémica sobre el status jurídico del Distrito Federal, el regreso al régimen municipal en el Distrito Federal ha sido una de las demandas más reiteradas de la población, aunque en la realidad pudiera traer serios inconvenientes de carácter práctico.

La creación de la Asamblea fue considerada en un primer momento como la erección de un enorme municipio en el Distrito Federal y a este órgano como su Cabildo, con el antecedente de la Reforma Constitucional al artículo 115 en 1983, que fue criticada por municipalistas como Ochoa Campos, que señaló

que debería plantearse como la concentración de la autonomía municipal y no la descentralización de funciones a los municipios. (64)

Si bien la Asamblea, dentro de sus funciones normativas, creará bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, instrumentos tradicionalmente municipales y dentro de materias que han correspondido y corresponden a los municipios, su naturaleza es distinta a ellos, esencialmente porque:

1.—Desde un criterio meramente formal, la estructura de uno y otra son distintas. El municipio tiene personalidad y patrimonio propio y la Asamblea no.

2.—Dentro del ámbito municipal, el Ayuntamiento es el poder máximo. En cambio, en el Distrito Federal no sucede lo mismo con la Asamblea.

3.—Si bien el artículo 115 señala como facultad municipal expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamento y disposiciones administrativas para sus jurisdicciones, ésta dependerá de las bases normativas que establezcan las legislaturas estatales (fracción II). En cambio, la Asamblea basa sus facultades directamente en la Constitución Federal, por lo que es hasta cierto punto autónoma del Congreso.

4.—Los municipios podrán disponer de su hacienda libremente, de acuerdo a las contribuciones y otros ingresos que establezcan las leyes locales y de ingresos municipales (artículo 115 fracción IV de la Constitución). En cambio, la Asamblea no tiene fines fiscales ni maneja el presupuesto de la entidad. Sólo maneja su propio presupuesto.

Existen similitudes en cuanto a las facultades de reglamentación entre dos órganos, porque la mayoría de las materias son tradicionalmente encomendadas a los regímenes municipales, especialmente por lo que se refiere a uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra y reglamentos gubernativos.

En resumen, la Asamblea es un órgano normativo con facultades

64 Id., pág. 189.

tades encomendadas por nuestro sistema en otros casos a órganos de niveles o jerarquías distintas; es, sin querer caer en el lugar común, una institución con su propia naturaleza, sui géneris, con una misión de gran importancia como lo es normar aspectos de la vida ciudadana, dándole mayor participación en el gobierno de su ámbito sociopolítico a los habitantes ciudadanos de la Entidad.

K) Diversas Opiniones Provocadas por la Creación de la Asamblea de Representantes.

La creación de la Asamblea de Representantes dio lugar a distintos comentarios. Todos los sectores, tanto los partidos políticos como la opinión pública, se expresaron de distintas maneras con relación al nuevo Órgano. En general, la actitud de los partidos políticos de oposición fue de rechazo, tal como lo expresó su votación en contra en la Cámara de Diputados, y sus comentarios fueron de lo más variado, entre los que señalaremos los siguientes:

— Para el PSUM, PAN, PMT lo que llamaron “un nuevo instrumento del Gobierno para acallar las voces del pueblo”, esa Asamblea constituirá una tribuna para reivindicar los derechos ciudadanos. (65)

— El Presidente Miguel de la Madrid comentó que la iniciativa “no nació de fórmulas simplistas y es producto de imaginación política y de creatividad constitucional, como una innovación sin precedente en nuestro Estado de Derecho. (66)

— Fernando Curiel, editorialista de Uno más Uno, opinó que después de la creación de las Delegaciones que, de alguna manera calmó la nostalgia municipal de los pobladores del Distrito Federal, la elección de 64 Tribunales no bastará para aquietar la vieja afrenta chilanga, y se preguntaba si el nuevo órgano no duplicaría las funciones del Consejo Consultivo, para lo cual habría que dar tiempo al tiempo. (67)

65 De acuerdo al desplegado titulado “Basta de simulación política” publicado en varios periódicos por los partidos de oposición y el artículo “Reivindicar derechos ciudadanos” Editorial de El Universal, 27 de abril de 1987.

66 En El Universal, 30 de abril de 1987.

67 “Protociudadanos”, 2 de mayo de 1987.

— Para Ramón Munguía, columnista de Uno más Uno, la iniciativa que aunque supuestamente era resultado del Foro de Consulta Popular, había sido diseñada en las oficinas ejecutivas para evitar la creación del Estado de Anáhuac, imponiendo una decisión autoritaria contra la voluntad ciudadana. La oposición al gobierno electo democráticamente es demagogia priísta y demostró la inflección de la política dominante. ⁽⁶⁸⁾

— Iñigo Laviada, en un artículo publicado en Excélsior, calificó la creación de la Asamblea de Representantes como una medida populista que no disminuye el poder del Ejecutivo, y en su opinión sólo se resolvería el problema de la metrópoli cambiando de ubicación la Capital.

— En la revista Siempre, de 4 de junio de 1987, la periodista Manú Dornbiere, calificó a la Asamblea del Distrito Federal como una "farsa de democracia", que sólo servirá para aumentar la carga de los contribuyentes intentando hacer creer que la Ciudad va a ser objeto de apertura democrática, aunque ésta sólo pudiera ejercerse a través de las verdaderas Juntas de Vecinos.

— El Secretario General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, licenciado Guillermo Cosío Vidaaurri, como portavoz oficioso del PRI, afirmó el día 11 de agosto de 1987 que la creación de la Asamblea de Representantes era una abdicación de funciones por parte del Presidente de la República hacia la representación de la ciudadanía que se integrará a ese cuerpo, representando un paso adelante para propiciar la mayor participación de los ciudadanos en el Gobierno de la Capital.

— Carlos Pereyra opinó que la Asamblea de Representantes es un triunfo de la oposición que demandó avances democráticos durante decenios para la entidad. En su concepto, la oposición se equivocó al condenar la reforma por el simple hecho de que ésta no transitara a la formación de un nuevo estado, porque las facultades de la Asamblea le dará la posibilidad de ocuparse de los problemas que aquejan a la población, por lo que son enormes las posibilidades de politización y democratización de la vida pública.

Así como estas opiniones, existen otras más que no hemos

es "Tener voz no es suficiente", 11 de mayo de 1987.

relacionado, puesto que no aportan conceptos o ideas nuevas, sino combinaciones de las ya manifestadas, todas se diversifican en cuanto a la conveniencia o inconveniencia del nuevo órgano. Este a todas luces responde a una necesidad política del momento y sus posibilidades comienzan a verse con buenos resultados. Las expresiones en contra y las contradictorias entre sí tan abundantes, expresan el interés de la sociedad en la creación y vida de la Asamblea, la cual constituye sin lugar a dudas un paso hacia adelante en el ya muy largo y penoso camino de democratización del gobierno del Distrito Federal.

CAPITULO V.

LA FUNCION NORMATIVA DE LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS RELACIONES CON OTROS ORGANOS

Hasta el presente año la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha estado justificando su creación al ejercer intensamente una sola de las diez facultades que le asignó la Constitución, siendo esta la contenida en el inciso a) base o párrafo 3 de la fracción VI artículo 73 Constitucional. Es decir, se avocó a ejercer su potestad reglamentaria de inmediato produciendo el material más abundante que hasta el momento pueda tenerse de ella, por lo que independientemente de la importancia natural que tiene el ejercicio de dicha facultad para la vida del Distrito Federal, es el que nos permite mejores posibilidades de análisis.

Es importante subrayar que las nueve facultades restantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal revisten extraordinaria importancia para incorporar a los habitantes del Distrito Federal a niveles más efectivos de intervención en el gobierno de su propia ciudad, concientizándolos de sus derechos y obligaciones dentro de la vida comunitaria. Para el Gobierno del Distrito Federal es sin lugar a dudas muy importante, o si se quiere esencial, el ejercicio de la facultad reglamentaria, pero para alcanzar las finalidades políticas de la democratización de la vida ciudadana del Distrito Federal, es indispensable el inmediato y eficiente empleo de las demás facultades en las que deban tener ingerencia los diversos sectores activos de la población.

Si esto no se logra por ejercerse parcialmente las facultades de la Asamblea, con preminencia de la reglamentaria, el sano intento consignado en la reforma del artículo 73 constitucional de hacer más participativa la vida de los habitantes de la ciudad capital en su propio gobierno, pasará a la historia como otros

muchos condenados al olvido por la apatía, incapacidad o conveniencias políticas sobrepuestas al supremo fin del beneficio común.

A) Los Instrumentos de la función normativa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

I.—Concepto de Bando.

La palabra bando tiene un concepto ambivalente. Es considerada fundamentalmente como un conjunto simple de disposiciones administrativas renovables periódicamente, expedidas y sancionadas por el poder público de una localidad determinada para regular la conducta de sus habitantes en relación con actividades cotidianas procurando el mantenimiento del orden general.

También es conceptualizado como el edicto solemne, en el sentido de promulgación del anterior grupo de disposiciones o normas que hemos mencionado. Es decir, prácticamente se le identifica con el medio material utilizado para publicar dicho grupo de disposiciones administrativas.

Etimológicamente la palabra proviene del francés "Ban" y se localiza su primera documentación escrita hacia el año 1300, según nos lo hace saber Joan Corominas en su diccionario crítico etimológico. (60)

Posteriormente la palabra es transmitida al influjo de las migraciones españolas hacia Italia, en donde forma las palabras bandido y contrabando.

Sin embargo, también la palabra significa fracción o partido como se utiliza en el Cantar del Mio Cid.

La palabra gótica Banwo que quiere decir signo fue transcrita como bandum y traducida al castellano como bandera que se encuentra ya utilizada de tal manera en los escolios latinos desde el siglo VIII de nuestra era, especialmente en Lombardía.

Generalmente este tipo de disposiciones de gobierno de carácter

⁶⁰ Corominas, J.: "Diccionario crítico de la lengua castellana", Editorial Gredos, Madrid, 1964, Tomo I.

general se consideran dentro de la pirámide de jerarquía legislativa como las más elementales o básicas, emitidas según la tradición por las autoridades administrativas de las localidades más pequeñas. En nuestro medio las autoridades municipales en muchos actos producen este tipo de disposiciones anualmente y son expedidas con la solemnidad pública adhiriendo su texto en grandes y notorios ejemplares en estrados de oficinas públicas, en varias partes de la cabecera municipal de que se trata.

También ha acontecido en el Distrito Federal.

Asimismo se ha utilizado el bando por su simpleza y solemnidad para hacer saber a la población en la forma antes dicha otras normas expedidas por diferentes autoridades.

II.—Concepto de Ordenanza.

Ordenanza es un concepto multívoco. Como ordenanza puede entenderse un conjunto más o menos sistemático de órdenes o disposiciones concretas de la autoridad para regular cierta conducta de un determinado grupo de personas. Así tenemos por ejemplo las diversas ordenanzas militares.

De lo anterior puede caracterizarse este tipo de ordenanza por su ámbito de aplicación muy limitado y su contenido mucho más concreto y específico que el de los reglamentos y las leyes.

Pasemos a ver ahora un concepto más amplio de ordenanza.

La ordenanza es un grupo de disposiciones o normas administrativas, sancionadas y expedidas por una autoridad local para regular determinada actividad o conjunto de actividades de sus habitantes a fin de lograr el buen gobierno de la comunidad.

Asumimos que conforme a la pirámide de jerarquía de normas éstas tienen una posición superior a la de bandos en cuanto que su elaboración y aplicación resultan mucho más amplia y completa, habiéndose llegado a decir que constituyen una especie de Código en miniatura.

La tradición socio-jurídica le atribuye a esta figura normativa al igual que al bando, un valor eminentemente local o municipal, encontrándose en varias obras de la doctrina del derecho

administrativo con que el concepto Ordenanza no existe y se conceptúa únicamente el de ordenanza municipal.

Estimamos que no es desviado considerar que tanto los bandos como las ordenanzas constituyen fuentes del derecho administrativo local y ya León Dugut, el gran Constitucionalista Francés en su visionaria obra las "Transformaciones del Derecho Público", llamó a este tipo de actividad portadora de normas administrativas locales "el fenómeno de la regionalización de la ley".

Sobre cuál es la naturaleza jurídica de este grupo de normas administrativas la doctrina no se ha llegado a unificar.

Sin embargo nosotros consideramos que al ser las ordenanzas actos administrativos formalmente hablando, no son leyes formales en cuanto que la naturaleza del órgano del cual emanan no es el poder legislativo y se asimilan más al sentido material de la ley por su contenido sin que lleguen de ninguna manera a tener la naturaleza esencial de tal cuerpo de normas.

III.—Concepto de Reglamento.

Según el sentido del esquema de la jerarquía de las leyes podríamos encontrar al reglamento como acto a través del cual la autoridad competente hace manifiesta su potestad reglamentaria.

También al tratar de determinar la naturaleza jurídica de este concepto la doctrina no consigue unanimidad.

Estimamos que la potestad o facultad reglamentaria, o sea la de hacer reglamentos, se atribuye al poder ejecutivo o administrativo por el principio de la división de poderes que actualmente la experiencia ha atemperado.

Tanto la actividad legislativa del Poder Legislativo, como la reglamentaria del Ejecutivo tienen un mismo fin en abstracto y cuando se concreta esta actividad pasa al ámbito administrativo.

Frente a nuestra realidad legal conceptuamos al reglamento como un acto de la administración pública que crea normas abstractas generales, impersonales y obligatorias para regular, facilitar o asegurar la aplicación de una ley pre-existente o a normar con las mismas características, actividades y conductas sin

referencia a ninguna ley, ni a los preceptos y leyes implícitos en los cuerpos legales pre existentes.

El Reglamento es producto de la voluntad del órgano público competente que lo genera y que pertenece al poder público, actuando en funciones administrativas. Desde el punto de vista material, todo reglamento es un acto legal, consiguientemente de tipo legislativo. Líneas arriba al hablar de la ordenanza expresamos similares ideas que pueden ser aplicables también al reglamento considerándolo formalmente acto administrativo como en efecto lo es.

Ley y reglamento son parecidos pero no iguales porque los elementos formales y orgánicos de cada uno los distinguen y la finalidad de su contenido es muy diversa.

La materia de una y otra norma son asuntos totalmente diferentes.

También nuestra realidad nos permite clasificar a los reglamentos como federales, estatales, municipales y de gobierno para-estatal según su competencia territorial.

La doctrina en el aspecto formal admite a los reglamentos de ejecución, autónomos y delegados. También se habla de reglamentos subordinados.

Los de ejecución conocidos también como subordinados se emiten para asegurar, complementar o facilitar la ejecución de una ley a la que están necesariamente subordinados.

Autónomos son los que el poder administrativo emite en el ejercicio de sus facultades y atribuciones legales sin que exista Ley al respecto o a la que se refiera.

La facultad de expedir reglamentos autónomos tiene límites precisos consignados en la ley que atribuye dicha facultad al órgano emisor, señalándole la materia de su competencia.

Los reglamentos delegados se explica que son los emitidos por el poder administrativo en virtud de una delegación expresa que el poder legislativo efectúa a su favor.

Esta delegación no puede ser nunca procedente cuando se trata de materias de contenido estrictamente legislativo por enunciación expresa de la Constitución.

Estos se diferencian de los heterónomos o de ejecución en cuanto a que no dependen de la existencia de una Ley anterior, sino que por sí mismos norman determinadas situaciones jurídicas.

Pueden señalarse dos tipos de reglamentos autónomos: los que derivan de la Constitución o los que se fundamentan en una facultad señalada por una ley, aunque Burgoa identifique a estos últimos como heterónomos. (70)

En el primer caso, la doctrina mexicana ha dicho que se encuentran los denominados "reglamentos gubernativos" que se han fundamentado en el artículo 21 constitucional, que señala en su parte conducente:

"Artículo 21.—La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mandato inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa o arresto por treinta y seis horas...".

Este precepto ha sido la base para deducir que, al referirse a reglamentos gubernativos, éstos podrían ser emitidos como autónomos por el ejecutivo. Mas, tal como lo han colegido diversos autores (71), dentro de un análisis histórico del artículo la intención de nuestro legislador no fue crear una facultad reglamentaria autónoma, sino señalar la facultad de imponer sanciones por parte de la autoridad administrativa en los casos expresamente preceptuados por las normas jurídicas, sin embargo el uso de la palabra "reglamentos" ha sido base para la expedición de los reglamentos autónomos gubernativos, dentro de los cuales se ha incluido a todo tipo de normas. Don Andrés Serra Rojas señalaba respecto a este asunto que: "Este precepto Constitucional no faculta a la autoridad administrativa para la expedición de los

70 Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", pág. 699.

71 Por ejemplo Hamdam en "Breves comentarios sobre la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos autónomos gubernativos y de policía", en la Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, No. 2.

reglamentos gubernativos y de policía sin sujeción a una ley. No hay ningún elemento que nos haga suponer que el propósito de ese mandato Constitucional sea el de eliminar la expedición de leyes gubernativas y de policía. La palabra gubernativa está dada como sinónimo de administrativa y la de policía se refiere a las infracciones ciudadanas o municipales. No debe desarticularse el sistema Constitucional que establece nuestro principio de legalidad, es decir, la total subordinación de la Ley". Precisamente por la falta de una ley ordinaria el régimen de policía y gobierno mencionados, ha conducido a tantas y tan frecuentes arbitrariedades" (72).

Los reglamentos gubernativos han tomado, a partir de las interpretaciones, como ámbito de validez la esfera de lo local, de acuerdo a la potestad de gobierno del Distrito Federal por el Presidente de la República, englobándose dentro de estos conceptos todas las materias que inciden en las necesidades comunitarias. Como lo señala Burgoa (73) la acción gubernativa se ha caracterizado dentro de las siguientes situaciones:

"Tender a evitar o reprimir cualquier acto o situación que altere la paz o tranquilidad pública, a velar por la salubridad colectiva, a procurar la seguridad común en diferentes aspectos; a proteger la moralidad de la población, a obtener y conservar la belleza de las villas o ciudades; a facilitar los medios económicos para el sustento de la comunidad tratando de aliviar las necesidades públicas o haciendo posible su mejor satisfacción; y, en general a impedir la causación de un daño público; a colmar urgencias colectivas o a procurar un bienestar común".

Es decir, en este concepto caben todas las funciones estatales expresadas por actos de gobierno concretos y determinados al dirigirse a aspectos cotidianos de la convivencia comunitaria.

Por esta facultad se ha llegado a la casi total regulación de la vida del Distrito Federal a través de reglamentos autónomos, lo que en ocasiones ha sido excesivo, existiendo casos muy notables que han conducido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a declarar la inconstitucionalidad de numerosos reglamentos. A manera de anécdota podemos citar un decreto del Congreso de la

72 Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo", pág. 226, 1958.

73 Burgoa, op. cit. págs. 700.

Unión, publicado el 2 de enero de 1980 en el Diario Oficial, por el que se derogaría la Ley de Estacionamientos de vehículos, del Distrito Federal del 9 de marzo de 1973, a partir de la fecha de la publicación del nuevo ordenamiento que sobre la materia se publicara en el Diario Oficial, el que fue, por supuesto, un reglamento presidencial (23 de junio de 1980), caso singular en que, aunque se fundamentó en un decreto, un reglamento deroga una ley.

Consideramos que los reglamentos autónomos son inconstitucionales, porque la facultad reglamentaria de la fracción I del artículo 89 no los contempla y porque el artículo 21 no genera tal facultad; el Ejecutivo ha creado estos cuerpos normativos por la iniciativa del Congreso de la Unión, casi como una facultad concurrente, convirtiéndose en el legislador para el Distrito Federal en casi todos los órdenes, fundamentando incluso la mayoría de los reglamentos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En épocas recientes durante la administración del Lic. Miguel de la Madrid, parecía revertirse esta tendencia, especialmente con la expedición de la ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno de 1983, por la que el Congreso de la Unión retoma su facultad para señalar los términos de la organización administrativa.

Este tipo de reglamentos autónomos son los que la Asamblea tiene ahora como principal función. Esta facultad que la Asamblea adquiere no significa que reglamentará leyes del Congreso; por el contrario, su fundamento proviene directamente de la Constitución que ya determina su órbita de acción, con lo que se legaliza esta facultad que provocó muy diversos comentarios y no pocos problemas.

Sin embargo, la creación de la Asamblea no elimina la facultad del Poder Ejecutivo respecto a la ley para "proveer en la esfera administrativa para su exacta observancia" (artículo 89 constitucional fracción I). Por lo anterior contemplamos actualmente el ejercicio de dos potestades reglamentarias de origen y fundamento constitucional ejercidas por un mismo poder a través de órganos diferentes no subordinados entre sí y con competencia y finalidad totalmente diversa. Nos referimos al Poder Ejecutivo Federal (artículo 89 fracción I constitucional) y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 73 fracción VI pá-

rrafo o base 3a. inciso a). Este artículo prevé e impide la posibilidad del choque de competencias o de cuerpos legales emanados de tales órganos de gobierno siempre y cuando sus titulares se apeguen al estricto cumplimiento del mismo.

El por qué de la terminología que utiliza el Congreso de la Unión para señalar la actividad normativa de la Asamblea fue sin lugar a dudas, el afán de distinguir o diferenciar los actos regla que emita en ejercicio de su potestad reglamentaria frente a los que produce el poder Legislativo. A estos últimos se les da el nombre de leyes o decretos. Así pues también desde el empleo de la terminología encontramos perfectamente separadas las actividades del Congreso y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

B) Ambito de la Función Normativa.

Según lo anteriormente expuesto, ahora nos preguntamos: ¿cuál es el ámbito de la función normativa de la Asamblea de representantes?

Es indiscutible que por texto expreso legal puede y debe emitir bandos, ordenanzas, reglamentos y nada más.

Acerca de los bandos y ordenanzas no sentimos duda alguna. Respecto a los reglamentos de las diversas clases que hemos enunciado será únicamente autónomo el que es materia de la actividad normativa de la Asamblea. Veamos por qué.

De acuerdo al inciso A de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional, la Asamblea de Representantes está facultada para expedir normas de observancia general obligatoria que tengan el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Estos instrumentos legales normarán las materias que expresamente señala la Constitución y son reproducidas por el artículo 7o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En la iniciativa Presidencial aparece como uno de los puntos relevantes el que al nuevo órgano se le faculta a expedir auténticos cuerpos normativos que participen de la misma naturaleza que las leyes, "pero cuyo ámbito material es más cercano y próximo

a la vida comunitaria". (74) La anterior exposición de motivos es cierta sólo en parte, puesto que hemos explicado con anterioridad las radicales diferencias que existen entre las leyes y los reglamentos de tal manera que no resulta afortunada la afirmación contenida en el párrafo de la iniciativa que analizamos al pretender darle la misma naturaleza a ambos cuerpos legales. Esta aclaración sirve para precisar técnicamente la terminología que está empleando, pero en nada modifica los resultados que obtuvo la iniciativa presidencial.

Tenemos la impresión deducida de la lectura de los trabajos y anteproyectos previos a la iniciativa presidencial definitiva que la intención original del Ejecutivo Federal fue crear una Cámara Legislativa Local para el Distrito Federal. Las presiones políticas y la diversidad de opiniones técnicas suscitadas, probablemente fueron las causas que modificara esa intención, por los serios inconvenientes que esto traería, no sólo desde el punto de vista político del régimen, sino también por los de orden práctico y legislativo. Por ejemplo, al ser el Congreso de la Unión el Poder Legislativo para el Distrito Federal, la legislación que crea es modelo para las legislaturas estatales generalmente y norma de aplicación sustantiva e incluso, supletoria del derecho federal, lo que traería como consecuencia la necesidad de una extensa reforma legislativa.

Conforme con ello, el Constituyente Permanente otorgó la facultad a la Asamblea de emitir cuerpos normativos sobre municipal y estatal, pero que, en el Distrito Federal habían sido ejercidas por el Ejecutivo.

Se ha planteado en varias ocasiones que esta facultad de la Asamblea le fue cedida por el Presidente de la República quien, a partir de este hecho dejaría de expedir Reglamentos para el Gobierno del Distrito Federal.

Esta observación es de importancia si se considera que la mayoría de la vida normativa de la entidad se basa, sin lugar a dudas, en los reglamentos autónomos expedidos por el Poder Ejecutivo, que abarcan todos los ámbitos del gobierno ciudadano, llegando al exceso con esta práctica, pues la mayoría de la nor-

74 Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 13 de agosto 1957, págs. 7.

matividad tiene su fundamento en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, especialmente, los reglamentos Gubernativos más trascendentes, como el Reglamento de Mercados, el Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos, el de Panteones, el de Servicios de Limpia, de Estacionamientos, de Anuncios, etc.

Si constitucionalmente el Poder con mayores facultades normativas respecto al Distrito Federal es el Legislativo, el Ejecutivo en realidad ha sido el órgano de gobierno esencial. Desde 1928 el Presidente de la República ha gobernado en todos los órdenes sin mayor oposición por parte de los otros dos poderes. A la desaparición de los Ayuntamientos, las funciones municipales pasaron a ser desempeñadas por el Departamento del Distrito Federal y el Presidente comenzó a ejercitar la facultad reglamentaria para crear reglamentos autónomos que se convirtieron poco a poco, en la fuente más importante del derecho del Distrito Federal.

El Distrito Federal es, desde 1901, "el imperio del Derecho Administrativo", pues la tendencia del sistema Presidencial ha sido que las normas administrativas superen en ámbito de aplicación a las legislativas, y en el Distrito Federal esta situación es particularmente notable.

Cabe ahora precisar para distinguir, el concepto de la facultad o potestad reglamentaria del Ejecutivo Federal, y evitar su confusión o identificación con la potestad similar de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La facultad reglamentaria, establecida en el artículo 89, fracción I de la Constitución, permite al Presidente de la República emitir normas generales y abstractas, de la misma naturaleza que las leyes, por tanto, una facultad materialmente legislativa, aunque formalmente administrativa.

Esta facultad presidencial históricamente aceptada por la doctrina y por la jurisprudencia, tiene como fin facilitar y adecuar la ejecución o cumplimiento de una ley emanada del Congreso de la Unión. Por lo tanto, de acuerdo con Tena, "el Reglamento es la ley, en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el

mandato abstracto a la realidad concreta (75).

El Presidente, a través de ellos, obtiene los medios para lograr la exacta observancia de la ley, posibilidad que se limita a la esfera de lo administrativo. Se considera que los reglamentos se encuentran supeditados a la ley como ésta lo está a la Constitución, de tal manera que no pueden modificar ni el contenido ni el alcance de las disposiciones legislativas.

De acuerdo a este criterio, se particulariza el carácter heterónimo del reglamento por considerarse en cuanto a su existencia, contenido y alcance de una ley, sin la que no puede expedirse y su validez depende de ella, no pudiendo contradecirla ni rebasarla, criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia en las siguientes tesis jurisprudenciales.

No. 510.—“Reglamentos Administrativos, facultad del Presidente de la República para expedirlos. Su Naturaleza”. El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes, y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El Reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto; este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que, en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

75 Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pág. 462.

"Séptima Epoca, tercera parte: volumen 51, página 81, A.R. 1409/72.—Creaciones Ralkin, S. A. 5 votos volumen 52, página 27.—A.R. 1608/72.—Blusas y Confecciones, S.A. Unanimidad de 4 votos volumen 54, página 31.—A.R. 1017/72.—Yosam, S.A. 5 votos volumen 55, página 39.—A.R. 1346/72.—Embotelladora Potosí, S.A. de C.V. 5 votos".

Apéndice 1975, Tercera Parte, Tomo 11, Segunda Sala página 841.

No. 512.—"Reglamentos Administrativos.—Si el ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición tiene el carácter de autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde un punto de vista legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder.

Quinta Epoca; Tomo LXXIV, página 5,093.—Llaca Ramón. Tomo LXXIV, página 7,482.—Rodríguez Eduardo. Tomo LXXV página 3,219.—Villaseca Bautista. Tomo LXXV página 9,379 González Salinas Félix. Tomo LXXV página 9,379.—Fernández Teodoro.

Apéndice 1975, Segunda Sala, página 846.

La facultad reglamentaria, como se desprende de lo anterior, se encuentra legalmente fundada en cuanto a lo que denominamos reglamentos heterónomos o que dependen de la existencia previa de una ley. Sin embargo existe otro tipo que en nuestro derecho ha tenido la relevancia, y ciertamente ha despertado polémica: nos referimos a los reglamentos autónomos mencionados.

C) Materias de Reglamentación

La Constitución dio facultades normativas a la Asamblea de Representantes que se concretarán exclusivamente a las materias a las que se refiere el artículo 7o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que reproduce el inciso a) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso para el Distrito Federal y que dice:

“Artículo 7o.—La Asamblea tiene facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, para el Distrito Federal, en las siguientes materias:

- I Educación.
- II Salud y Asistencia Social.
- III Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastro.
- IV Establecimientos mercantiles.
- V Comercio en vía pública.
- VI Recreación, espectáculos y deporte.
- VII Seguridad Pública.
- VIII Protección civil.
- IX Servicios auxiliares a la administración de justicia.
- X Prevención y readaptación.
- XI Uso del suelo.
- XII Regularización y tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda.
- XIII Preservación del medio ambiente y protección ecológica.
- XIV Explotación de minas de arenas y materiales pétreos.
- XV Construcciones y edificaciones.
- XVI Agua y drenaje.
- XVII Recolección, disposición y tratamiento de basura.
- XVIII Tratamiento de aguas.

- XIX Racionalización y seguridad en el uso de energéticos.
- XX Vialidad y tránsito.
- XXI Transporte urbano y estacionamientos.
- XXII Alumbrado público.
- XXIII Parques y jardines.
- XXIV Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos.
- XXV Fomento económico y protección al empleo.
- XXVI Desarrollo agropecuario.
- XXVII Turismo y servicios de alojamiento.
- XXVIII Trabajo no asalariado y previsión social, y
- XXXI Acción Cultural".

A esta enumeración podríamos añadir dictar medidas contra el alcoholismo que es una función municipal de acuerdo al artículo 115 constitucional, aunque debemos tomar en consideración que vivimos un régimen de derecho y facultades explícitas y no implícitas de la autoridad.

En las materias de educación y salud pública en las que el Congreso de la Unión, en su carácter federal establece la competencia local y municipal, deberá proveer la actuación de la Asamblea en el ámbito del Distrito Federal, a través de la Ley especial, tal como lo hace en las legislaturas locales. Es seguro que con el tiempo la legislación común irá precisando la intervención y acción de la Asamblea conforme a sus facultades constitucionales, como ya lo ha hecho la Ley Federal de Protección Ecológica y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al asignarle la primera de ellas las atribuciones de los municipios en tal materia (salud, preservación del medio ambiente) haciendo una equiparación expresa del Distrito Federal a los municipios, quienes son los que ejercen esas funciones por disposición legal y la segunda que la convierte en censor de los nombramientos de los magistrados.

Así pues, la Asamblea de Representantes se manifiesta en parte con la función normativa del Distrito Federal, y no se encuentra subordinada en su actuación a ninguno de los otros poderes u órganos con los que comparte el gobierno del Distrito Federal, razón por la cual la hemos llamado Órgano de Gobierno

Autónomo.

La facultad normativa que la Constitución confiere a la Asamblea es, sin lugar a dudas, distinta a la que el Congreso tiene. En nuestro concepto, un segundo nivel normativo.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía que pudieran expedir son plenamente autónomos y no dependen de las leyes del Congreso, sino de las materias que señala la propia Constitución (artículo 73, fracción VI, base 3a. inciso a) y artículo 7 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), con la única limitante de que las normas expedidas no contravengan lo dispuesto por las leyes del Congreso.

De lo anterior podemos concluir que las normas administrativas tienen una jerarquía inferior a las disposiciones emanadas del Congreso, sin embargo, son plenamente válidas sin necesidad de una ley fundante pues no reglamentan a éstas ni dependen de ellas.

Estas materias en su mayoría se encuentran actualmente reglamentadas a través de los actos del Ejecutivo, mismos que, de acuerdo al artículo 3o. transitorio del Decreto de reforma Constitucional del 10 de agosto de 1987, continuarán vigentes hasta en tanto la Asamblea dicte las normas correspondientes que los sustituyan; la importancia de esto radica en que se diferencian los reglamentos del Ejecutivo y las normas representativas, pues si fueran iguales, el Presidente hubiere perdido la facultad para crearlas. Lógicamente la simple expedición de bandos, ordenanzas o reglamentos de policía y buen gobierno bastaría para la derogación o abrogación de aquéllos.

D) La Asamblea de Representantes y los otros Poderes del Distrito Federal.

La Asamblea y el Congreso de la Unión.

La organización del Distrito Federal, tal como el maestro Tena señala, surge directamente de la Constitución Federal. Es el único caso en nuestro sistema que una determinada parte de la Federación no cuenta con su propia Ley Fundamental y que su organización se genera a partir de normas federales que excepcionalmente tienen el carácter de locales, como es el caso de la fracción VI del artículo 73 constitucional que faculta al Congreso

de la Unión a Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Como se ha señalado, desde la creación del Distrito Federal, en 1824, su órgano fundamental de Gobierno ha sido el Congreso de la Unión, que hasta 1917 facultaba, a través de Leyes llamadas orgánicas, al Ejecutivo para que actuara como gobierno distrital.

Por eso, en los 165 años de la historia del Distrito Federal, nunca un órgano electo por la ciudadanía exclusivamente para él le ha dado Legislación Positiva en sentido lato.

Tena Ramírez (16) señala acertadamente que en cuanto al Distrito Federal, la facultad legislativa del Congreso de la Unión se debe limitar al sistema establecido por el artículo 124 de la Constitución para las legislaturas locales, que emitirán leyes sobre todo aquello no reservado expresamente a la Federación. En este orden de ideas, las leyes que emita con carácter local, no podrán versar sobre temas que correspondan a la función federal, para no establecer excepciones dentro de la Federación.

El punto anterior es en nuestro concepto el que más ejemplifica el carácter Local y Federal del Congreso, y que señala su relación y colaboración con la Asamblea de Representantes, órgano que viene a ser una instancia normativa distinta a la que realiza el Congreso de la Unión, pues las normas que emitirá tienen su base en la enumeración limitativa que señala la Constitución y no puede contravenir leyes del Congreso de la Unión emitidas para el Distrito Federal, sin que pueda tampoco pensarse que la función que realice sea reglamentaria de las mismas que es exclusiva del Poder Ejecutivo.

Para la creación de la Asamblea, las facultades de la Cámara respecto al Distrito Federal se limitaron, pues al crearse este nuevo nivel legiferante se le atribuyeron las que le correspondían a nivel local en precisas y determinadas materias manteniendo su preeminencia en el Distrito Federal, en cuanto a la formulación y expedición de leyes y típicos decretos. Además se atribuyó a este órgano la característica de poder iniciar leyes y emitir comentarios respecto a la aprobación de la cuenta pública, que no serán vinculativos para el Congreso.

16 Tena, "Derecho Constitucional Mexicano", op. cit. pág. 303.

Considerando esos aspectos y que las funciones de los órganos son evidentemente distintas, se puede considerar una cierta dependencia de la Asamblea respecto al Congreso por estas razones:

1.—Las leyes que emita el Congreso, como por ejemplo la Orgánica, podrán significar limitaciones a las facultades administrativas.

2.—El Congreso de la Unión, como parte del Congreso Constituyente Permanente, podrá modificar la estructura de la Asamblea a través de una reforma constitucional, e inclusive suprimirla.

3.—La Asamblea por su parte, no participa del Constituyente Permanente, aunque existiría la posibilidad de que pudiera iniciar un proyecto de reforma constitucional, siempre por medio del Congreso de la Unión y exclusivamente sobre materias relacionadas con el Distrito Federal.

No hay ningún caso de atribución de la Asamblea en que ésta tenga una facultad de verificación o de colaboración con el Congreso de la Unión, más que a nivel consultivo.

Por último, consideramos que también el Congreso redistribuyó la facultad censora que le correspondía a la Cámara de Diputados conforme a la base IV de la fracción VI del artículo 73 constitucional a la Asamblea de Representantes habilitándola para pronunciarse sobre los nombramientos hechos por el Presidente de la República para integrar a una parte de otro poder local como son los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, tal y como lo establece la actual base V.

A este respecto no está previsto en el sistema legal vigente cuál es la consecuencia en un supuesto de negativa en la Asamblea para aprobar uno de tales nombramientos, siendo esta una laguna legal que debe resolverse de inmediato ya que no podemos pensar que al atribuir esta facultad a la Asamblea se tenía la certeza de que siempre el Ejecutivo de la Unión contaría con el voto mayoritario favorable de los asambleístas, pues esto último pondría en duda la posibilidad real que hoy existe de que por el juego de las fuerzas políticas locales algún día la oposición fuera mayoritaria en este cuerpo.

El Ejecutivo y la Asamblea de Representantes.

Para el Ejecutivo, no obstante que la Asamblea tiene facultades de gestión y de supervisión sobre la administración del Distrito Federal, principalmente tendrá un control de tipo político, pues sus peticiones y observaciones carecen de una obligatoriedad vinculativa, y sólo en cuanto a las normas que emita, podrá ser limitante para la actuación del órgano de gobierno del Distrito Federal.

Como hemos argumentado, las facultades normativas que adquirió a su creación la Asamblea son en nuestro concepto aquellas con las que se atribuyó originalmente al Ejecutivo de la Unión, quien se convirtió en el principal legislador distrital, lo que con la nueva Asamblea se evita.

Por otro lado, las demás facultades con las que cuenta este órgano, que hemos denominado también de gestión y de supervisión de la administración pública no constituyen una atribución real de gobierno, sino que entraría en el nivel de lo político. La Asamblea no funge como un órgano de cogobierno, este es aún atribución del Presidente de la República. Sus posibilidades de intervenir en el despacho administrativo se limitan a simple sugerencia o a una opinión privilegiada pero no obligatoria.

Como señaló Hamdam, sus facultades se asemejan a una especie de "ombudsman", (77) sin que sus decisiones tengan el imperium o fuerza vinculativa que caracteriza a esta figura, que es en sí una especie de poder político o procurador de la ciudadanía.

La función que sin duda caracteriza a la Asamblea es normativa. Tanto la gestión como la consulta y asesoría pública deben considerarse importantes fuentes de información y materia prima para el ejercicio de lo que consideramos su atribución principal, puesto que únicamente a través de ella podrá dar efectos reales de gobierno. La gestoría y la consulta tendrán siempre y cuando al implementarse alcancen hasta las bases auténticas de la población estimulando y permitiendo su parti-

77 Hamdam, Fauzi; "Análisis de las recientes reformas...", op. cit. pág. 191.

cipación en los cauces de la expresión. De esta manera la Asamblea conocerá más y mejor al pueblo que debe servir. No debe limitarse a escuchar a quienes en pequeños grupúsculos han pretendido ser o indebidamente se les considera traductores y portavoces de las insatisfacciones y requerimientos de la sociedad capitalina.

De esta manera la compleja problemática de la vida comunitaria distritense que requiere una reglamentación jurídica amplia, cierta y transparente al mismo tiempo que actualizada, le asegura a la Asamblea una intensa actividad.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Tribunal Contencioso de lo Administrativo y la Asamblea.

La interacción entre estos órganos es muy reducida hasta este momento.

En cuanto al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sólo se expresa en la aprobación que la Asamblea hará de los nombramientos de los Magistrados que el Presidente de la República realizará, ya que la mayoría de las materias sujetas a la facultad normativa de la Asamblea no son parte de las materias en las que el Tribunal tiene tradicionalmente atribuciones, es decir, la jurisdicción en la materia civil y penal en todas sus ramas.

La Asamblea podrá, dentro de sus facultades, emitir normas regulando, sin contravenir las ya existentes emanadas del Legislativo y del Ejecutivo, actividades vinculadas con las del Poder Judicial, como son por ejemplo, servicios auxiliares a la administración de justicia, etc. (fracción IX, artículo 7o. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), protección civil (fracción VIII artículo 7o. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) y seguridad pública (fracción VII artículo 7o. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

Por lo que hace al Tribunal Contencioso de lo Administrativo, señalábamos que la designación de los magistrados, de acuerdo al artículo 3o. de su Ley Orgánica y al 15 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, será aprobada por la Asamblea. Asimismo, de acuerdo al artículo 8o. de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administra-

tivo, los magistrados otorgarán su protesta de ley ante el pleno de la Asamblea.

Su competencia en cuanto a la Asamblea y sus decisiones, es vaga. En lo general, como Tribunal Administrativo, tendrá facultades para conocer de los actos administrativos realizados por el Departamento del Distrito Federal y de la aplicación de las leyes, reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general de aplicación en el Distrito Federal (artículo 21, 28 y 71 fracción VII —a contrario sensu— de la Ley del Tribunal).

E) La Asamblea y los Organos Vecinales.

Desde 1928 las organizaciones de vecinos fueron el conducto por el cual la ciudadanía expresaba sus necesidades y quejas al gobierno del Distrito Federal. Las sucesivas Leyes Orgánicas modificaron la integración y organización de los órganos de participación vecinal, además de que la realidad social se encargó de propiciar nuevas organizaciones que aún fuera de la institucionalidad ganaron representatividad en la vida de la ciudad.

Evidentemente las facultades de la Asamblea en cuanto a la gestión, se basaron en las que se atribuyeron al Consejo Consultivo de la Ciudad de México, tanto por la Ley Orgánica del Distrito Federal, como por los reglamentos que rigen la integración y funcionamiento de los órganos vecinales, recordando como antecedentes inmediatos las propuestas de partidos de oposición para que ésta se convirtiera en Congreso Local (por ejemplo la iniciativa de 1965 del Partido de Acción Nacional).

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su capítulo V, artículo 47 y artículo 51 señala las facultades de gestión de la representación vecinal, todas ellas como opiniones o peticiones para prestación de servicios, planeación urbana, servicios educativos y la proposición de leyes y reglamentos para su posible aprobación, modificación o derogación.

Reconociendo la importancia de la participación vecinal, la reforma de 1987 incluyó dos puntos sumamente interesantes, en la base 4a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional:

1.—La facultad de iniciativa a los representantes de los vecinos organizados para la creación, modificación o derogación de las normas administrativas (artículo 50, fracción II de la

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

2.—Se señaló la obligación de que la ley estableciera los medios y mecanismos de participación ciudadana para la gestión y supervisión de la acción de gobierno.

Las diferencias entre la Asamblea y los organismos vecinales son claras: la primera es parte de los poderes del Distrito Federal; en tanto que los segundos son una especie de organismos que inciden dentro de la función administrativa en un modo de descentralización por colaboración, como organismos públicos de consulta, sin carácter de autoridad, puesto que carecen de potestad e imperio.

Las organizaciones vecinales tienen sin lugar a duda una importancia destacada en la acción de la administración distrital. En años recientes se comenzó a otorgarles mayor participación efectiva con opiniones vinculativas como lo señala por ejemplo el reglamento de construcciones del Distrito Federal, que en determinados casos obliga a las delegaciones a requerir el visto bueno vecinal para la expedición de las licencias de construcción, esto sin considerar los extremos previstos por la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Contra la opinión de los partidos de oposición, consideramos que los órganos vecinales no desaparecerán, pues sus ventajas son mayores a los inconvenientes que pudieran tener sus deficiencias, no obstante la representatividad que han ido adquiriendo otro tipo de organizaciones civiles, pues en todos los casos debe precisarse la organización y medios de gestión de las organizaciones vecinales, pues la normatividad que la establezca, a más de ser una seguridad para su actuación, lo es para su capacidad de imponer a la administración sus puntos de vista y presentar para su solución las demandas concretas de la población.

Tanto la Asamblea de Representantes como el Consejo Consultivo son, en cuanto a la gestión, órganos con fines indiscutiblemente políticos. Dos caminos distintos de expresión ciudadana, conservando los últimos una interesante característica de los originales Ayuntamientos de la ciudad de México: El carácter honorífico de sus encargos.

Por último, debemos considerar que la Asamblea también es foro para los no menos importantes organismos civiles y veci-

nales que se han formado en la ciudad de masas que es hoy México. Principalmente a partir de los sismos de 1985, se destacó la capacidad organizativa de grupos de vecinos que representan hoy importantes grupos de opinión, entre los que podemos señalar a las asociaciones de colonos, uniones de vecinos y damnificados, asambleas de barrios y grupos de origen político, apoyados por diversos partidos como el autodenominado "Congreso de Anáhuac", que propone la erección del estado 32 en el territorio del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes es pues un foro privilegiado para la expresión comunitaria, y sus funciones de gestoría darán los parámetros para el ejercicio de sus atribuciones normativas, aunque vemos que se trata en su estado actual de un órgano con perspectivas de transformación acordes a la dinámica social y política del Distrito Federal. Es indiscutiblemente, el principio de una vida más democrática para la muy noble y leal Ciudad de México.

CONCLUSIONES

1.—La Asamblea viene a ser el único órgano de elección popular local dentro del Gobierno del Distrito Federal. La definimos como un órgano de Gobierno Colegiado, de elección popular directa, integrado por ciudadanos del Distrito Federal con potestad reglamentaria limitada y facultades para supervisar y en ciertos casos aprobar acciones del poder público local y representar con funciones de gestoría ante Autoridades Administrativas a la población del Distrito Federal, proporcionándoles asesoría en materias determinadas por la Ley.

2.—La Asamblea de Representantes la consideramos como un órgano administrativo. Las atribuciones que le confiere la Constitución Federal —puesto que no hay Constitución Local para el Distrito Federal, y en consecuencia debe considerarse al pacto Federal en sus partes conducentes como del Distrito Federal— no son propias ni esenciales del Poder Judicial ni del Poder Legislativo.

Específicamente su potestad reglamentaria, por vez primera en la historia constitucional de México Independiente le permite decretar reglamentos cuya existencia no depende de una ley preexistente ni son el ejercicio de una facultad delegada del Poder Ejecutivo. Tampoco dicha facultad provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes del Congreso. Esta facultad reglamentaria de las leyes es privativa del titular del Poder Ejecutivo Federal.

3.—Podemos afirmar que la Asamblea de Representantes es un órgano formalmente administrativo y materialmente legislativo limitado.

Como manifestamos en nuestra conclusión número uno, su encuadre dentro de la tradicional división de poderes por el simple método de exclusión, la hace caer dentro del Poder Ejecutivo o Administrador. El hecho de que sus integrantes se elijan en forma parecida a los Diputados Locales y Federales, se les otorgue un tratamiento de Fuero Constitucional similar a

los Diputados Federales y que en la práctica llegue a llamárseles Diputados, no cambia la naturaleza jurídica de la Asamblea. Es un órgano colegiado deliberativo al ejercer su potestad reglamentaria, que copia los procedimientos del auténtico órgano legislador para deliberar. Sin embargo, ni la imitación ni la similitud cambian la naturaleza de los entes.

Cuando el Presidente Municipal, los Síndicos y Regidores de un Ayuntamiento que son electos por voto directo y ejercen atribuciones del Poder Ejecutivo Local, en Cabildo discuten, aprueban, decretan y promulgan un Bando, Ordenanza o Reglamento, actúan como un órgano colegiado administrativo produciendo un acto de carácter legislativo.

El acto administrativo en que se traduce el ejercicio de su facultad reglamentaria es el conocido como acto regla. Consecuentemente es una norma abstracta, obligatoria, de observancia general y coercitiva. Este contenido es propio del acto legislativo y por ello nuestra distinción enunciada al principio de este párrafo.

4.—Tanto la Asamblea de Representantes como el Consejo Consultivo, tienen la función administrativa de gestión, consulta y asesoría. Ambos organismos tienen la capacidad de proponer a la administración sus puntos de vista y presentar para su solución las demandas de la población. Existe en ambos organismos una duplicidad de funciones administrativas. Coinciden o concurren sus facultades aunque uno sea órgano de gobierno y otro un órgano de representación sin poder ni imperio.

5.—Sin embargo, debemos reconocer que la Asamblea de Representantes fue concebida y creada más que nada como un instrumento político tendiente a diluir la fuerza que habían adquirido los partidos políticos de oposición dentro del Distrito Federal y desahogar la presión que para alcanzar posiciones de gobierno habían estado ejerciendo.

6.—La ciudad de México, jurídica y urbanísticamente ha dejado de existir como tal y ya ocupa su sitio de honor en la historia patria.

El desorbitado crecimiento poblacional que existe en el Valle de México materializado en multitud de colonias, fraccionamientos, asentamientos y hacinamientos humanos borró los límites de

lo que fuera la ciudad de México y vemos un inmenso y disforme asentamiento poblacional que no respeta medidas ni fronteras.

Inclusive los límites del Distrito Federal están en muchas partes indefinidos, como lo es Los Reyes, La Paz, Iztapalapa, Cuauhtépec, Barrio Bajo y Barrio Alto y Tlalnepantla.

La situación del Distrito Federal, dividido actualmente en 16 delegaciones políticas, nos permite preguntarnos ¿dónde está o en cuál o cuáles de ellas se encuentra la ciudad de México?

Es imposible determinarlo. Hoy por hoy tendremos que hablar solamente del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS :

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL: "Derecho Administrativo Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1986.
- ACTAS CONSTITUCIONALES MEXICANAS (1821 - 1824): "Actas del Congreso Constituyente Mexicano", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- ARANGIO RUIZ, VICENTE: "Historia del Derecho Romano", Editorial Reus, Madrid, 1963.
- AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO:: "En defensa del Ayuntamiento", Imprenta Francesa, México, 1919.
- BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN: "Derecho Romano", Editorial Pax, México, 1984.
- BURGOA, IGNACIO: "Derecho Constitucional Mexicano", Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1979.
- BUSTAMANTE, CARLOS MARIA DE: "Cuadro Histórico de la Revolución Mexicana" Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1961.
- BUSTAMANTE, CARLOS MARIA DE: "La Constitución de Apatzingán". Empresas Editores, S.A., México, 1960.
- CARPISO, JORGE: "El Presidencialismo Mexicano", 6a. edición, Siglo XXI Editores, México, 1986.
- CARPISO, JORGE: "Estudios Constitucionales", 2a. edición, La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983.
- CASTRO, JUVENTINO V.: "Lecciones de Garantías y Amparo", 3a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

- "CORTES DE CADIZ", Editorial Imprenta Real, Cádiz, 1812.
- CRUZ, MANUEL E.: "El Gobierno del Gabinete y la Evolución del Parlamentarismo en Inglaterra", Imprenta Franco-Mexicana, México, 1918.
- EL DIA, Varios Autores: "La Constitución, hoy". El Día en Libros, México, 1987 .
- FRAGA, GABINO: "Derecho Administrativo", vigésima segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1982.
- FIGUEROA, DOMENECH J.: "Guía General Descriptiva de la República Mexicana", Editor Ramón de S.N. Araluce, México, 1899.
- FISCHER, H. A. L.: "Historia de Europa". Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1946.
- FLORES CABALLERO, ROMERO: "Los españoles en la vida social y económica de México (1804-1838)", publicado por el Colegio de México, México, 1969.
- FOUCAULT, MICHEL.: "La Verdad y las Formas Jurídicas", 2a. edición, Editorial Gedisa, México, 1986.
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO: "Primer Informe sobre la Democracia". Editorial Siglo XXI, México, 1988.
- HENRY S., LUCAS: "Historia de la Civilización", Editorial Argos, México, 1946.
- HERRERA Y LASSO, MANUEL: "Estudios de Derecho Constitucional", 1a. edición, publicación de la Escuela Libre de Derecho, serie B, vol. II, Editorial Polis, México, 1940.
- HERRERA Y LASSO, MANUEL: "Estudios Políticos y Constitucionales". 1a. edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1986.
- HUERTA PSIHAS, ELIAS: "La nueva democracia mexicana", Academia Mexicana de Derecho Electoral, México, 1988.

IBARRA Y RODRIGUEZ, D. EDUARDO: "Historia del Mundo en la Edad Moderna". Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, 1955.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA: "Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", México, 1987.

"La Ciudad y el Campo en el México Central", Siglo XXI Editores, México, 1972.

MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA: "Estudios de Derecho Constitucional Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1977.

MAINWARING, JAMES: "Las Grandes Corrientes de la Historia Universal", Editorial Labor, México, 1954.

"MANUAL DE ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL", Secretaria de la Presidencia, México, 1973.

MANZANARES, HENRI: "El Parlamento Europeo". Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.

MATEOS, JUAN ANTONIO: "Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos". Litografía de J. V. Villada, México, 1882.

Memoria del IV Congreso de Historia de Derecho Mexicano, vol. II, publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1988.

MENHENNET, DAVID: "El Parlamento en Perspectiva", Editorial Trillas, México, 1968.

MIRANDA, JOSE: "Las ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas", Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M., México, 1952.

MORENO, DANIEL: "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Paz, México, 1933.

NAVA, GUADALUPE: "Cabildos y Ayuntamientos de la Nueva España en 1808", S.E.P. Setentas, México, 1973.

- OCHOA CAMPOS, MOISES: "La Reforma Municipal", 4a. edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
- OROZCO Y BECERRA, MANUEL: "Historia de la Ciudad de México", Editorial S.E.P. Setentas, México, 1973.
- PEREZ MARCHARD, MONELISA: "Dos etapas ideológicas del siglo XVIII en México a través de los papeles de la Inquisición", Colegio de México, México, 1945.
- PIRONNE, JACQUES: "Historia Universal", Editorial Exito, Barcelona, 1973.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Unidad de la Crónica Presidencial: "Las Razones y las Obras, Gobierno de Miguel de la Madrid", Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, México, 1985.
- SAYEG HELU, JORGE: "La Creación del Distrito Federal", Colección Popular de la Ciudad de México núm. 26, Departamento del Distrito Federal, México, 1975.
- SAYEG HELU, JORGE: "Introducción a la Historia Constitucional de México", Editorial Pax, México, 1986.
- SENADO DE LA REPUBLICA: "Seis años del Senado de la República, LII y LIII Legislaturas, 1982-1988, Memoria". Cuadernos del Senado No. 79, México, 1988.
- SERRA ROJAS, ANDRES: "Derecho Administrativo", 8a. edición, Editorial Porrúa, México, 1988.
- SERRANO MIGALLON, FERNANDO: "Desarrollo Urbano y Ecología", Plaza y Valdés Editores, México, 1988.
- SOLIS, RAMON: "El Cádiz de las Cortes", Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- TENA RAMIREZ, FELIPE: "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1987.
- TENA RAMIREZ, FELIPE: "Leyes Fundamentales de México, 1808-1979", Editorial Porrúa, México, 1981.

TORO, ALFONSO: "Historia de México", Editorial Patria, S.A., México, 1949.

D I C C I O N A R I O S :

Diccionario de la Lengua Española.

Diccionario Enciclopédico Bruguera.

Diccionario Jurídico Mexicano.

Enciclopedia de México.

Enciclopedia Jurídica OMEBA.

REVISTAS JURIDICAS Y ARTICULOS:

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO: "La Reforma Política en el Distrito Federal" en EL FORO, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Séptima Época, número extraordinario, junio 1988.

HAMDAM AMAD, FAUZI: "Breves comentarios sobre la inconstitucionalidad de los llamados Reglamentos Autónomos Gubernativos y de Policía", Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho núm. 2, 1978.

HAMDAM AMAD, FAUZI: "Análisis de las recientes reformas constitucionales en materia de gobierno del Distrito Federal", Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho núm. 12, 1988.

VAZQUEZ PANDO, FERNANDO ALEJANDRO: "Entorno a la delimitación de competencias en nuestro sistema constitucional", Estudios Jurídicos con motivo del 75o. Aniversario de la Escuela Libre de Derecho, Sociedad de Alumnos, México, 1987.

ARTICULOS PERIODISTICOS:

QUESTION:

"Aclara el D.D.F., no serán burócratas los Representantes", abril 23, 1987.

DIARIO DE MEXICO:

"Pretende la Asamblea de Representantes que le informen los delegados políticos", octubre 14, 1988.

EL DIA:

"No es el momento para el Estado de Anáhuac, opinó Everardo Gámiz", abril 20, 1987.

MIGUEL COVIAN ANDRADE: "¿Quién gobernará el Distrito Federal", octubre 21, 1988.

ABRAHAM GARCIA IBARRA: "El efecto Distrito Federal", octubre 3, 1988.

ANGEL GRANADOS VELASCO: "Es obligación de los funcionarios atender las demandas ciudadanas", octubre 21, 1988.

"Por la elección del jefe del D.D.F., a partir de una terna se pronuncian partidos de oposición", noviembre 10, 1988.

MARIA LOZADA: "Debe revitalizarse el Consejo Consultivo de la Ciudad de México: Carlos Román Celis", octubre 24, 1988.

FERNANDO ORTIZ ARANA: "En la Asamblea de Representantes, el P.R.I. buscará entendimientos políticos honorables con la oposición", septiembre 29, 1988.

RICARDO RAMIREZ MEDINA: "El reto del Distrito Federal", octubre 27, 1988.

JUAN MANUEL RODRIGUEZ: "Urbe Código Urbano", agosto 5, 1987.

TAVIRA URIASTEGUI: "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Estado de Anáhuac y Federación", junio 29, 1987.

EL FINANCIERO:

JOSE DE JESUS GUADARRAMA: "Convenio entre el D. F. y Edomex crea el Consejo de Area Metropolitana", octubre 24, 1988.

MARCO LARA KLAHR: "Asamblea de Representantes, el inicio de la democracia en el D.F.", septiembre 5, 1988.

MANUEL MORENO DOMINGUEZ: "Aprobó la Asamblea del D.F., nueve dictámenes al P.R.I., cinco al P.A.N. y dos F.D.N.", octubre 7, 1988.

"Declaran ilegítimos los nombramientos que haga Salinas", noviembre 14, 1988.

EL HERALDO

Notas Editoriales:

"El D.F. no debe convertirse en estado", octubre 6, 1988.

NORMA BRENA G.: "El senado aprobó la creación de la Asamblea de Representantes para el D.F.", abril 29, 1987.

EL NACIONAL

Notas Editoriales:

"La Ley para la Asamblea del D.F., hoy en el Diario Oficial", agosto 10, 1987.

SALVADOR LOPEZ ALCANTARA: "El libro noveno, incongruente a la vida moderna de México", octubre 8, 1988.

"Para el P.R.I. 34 de 66 curules en la Asamblea", octubre 8, 1988.

"Pelearon los Asambleístas la Democracia", octubre 8, 1988.

MANUEL MORENO DOMINGUEZ: "Aprobó la Asamblea de Representantes del D.F., 24 dictámenes: 8 al P.A.N. y 1 al P.F.C.R.N.", octubre 6, 1988.

EL SOL DE MEXICO:

CARLOS AGUILA FRANCO: "¿Y el Reglamento de la Asamblea?", agosto 12, 1987.

PABLO CABAÑAS: "Asamblea del Distrito Federal", abril 24, 1987.

ENRIQUE REYES: "Los Delegados y el Jefe del D.D.F. deben ser electos por la ciudadanía", octubre 4, 1988.

JOSE CARLOS ROBLES: "A pleno sol", abril 24, 1987.

GRISELDA SIERRA: "Tienden a hacerse irreversibles los problemas en el D.F., dice Gil Elizondo", septiembre 13, 1988.

ANGEL TREJO: "La Asamblea de 1988", abril 24, 1987.

EL UNIVERSAL

Notas Editoriales:

"Reivindicar derechos ciudadanos", abril 27, 1987.

"Responde a peticiones de participación ciudadana", abril 30, 1987.

"Acción razonada en el Congreso", abril 30, 1987.

"Exigirá el P.F.C.R.N. que designen delegados políticos a 4 cardenistas", octubre 27, 1988.

FRANCISCO CARDENAS CRUZ: "Principal sostén del sistema", abril 24, 1987.

"Escoger al mejor, no al más amigo: Corona del Rosal", agosto 10, 1987.

IRMA ROSA MARTINEZ: "Rechaza la oposición que el Regente y Delegados del D.F. sean impuestos", noviembre 14, 1988.

ARMANDO PEREZ: "Crearé la puerta a improvisados y a arribistas, el P.R.I.", abril 30, 1987.

EXCELSIOR

Notas Editoriales:

"En la antigua Cámara de Diputados laborará la Asamblea del D.F.", octubre 10, de 1988.

"Pide la Asamblea el plan de gasto del D.D.F.", octubre 18, 1988.

- "Crear la Procuraduría de Defensa del Inquilino, propondrá el P.P.S.", octubre 23, 1988.
- "Autoridades y capitalinos deben evitar que el D.F. se convierta en megalópolis", octubre 24, 1988.
- "Propondrá el P.R.I. fortalecer a la sociedad civil Salazar T.", noviembre 6, 1988.
- "Cámara de Diputados y Asamblea de Representantes deben designar a secretarios de estado: oposición", noviembre 6, 1988.
- "Volver habitable el D.F.", noviembre 25, 1988.
- GLORIA ANALCO: "Tiene límites la Asamblea: "A.G.V.", noviembre 14, 1988.
- CUAUHTEMOC ANDA GUTIERREZ: "Asamblea del D.F., desafío histórico", noviembre 18, 1988.
- MIGUEL BARBERENA: "Traería problemas serios la creación de un Estado en el Valle de México: Oñate", noviembre 15, 1988.
- LOURDES GALAZ: "Propone la Cámara de Diputados al Ejecutivo aumentar tarifas de los servicios en el D.F.", noviembre 18, 1988.
- JOSE DE JESUS GARCIA: "Sismo y crisis política, despertar ciudadano", septiembre 21, 1988.
- MARTIN LUIS GUZMAN FERRER: "Perspectiva Estado 32", noviembre 22, 1988.
- ROGELIO HERNANDEZ: "Con el voto priista pasó el proyecto de la Asamblea del D.F.", abril 24, 1987.
- "Sale sobrando cualquier proposición... ninguna prospera: Antonio Monsiváis", abril 24, 1987.
- "Un búho gramático agitó a San Lázaro", abril 30, 1987.
- "Recabaremos firmas del estado 32", septiembre 22, 1988.
- "Ninguna propuesta se descarta para elegir gobernantes del D.F.: "Salazar", octubre 24, 1988.

"Será reorganizada la estructura de la urbe", noviembre 13, 1988.

"Participación ciudadana en las decisiones", noviembre 13, 1988.

"Virtual Referéndum para decidir sobre el Estado 32", noviembre 14, 1988.

"Formaron 64 organizaciones sociales la convención de Anáhuac", noviembre 15, 1988.

"Urgentes, 13 problemas en la Capital: Asamblea", noviembre 25, 1988.

INIGO LAVIADA: "Medida populista". mayo, 1987.

MANUEL MAGAÑA: "Absorberá el D.F. el presupuesto para la Asamblea de Representantes", abril 29, 1987.

"La Asamblea. primer paso para crear el Estado de Anáhuac en el D.F.: Castellanos J.", octubre 7, 1988.

"Maratón de iniciativas por la compleja realidad de la Capital", octubre 21, 1988.

"Retorno del Estado como arrendador de viviendas, planteará el P.P.S.", octubre 22, 1988.

"Respecto a la autonomía: Asambleístas opositores", octubre 26, 1988.

"Mantener incólume el derecho a manifestar, dicen representantes", octubre 28, 1988.

"Que ningún partido meta las manos en la Universidad: Asambleístas", octubre 28, 1988.

"De la Madrid y Aguirre estarán en la instalación de la Asamblea del D.F.", octubre 28, 1988.

"Preocupantes las condiciones en que viven 15,000 pepenadores en el D.F.: Castro Valle", octubre 30, 1988.

"Posible creación de una zona de tolerancia en el D.F.", octubre 31, 1988.

"M.M.H. dio instrucciones de otorgar todo el apoyo a la Asamblea de Representantes: R.A.V.", noviembre 16, 1988.

"El nombramiento para Jefe del D.D.F. deberá ser transitorio y aprobado por la Asamblea", noviembre 18, 1988.

- "Se han publicado 100 obras sobre los problemas del D.F., en los últimos seis años", noviembre 28, 1988.
- NIDIA MARIN: "El Código Urbano, tarea de la Asamblea", junio 28, 1987.
- "La Ley Electoral del D.F. no es obsoleta pero sí injusta", octubre 11, 1988.
- "La Asamblea no será la Santa Inquisición", octubre 14, 1988.
- "D.F., habitable y digno, meta de la Asamblea". octubre 11, 1988.
- "Necesario aumentar sustancialmente el presupuesto del D.F. La Asamblea", octubre 14, 1988.
- "Laborará la Asamblea por sobre diferencias", octubre 15, 1988.
- "Acerca de los salarios de los Asambleístas y el posible presupuesto para el nuevo órgano colegiado", octubre 19, 1988.
- "Vigilará la Asamblea la seguridad en el D.F.", octubre 19, 1988.
- "En el camino se quedaron muchos...", octubre 21, 1988.
- "Se trabajará sin burocratismo ni corrupción, establece la Asamblea" octubre 21, 1988.
- "Promoverá la Asamblea del D.F. reglas entre los inquilinos y arrendadores", octubre 25, 1988.
- "Demandan la desconcentración total de la Policía a las delegaciones políticas", octubre 25, 1988.
- "No será departamento de quejas la Asamblea", octubre 25, 1988.
- "El crecimiento del D.F. obligará a convertirlo en uno o tal vez dos estados, dice Castellanos", octubre 28, 1988.
- "Mil y una máscaras de la criminalidad...", octubre 29, 1988.
- "La Asamblea de Representantes deberá revisar el reglamento para cementerios", noviembre 10., 1988.
- "Aprobará la Asamblea del D.F. a magistrados", noviembre 9, 1988.
- "Unidad y concordia pedirá la Asamblea", noviembre 12, 1988.
- "Podrá citar la Asamblea del D.F. al Regente", noviembre 13,

1988.

"No queremos parecernos a los Diputados...", noviembre 15, 1988.

"De la instalación de la Asamblea de Representantes del D.F.", noviembre 16, 1988.

"Hay incredulidad hacia la Asamblea de Representantes: Del Río", noviembre 18, 1988.

MANUEL NOGUEZ VIGUERAS: "Dará a conocer hoy la declaración sobre la creación del Estado 32", noviembre 22, 1988.

ENRIQUE OLIVARES: "Carece de presupuesto la Asamblea", octubre 22, 1988.

A. SEPULVEDA IBARRA: "La capital no podrá gobernarse como hasta ahora", octubre 8, 1988.

"Hoy se instalará la Asamblea: 34 al P.R.I., 18 al P.A.N. y 14 al F.D.N.", octubre, 1988.

"Propondrá la oposición Asambleísta terna para designar al jefe del D.D.F.", noviembre 18, 1988.

"Rechaza el P.R.I. que se elija al Jefe del D.D.F.", noviembre 22, 1988.

GRAFICO

Notas Editoriales:

"Cabezazos". abril 24, 1987.

GERARDO REYES GOMEZ: "Espúrea Asamblea de Representantes: el papel del H. Congreso de la Unión" abril, 1987.

LA JORNADA

Notas Editoriales:

"Trasladó el Presidente algunas funciones a la Asamblea: Cosío", agosto 12, 1987.

"Cosío: falso que el régimen del D.F. sea antidemocrático", agosto 20, 1987.

"En octubre se instalará el Colegio Electoral de la Asamblea del

D.F.", septiembre 21, 1988.

SANTIAGO OÑATE: "Hacia la Asamblea de Representantes", octubre 13, 1988.

RAMON SOSAMONTES H.: "Y viene la Asamblea del D.F.", octubre 3, 1988.

LA PRENSA

"Pica Piedra", abril 24, 1987.

NOVEDADES

Notas Editoriales:

"Se integraron los cinco grupos de trabajo de la Asamblea del D.F.", octubre 18, 1988.

"Todo ciudadano podrá proponer leyes o reglamentos para el D.F.", octubre 28, 1988.

FRANCISCO JAVIER SILLER: "Pugnará la oposición porque se instaure el Estado de Anáhuac", septiembre 30, 1988.

"Conserva el P.R.I. mayoría por un voto en la Asamblea de Representantes", octubre 8, 1988.

"Pospondrá la Asamblea del D.F. una nueva Ley Inquilinaria", octubre 15, 1988.

"Debatirán en la Asamblea del D.F. el tema de crear el estado de Anáhuac", octubre 17, 1988.

"Fijará la Asamblea una postura radical para resolver los problemas más graves", octubre 31, 1988.

"Actuará la Asamblea en un marco de respeto a los intereses de la comunidad", noviembre 9, 1988.

OVACIONES

Notas Editoriales:

"La Asamblea no será panacea para los problemas de la Capital", octubre 20, 1988.

OCTAVIO LAZOS VELAZQUEZ: "R.I.P., Asamblea Legislati-

va", abril 23, 1987.

"R.I.P., Poses de la oposición", abril 24, 1987.

FERNANDO RIOS PARRA: "La importancia de la Asamblea de Representantes", mayo 11, 1987.

CESAR AUGUSTO SANTIAGO: "El Estado 32 no es una panacea para el D.F." noviembre 5, 1988.

PROCESO:

RAUL MONGE: "Aunque perdió las elecciones en el D.F., el P.R.I. es mayoría en la Asamblea". octubre, 1988.

ULTIMAS NOTICIAS:

MANUEL MAGAÑA: "Gestionará asuntos capitalinos la Asamblea Legislativa". abril 23, 1987.

UNO MAS UNO

Notas Editoriales:

"La Asamblea de Representantes nombrará a los jefes policiales delegacionales" agosto 11, 1988.

"El capitalino debe escoger cómo quiere ser gobernado", octubre 28, 1988.

LUIS GARCIA ROJAS: "La Asamblea del D.F., con atribuciones que ya tiene el Consejo Consultivo", octubre 10, 1988.

LUCIANO MOLINA: "Y abrió la Asamblea: gritos, desconcierto y poca política", octubre 5, 1988.

JOSE QUINTERO ARIAS: "El Regente deberá adecuarse a la nueva realidad del D.F.". octubre 4, 1988.

"Promueven representantes del P.M.S. que haya ternas para la elección del Regente", octubre 27, 1988.

MIGUEL RICO DIENER: "Seguirá habiendo crisis en el D.F.", octubre 26, 1988.

FERNANDO RAMIREZ AGUILAR: "La Asamblea de Repre-

sentantes establecerá un puente entre gobernantes y gobernadores: Aguirre", abril 24, 1987.

ROBERTO SANTIAGO: "Primer acuerdo de la Asamblea del D.F.: ser garante de las libertades públicas", noviembre 15, 1988.