

478
Reg.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

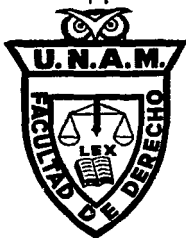
ENSAYO SOCIOLOGICO JURIDICO SOBRE LA
FORMA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD
DE MEXICO.

T E S I S

Que para optar al Título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

MIGUEL JUAREZ MARTINEZ



México, D. F. 1993

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA DE ACADÉMICOS
EXAMENES Y TÍTULOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

CAPITULO I

Página

BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS FORMAS DE GOBIERNO EN LA CIUDAD DE MEXICO.

A) Época prehispánica.....	7
B) Época colonial.....	19
C) México independiente.....	28
D) Constitución de 1824.....	24
E) Constitución de 1836.....	33
F) Constitución de 1857.....	38
G) Constitución de 1917.....	40
1. -Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917.....	44
2. -Ley Orgánica del Distrito Federal de 1928.....	45
3. -Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941.....	46
4. -Ley orgánica del Gobierno del Distrito Federal de 1978.....	47

CAPITULO II

LAS FORMAS DE GOBIERNO DE ALGUNAS CIUDADES CAPITALES EN EL DERECHO COMPARADO

A) El Distrito de Columbia.....	54
B) La ciudad de Tokio.....	61
C) La ciudad de Moscú.....	70
D) La Villa de Paris.....	77
E) La ciudad de Buenos Aires.....	87

CAPITULO III

ORGANIZACION POLITICO ADMINISTRATIVA ACTUAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO

A) Antecedentes.....	97
B) La reforma constitucional de 1986 y sus consecuencias en el Gobierno del Distrito Federal.....	99
C) El poder Ejecutivo.....	105
D) El poder Legislativo.....	106
E) El poder Judicial.....	108
F) Un caso peculiar: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	110

CAPITULO IV

LA REFORMA POLITICA Y LA NECESIDAD DE REESTRUCTURACION DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO.....	131
A) Dinámica de la reforma política.....	132
B) La participación ciudadana en la ciudad de México.....	135
C) Democratización gradual del gobierno de la ciudad de México.....	138
D) Las formas de democracia semidirecta en la ciudad de México.....	140
E) Corrientes a favor y en contra de la reestructuración.....	142
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	153
BIBLIOGRAFIA.....	162

INTRODUCCION

Han transcurrido sesenta y cinco años desde que el gobierno del Presidente Alvaro Obregón, sin invocar públicamente sus razones, pero arguyendo en privado motivos de seguridad nacional y políticos, eliminó la figura jurídica del ayuntamiento de la ciudad de México y dio lugar a un Distrito Federal cuyos habitantes no tienen derecho a elegir a sus gobernantes.

A partir de entonces, el DF es gobernado por el Presidente de la República, quien para ejercer su gobierno en esta entidad recurre a una especie de procónsul encarnado en el jefe del Departamento del Distrito Federal. Esta situación permaneció sin cambio hasta 1978, cuando como resultado de la reforma política auspiciada por el gobierno lópezportillista se introdujeron la representación vecinal, el referéndum y la iniciativa popular como formas de paliar la creciente queja de los ciudadanos de la capital de la República por la merma de sus derechos políticos.

Ocho años después, el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid introdujo reformas constitucionales que dieron lugar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y omitieron los

recursos del referéndum y la iniciativa popular que consagraba la Ley Orgánica del DDF promulgada en 1978.

Las de 1978 y las de 1986 son simples paliativos que, lejos de acallar la demanda de que se dote a los capitalinos del derecho de elegir a sus gobernantes, la ha impulsado, a tal punto que las autoridades han debido atenderla organizando una consulta a los sectores interesados, a la par que, en respuesta, diversas fuerzas políticas han unido sus recursos y su poder de influencia para llevar a cabo el 21 de marzo de 1993 un plebiscito que, mediante la formulación de tres preguntas a casi diez millones de ciudadanos, demuestre que la mayoría de éstos no están de acuerdo con la actual forma de gobierno del DF.

En esa tesitura, consideramos que la presente tesis se justifica no sólo por la actualidad del tema que trata, sino también por las repercusiones sociales y políticas de dicho tema.

Este trabajo presenta, a lo largo de cuatro capítulos, una visión global de cómo ha evolucionado la forma de gobierno de lo que hoy es el Distrito Federal, desde la época prehispánica hasta nuestros días. Con esa revisión se pretende demostrar que, en comparación con las formas de gobierno prevalecientes en otras capitales del mundo que también son sede de poderes federales, la forma de gobierno del Distrito Federal ha llegado a ser anacrónica y

exige ser reformada cuanto antes; máxime que esta inquietud es compartida por la mayoría de la población de la capital de la República Mexicana.

CAPITULO I
BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS
FORMAS DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO

A) Epoca prehispánica

En las costas de lo que hoy conocemos como el estado de Sinaloa se encontraba Aztlán, lugar desde donde el pueblo azteca comienza el que había de ser un largo y penoso peregrinar, guiado por su sacerdote en jefe, Tenoch, quien según la leyenda había recibido el mensaje del dios Huitzilopochtli confiriéndole la honrosa misión de guiar a su pueblo hasta el territorio que debía ser asiento de los aztecas; este lugar lo reconocerían al encontrar un águila que, parada sobre un nopal, devorara una serpiente. En ese lugar debía erigirse un gran templo al dios Mexi (Huitzilopochtli).

Mucho habrían de padecer estos históricos peregrinos al no encontrar cabida en ningún lugar; no duran mucho tiempo en "el Michuacán", ni en ninguno de los lugares en los que temporalmente se asientan o pretenden asentarse, pero van acumulando experiencias, aprendiendo algo de cada pueblo, asimilando algunas de sus

costumbres y perfeccionándose desde luego, a fuer de defenderse, en el difícil arte de la guerra.

Es hasta el año de 1325, cuando por fin encuentran la tan ansiada señal que marca el final de su difícil empresa y que constituye para ellos la tierra prometida. En honor y merecido homenaje al sacerdote que tan tenazmente supo conducirlos, nombran a este lugar Tenochtitlan.

Se encuentran seguros de que este es el lugar que el destino ha reservado para ellos, pero saben que no será fácil permanecer, que tendrán que pelear y por ello, llegado el momento, cambian a su religioso líder por un guerrero: Huitzilihuitl, con lo cual se inicia la gran cadena de triunfos bélicos del pueblo azteca.

Pronto dominan a la mayoría de sus vecinos y comienza la época de asentamiento definitivo, por lo cual deciden levantar ya el gran templo que deben a su dios.

Cuatro grandes calles convergen en este centro de culto azteca, dividiendo a Tenochtitlán en sendos barrios llamados Teopan, Moyotla, Tlaquechihucan y Atzacualco, a los que posteriormente se agrega Tlatelulco. Estos barrios son denominados Calpullis mayores.

Se crea en Tenochtitlán una gran organización político-

administrativa, la cual trataremos de presentar a continuación, de la manera más explícita posible.

La máxima autoridad correspondía al Tlacatecuhtli o Hueytlatoani -supremo señor-, quien tenía un consejo de nobles que lo asesoraban, llamado Tlatocan.

En cuanto a la aplicación de las leyes, existía un magistrado muy poderoso que era el Cihuacoatl, segunda autoridad entre los aztecas, quien ejercía su poder sólo por debajo del 'supremo señor' o Hueytlatoani, aunque en ocasiones sus sentencias tanto civiles como criminales no admitían apelación alguna, ni ante el mismo Tlatoani. Este alto funcionario nombraba a los jueces subalternos.¹

Respecto de los cuatro calpullis mayores en los que se dividía Tenochtitlan, tenían cada uno de ellos sus propias autoridades. Moisés Ochoa Campos considera que son los mismos cuatro alcaldes a los que hace referencia el Códice mendocino: Mixcoatlailótlac, Exhuahuácatl, Acatlyacapanécatl y Tequixquináhuatl.²

Continuando con la exposición que hace el municipalista Ochoa Campos, nos encontramos con que además existía un tribunal de

¹ Clavijero, citado por Ignacio Burgos. Derecho constitucional mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. p. 49.

² Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985. pp. 46-47.

primera instancia, conocido con el nombre de Tlacatecatl, cuyo representante en cada barrio recibía la denominación de Teuctli. Estos representantes eran elegidos por un año, por el común del barrio o calpulli mayor. Cada calpulli mayor tenía su propia sala de juzgado y su representante se reportaba diariamente e informaba sobre sus gestiones, tanto al Cihuacoatl, como al Tlacatecatl, quienes les impartían órdenes.

También existían los Centectlapixque, a los cuales se les ha comparado con los centuriones romanos, pues se cree que tenían a su cargo el cuidado y la vigilancia de cien personas; estos funcionarios también eran elegidos por el común del barrio y se reportaban a los magistrados, informándoles de todo cuanto acontecía respecto de las familias a su cargo.

Los Tequitlatoques eran otros funcionarios del calpulli mayor; fungían como notificadores y se reportaban ante el Teuctli.

Por otro lado, existían otros funcionarios que eran los encargados de ejecutar las condenas de prisión que se imponían; se trata de los Topiles, especie de alguaciles.

Mencionábamos antes que los calpullis mayores se formaban de otros menores, los cuales tenían también su propio cuerpo administrativo.

El más importante cargo en el calpulli era el Teachcauh -pariente mayor-, que se asemejaba al de alcalde, cuando menos en sus funciones, pues a él correspondía la administración del producto de las tierras, la responsabilidad de que se ejecutaran los trabajos, la organización del régimen comunal agrario; tenía también el encargo de vigilar que se impartiese justicia entre los miembros de su comunidad, así como la conservación del orden. A su cuidado se encontraba asimismo la conservación de las costumbres, del culto a sus dioses y el respeto y honor de sus antepasados. Como funcionario importante que era, formaba parte del concejo tribal.

El Tecuhtli -señor- era el jefe militar; bajo su responsabilidad se encontraba el adiestramiento de los jóvenes del calpulli en el arte de la guerra; en caso de presentarse ésta era él quien capitaneaba a las tropas, y en estos casos él era quien portaba la 'sagrada insignia' bélica.

Los Tequitlatos dirigían el trabajo comunal y eran responsables de la producción de la tierra y del campo en general.

Los Calpizques eran los encargados de recolectar los tributos.

Los Tlayacanques se encontraban al frente de las cuadrillas y respondían del trabajo de las mismas.

No puede dejarse de mencionar aquí a los sacerdotes y a los médicos hechiceros, cuya principal misión era la dirección del culto a los dioses para los primeros, y la conservación de la salud de los habitantes del calpulli para los segundos.

Los Tlacuilos eran los 'escribanos'; su responsabilidad consistía en dejar constancia gráfica (mediante jeroglíficos y pinturas) de los hechos importantes del calpulli, en los que registraban, además de los acontecimientos legendarios e históricos, la propiedad de la tierra, entre otros hechos y datos.

Todos los miembros mencionados del calpulli eran nombrados por elección, sólo podían ser destituidos por el concejo si cometían faltas graves, y la duración de su encargo era de por vida.

Por todo lo anteriormente expuesto es fácil llegar a la conclusión de que el pueblo azteca estaba políticamente organizado y que existió un gobierno con funciones específicas.

Sólo nos resta dilucidar sobre si puede o no considerarse que la organización azteca era de tipo federal, si debe o no reconocerse que existió un verdadero Estado Azteca.

En este punto encontramos dos corrientes perfectamente identificadas: una cuya defensa dejaremos a los comentarios que al

respecto hace Moisés Ochoa Campos en su obra sobre La reforma municipal consiste en aseverar que la organización del pueblo azteca era de tipo federal y que, por tanto, en Tenochtitlán se dio el fenómeno de superposición de autoridades, similar a la que en nuestros días existe en el Distrito Federal. La otra corriente afirma que tal situación jamás existió en el pueblo azteca y que haremos representar por Ignacio Burgoa a través de los comentarios que formula en su obra Derecho Constitucional Mexicano. Tanto esta obra como la de Ochoa Campos son recomendables para quienes deseen profundizar en el estudio de este tema.

Del análisis de estos autores se concluye que ambas posiciones están avaladas en los comentarios sobre el particular que eminentes tratadistas e historiadores han hecho sobre la materia, tales como Francisco Javier Clavijero, Manuel M. Moreno, Ignacio Alcocer, Gonzalo Aguirre Beltrán, etcétera.

Comenzaremos el estudio de los argumentos de la primera posición, analizando una de las facultades que se le reconocen al Tlacatecutli o Hueytlatoani, quien era la máxima autoridad azteca. En relación con este personaje y sus facultades Ochoa Campos comenta: "...La antigua Ciudad de México, que también ejercía hegemonía política a través de la dignidad del Tlacatecutli o Hueytlatoani -supremo señor- y en cierto grado, por el tlatoani o

Consejo de la nobleza".³

Acercas del aludido personaje continúa diciendo Ochoa Campos:
"Dicha autoridad metropolitana llegó a intervenir en el gobierno de las regiones anexadas, ya que el Tlaccatecuhtli tenía atribuciones para designar a los señores que las gobernaban y cuya representación personal tenían".

Otros funcionarios importantes eran los jueces encargados de aplicar el derecho y sobre los cuales expresa este autor que estaban "...consagrados a conocer de los litigios promovidos entre individuos oriundos de los pueblos extraños sujetos a la dominación de México. Dichos jueces, al parecer, aplicaban el derecho de los países de donde eran originarias las partes en litigio...Tales eran las instituciones políticas y judiciales que regulaban las relaciones entre la metrópoli y los habitantes de las regiones anexadas, lo que constituye el primer antecedente en materia de organización estatal, concretamente en lo relativo a los nexos existentes entre la metrópoli y la vida local y entre las instituciones centrales y los derechos de los pueblos dominados".⁴

La circunstancia de encontrarse el Distrito Federal en el Valle de México en una extensión y localización muy similar a la que

³ Ochoa Campos, Moisés. Op. cit., p.41.

⁴ Op. cit., pp. 42.

tuvo Tenochtitlan es reveladora para el tratadista al que nos venimos refiriendo y afirma: "Tal circunstancia es de suma trascendencia, ya que revela que, desde los primeros tiempos, a esta región del país se le ha asignado la función de servir de residencia a los poderes supremos."

El ensanchamiento paulatino del poder azteca sobre sus vecinos, merced a sus triunfos guerreros, va señalando un vasto territorio de dominio y hegemonía política, lo cual hace concluir rotundamente a Ochoa Campos que "de entonces data esa supremacía central sobre la vida del país. Quienes niegan articulación al mundo indígena desconocen este singular papel desempeñado desde hace seis siglos por la gran ciudad capital."⁵

Tan importante es el hecho que, en opinión del autor que citamos, sin este núcleo de organización política, social y cultural, el Estado nacional hubiera tenido que recurrir más tarde al procedimiento seguido por los Estados Unidos, de crear un Distrito Federal artificial, sin vida propia.

Hasta aquí los comentarios acerca de los argumentos que conceden a la comunidad azteca el privilegio de ser el antecedente histórico del federalismo mexicano. Ahora nos referiremos a los comentarios que niegan la tesis anterior.

5 Ibidem, p. 43.

El doctor Ignacio Burgoa considera que en el México prehispánico no existió una organización estatal única y menos una de carácter federal; piensa que lo que existía era un conjunto de estados autárquicos y autónomos entre sí, los cuales equipara a las polis griegas, en cuya organización cada una de ellas conserva sus propias costumbres, religión y lengua. El estado azteca nunca pretendió cambiar las costumbres y la cultura de los pueblos a los que tenía sojuzgados, pues su principal interés era exclusivamente obtener el pago de tributos, los cuales no sólo eran de carácter económico, sino también militares.

Afirma el doctor Burgoa que "los datos que la historia nos proporciona y los juicios que sobre ellos se formulan en las versiones transcritas nos inducen a pensar que los pueblos indígenas, en la época precortesiana, estaban estructurados desde un punto de vista mayoritario en verdaderas organizaciones político-jurídicas, afirmación que nos lleva a la conclusión de que en dicha época había múltiples 'estados', aunque no un 'estado unitario' en la acepción lata del concepto... Cada uno de tales pueblos gozaba de autarquía y autonomía, sin haber llegado nunca a formar una sola nación ni un solo estado. El llamado 'imperio azteca' no era sino la hegemonía militar y económica que los mexicas ejercieron sobre los pueblos que paulatinamente fueron sojuzgados, haciendo surgir entre unos y otros una relación de vasallaje que no puede denotar ningún federalismo, pues para que esta forma estatal

hubiese existido, habría sido menester la unidad de organización política entre todos ellos sin mengua de su correspondiente autonomía."⁶

Nuestra opinión al respecto es que no existió un estado federal o federación entre los aztecas y los pueblos subyugados, pues en realidad lo que existió fue un vasallaje impuesto por la conquista, que obligaba a los sometidos a pagar tributos mediante la fuerza y el terror.

Respecto de la obligación del tributo no existe duda alguna, pues como afirma Clavijero, "todas las provincias conquistadas por los mejicanos eran tributarias de la corona, le pagaban frutos, animales, o minerales de los respectivos países, según la tarifa establecida. Además los mercaderes contribuían con una parte de sus géneros, y los artesanos con otra de los productos de sus trabajos."⁷

Otro argumento para reforzar esta postura es el que se deriva de la definición misma del término "federación", que como es sabido proviene del latín foedus, que significa "pacto",⁸ es decir,

6 Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Séptima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1989. p. 49.

7 Clavijero, Francisco. Citado por Burgoa. Op. cit., p. 50.

8 Corripio, Fernando. Diccionario etimológico general de la lengua castellana. Editorial Bruguera, S. A. Barcelona, 1979. p. 198.

alianza, unión, formación de un todo, mediante la aglutinación de partes que antes permanecían desvinculadas.

En lo que acabamos de ver no encontramos ningún antecedente que permita aseverar que tal pacto de unión se hubiese dado entre los aztecas y las provincias subyugadas por la conquista guerrera. Por tanto, jamás formaron una federación propiamente dicha,

En apoyo de nuestra afirmación creemos conveniente acudir a lo que al respecto expresa Hans Kelsen,⁹ quien nos informa que "las dos formas fundamentales a las que se puede reducir todas las llamadas 'uniones de estados' son el estado federal y la confederación, advirtiéndole que damos al concepto de federación un sentido más amplio del que generalmente se le atribuye, incluyendo en dicho concepto tanto las 'uniones' (en sentido estricto), como las relaciones de protectorado y vasallaje."

Al hablar de las formas de estado la mayoría de los tratadistas, al igual que Kelsen, coinciden en que sólo existen dos: el estado federal y el estado unitario o central (o confederación, como lo llama Kelsen). Para que exista una federación se requiere, según la acepción etimológica transcrita, que exista un pacto de unión entre dos o más entidades o estados independientes, para formar una sola y nueva entidad

⁹ Kelsen, Hans. Citado por Burgoa. Op. cit., p. 395.

jurídico-política o, como mejor lo expresa el doctor Burgoa, para la formación de una federación deben desarrollarse tres etapas sucesivas: "La independencia previa de estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo estado que los comprenda a todos sin absorberlos."¹⁰

En el caso que estamos analizando, de la relación entre los aztecas y los pueblos vencidos por ellos, sólo se da plenamente la primera de las etapas señaladas por el doctor Burgoa, sin que jamás llegue a existir la segunda, o sea, el pacto de unión y, menos aún, la tercera, es decir, el nacimiento de un nuevo estado. Lo que existía era la imposición de una ciudad por la fuerza y el nacimiento de un derecho al tributo mediante la conquista, lo cual no implicaba una ocupación territorial permanente. Tal situación jamás sería capaz de engendrar un sentido de unidad nacional entre vencedores y vencidos que desembocara en la creación de un nuevo estado.

B) Epoca colonial

Tras el éxito militar obtenido por las primeras incursiones de los españoles en los territorios indígenas, los expedicionarios proceden

¹⁰ Burgoa, Ignacio. Op. cit., pp. 397-398.

de inmediato a levantar un campamento en lo que hoy es el puerto de Veracruz, donde fundan la primera ciudad colonial, a la que denominan Villa Rica de la Vera Cruz. La ambición del jefe de la expedición lo impulsa a romper con su patrocinador original, a quien debe entregar los productos de la misma, por lo que decide integrar una nueva partida independiente de Cuba, para lo cual dota a la flamante ciudad de su respectivo ayuntamiento, el que acuerda, por ley, enviar una expedición comandada por el propio Cortés, quien es nombrado capitán de su propio ejército.

Desde aquí comienza Cortés su campaña para llegar al imperio de Moctezuma, quien, según le cuentan, posee grandes tesoros ocultos en su palacio de Tenochtitlan. Muchas travesías, aventuras y desdichas habrá de enfrentar Cortés antes de ver siquiera el valle de Aztlán, pero está decidido y no cede en su empeño. Dos detalles muy poderosos habrán de facilitarle su tarea: el odio que muchos pueblos sienten hacia los aztecas y la promesa del dios blanco de este gran pueblo de volver por el mar.

Así, Cortés, apoyado por muchos indios resentidos, confundido con un dios "blanco y barbado que llega de allende el mar", entra a sangre y fuego y de manera definitiva después de 90 días de sitio, en la antigua y gran Tenochtitlan el 13 de agosto de 1521. 11

11 Enciclopedia de México. Tomo III. Impresora y Editora Mexicana, S.A. de C. V. México, 1977. p. 69.

Mientras la gran ciudad -que ha sido reducida a escombros- es reacondicionada, Cortés instala un ayuntamiento provisional en Coyoacán. Dicho ayuntamiento funciona durante dos años y siete meses. Al término de este lapso es trasladado y asentado definitivamente a la actual ciudad de México.

Es este, pues, el primer ayuntamiento que funciona en el territorio metropolitano, el cual tiene una gran influencia sobre el resto de la colonia.

Inicialmente, como bien apunta Agustín Cué Cánovas, y debido al carácter de empresa privada que tuvo la conquista, los conquistadores no acataban órdenes de la corona; por tanto, hubo un poco de anarquía y desorden, pero posteriormente fue surgiendo una organización política específica y definida.¹²

A continuación analizaremos las atribuciones que correspondieron al ayuntamiento ya mencionado, así como a los funcionarios que lo integraban.

Las atribuciones del Cabildo se dividían en ordinarias y extraordinarias. Las primeras comprendían las obras y los servicios públicos, y las extraordinarias, eran las de legislar y gobernar sobre el resto del país.

¹² Cué Cánovas, Agustín. Historia de México. p. 138.

Es desde entonces que encontramos el problema de superposición de autoridades, ya que el rey y los virreyes ejecutaban algunas obras de servicio público en el territorio metropolitano, y en cuanto a los servicios públicos propiamente dichos, la iglesia intervenía tanto en los hospitalarios como en los de cementerios. Respecto de la organización, el licenciado Manuel Moreno nos informa que la ciudad de México contaba con los siguientes funcionarios:

1. Un corregidor o alcalde mayor
2. Dos alcaldes ordinarios
3. Un número variable de regidores
4. Un alférez real
5. Un procurador general
6. Un escribano
7. Un alguacil mayor
8. Un número variable de diputados (de pobres, de propios, de fiestas, de policía, de alhóndiga y de pósito)
9. Un obrero mayor
10. Un contador
11. Un mayordomo de propios y rentas
12. Un fiel, y
13. Un veedor de matadero¹³

¹³ Moreno, Manuel. Organización política y social de los aztecas y otros ensayos. Imprenta Roa. Ciudad Juárez, Chih., México. pp. 141 y 142.

Analicemos ahora las atribuciones de cada uno de estos funcionarios municipales, de acuerdo con la exposición del maestro Moisés Ochoa Campos.¹⁴

Corregidor o alcalde mayor. Éste era nombrado directamente por el virrey y se constituía en su representante personal. Sus atribuciones y funciones eran muy importantes: regular las relaciones entre los indios y los españoles, cuidar de que se cumpliera con los usos y costumbres, regular la vida comunal y ejercer funciones de inspección.

Estos funcionarios estaban obligados a entregar un inventario de sus bienes al comenzar y al terminar su gestión, además de que debían otorgar una fianza para garantizar el buen desempeño de aquélla.

Alcaldes ordinarios. Su función era realmente judicial. Conocían en primera instancia de los negocios de españoles e indios. Ejercían diferentes suplencias, por las que llegaban a tener voto en el cabildo o a ejercer interinamente el gobierno de la ciudad. En ocasiones llegaban incluso a presidir el cabildo (a falta del gobernador y su teniente). Tenían un origen popular, pues requerían ser electos para desempeñar estos cargos.

¹⁴ Ochoa Campos, Moisés. Op. cit., pp. 144-158.

Regidores. Tenían facultades muy amplias y abarcaban funciones ejecutivas y legislativas. En un principio fueron nombrados por elección popular, pero después, por órdenes de Felipe III, el puesto de regidor podía comprarse.

A los regidores correspondía la función administrativa de la ciudad; el cuidado de sus bienes; el servicio de policía, el urbanismo, la salud pública, etcétera.

Alferces reales. No están muy claras las funciones que desempeñaba el alférez, pero se intuyen muy importantes, pues su voto en el cabildo es anterior al de los regidores y su sueldo doblaba al de estos últimos funcionarios, además de que por ausencia el alférez podía sustituir al alcalde ordinario.

Procurador general. Éste representaba a la comunidad, ante la cual constituía una especie de agencia del ministerio público actual; obraba por orden del cabildo o sin ella y más adelante cambió su nombre por el de síndico.

Escribano. El escribano se encargaba de llevar en libros el archivo de las actas emanadas del cabildo y de aquellos documentos que llegaban a este órgano. También guardaban constancia de actas y escrituras. Este puesto también podía ser comprado y vendido, de ahí que no se obtenía por elección popular.

Alguacil mayor. Ejercía funciones de jefe de policía. Debía nombrar alguaciles menores, los cuales eran pagados por él mismo. Este puesto también era comprable y renunciable.

Diputados. Sus nombramientos se hacían en cabildos. Había diputados encargados de atender a los pobres de las cárceles. Los diputados de propios se encargaban de las finanzas del Ayuntamiento. Además había diputados encargados de vigilar que se celebraran solemnemente algunos aniversarios y fiestas especiales; había otros que formaban parte de la junta de policía y algunos más encargados de velar por el abastecimiento regular de subsistencias a precios razonables.

Obrero mayor. Estaba encargado de que se hiciesen y conservasen en buen estado las obras públicas.

Contador. A más de llevar los libros contables del ayuntamiento, el contador fungía como tesorero de los fondos públicos.

Mayordomo de propios y rentas. Se encargaba de llevar las finanzas del cabildo.

Fiel. El fiel constataba la fidelidad de las básculas, pesos y medidas, por lo cual cobraba derechos.

Veedor del matadero. Se encargaba de verificar la buena salud de los animales que fueran a ser sacrificados en los rastros, así como de que hubiera limpieza en estos lugares.

Tras este somero análisis del ayuntamiento colonial de la ciudad de México, nuestra opinión es que se trataba de un gobierno centralista, donde el consenso popular era muy relativo, por lo cual se percibe que existía una total separación entre el pueblo y sus autoridades, quienes se preocupaban más por servir a los altos funcionarios, que al pueblo mismo.

C) México independiente

Históricamente se señala el 16 de septiembre de 1810 como la fecha en la que el cura Miguel Hidalgo y Costilla resume en su arenga al pueblo de Dolores los ideales independentistas del pueblo mexicano.

Este movimiento encabezado por Hidalgo, secundado en el sur por Morelos y generalizado en toda la República por una gran e histórica lista de prohombres, eminentes héroes nacionales, llega a su culminación hasta el año 1821, y de este último año se señala el día 27 de septiembre como la fecha oficial de la consumación de la independencia mexicana.

En el interín de estos once años de lucha, en España se produce un fenómeno político-jurídico que origina cambios importantes en la vida de los municipios sujetos al régimen jurídico español, al aparecer la Constitución de Cádiz en 1812, que según nos informa el doctor Andrés Serra Rojas, tuvo una duración efímera entre nosotros, pero que introduce la institución de las jefaturas políticas. Esta figura política la copia España de las prefecturas políticas de Francia.¹⁵

En esta forma aparecen en México los "jefes políticos", lo cual conlleva un profundo cambio en el régimen edilicio, al señalar el artículo 109 del ordenamiento mencionado que los ayuntamientos deben estar integrados por alcaldes, regidores en número proporcional al de habitantes, un procurador y un síndico, todos ellos presididos por un jefe político.

La obra de Moisés Ochoa Campos ya citada es la fuente en la que encontramos clara y sucintamente expuestas las funciones de estos nuevos e importantes personajes. Dice el aludido profesor que "como autoridad superior dentro de cada provincia, cuidaban de la tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos del Gobierno, y en general, de todo lo concerniente a las funciones

¹⁵ Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983. Tomo Primero. p. 573.

gubernativas... Los jefes políticos eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores... Calificaban las elecciones de los ayuntamientos...y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes."¹⁶

El problema con estos jefes políticos era que su cargo lo adquirían por designación del poder central y, entonces, frenaban la acción de los ayuntamientos, además de que su esfera de competencia era tan amplia, que hacía nugatoria la función del cabildo municipal.

Sin embargo, desde que comienza la lucha por la independencia en 1810, hasta su culminación en 1821, no ocurren cambios en la situación de los ayuntamientos, pues en general los ordenamientos emitidos en las diversas etapas de la lucha independentista ordenan la continuación y subsistencia de los ayuntamientos que quedan bajo el control de los jefes políticos.

D) Constitución de 1824

Según vimos anteriormente, el 27 de septiembre de 1821 se consuma la independencia de México, que desde ese momento se separa de la

¹⁶ Ochoa Campos, Moisés. Op. cit., pp. 224-225.

corona española, pero la primera constitución se da hasta tres años después, el 4 de octubre de 1824.

Es esta constitución la que en su artículo 50, fracción XXVIII, otorga al Congreso de la Unión dos facultades muy importantes en relación con el ahora denominado Distrito Federal: La primera es la de decidir sobre su ubicación territorial, y la segunda es la de ejercer, en el lugar que se designe como residencia de los supremos poderes, las atribuciones que corresponderían al poder legislativo, del propio Distrito Federal.

En cuanto a la primera facultad, se decide que la ciudad de México dé cabida a los poderes supremos. Tal decisión está contenida en el decreto del 20 de noviembre de 1824. 17

La segunda facultad que señalamos desgraciadamente no fue aprovechada, ya que el Congreso en ningún momento legisló en el sentido de dotar al Distrito Federal de un cuerpo de leyes en las cuales también se estableciera la forma de organización de un gobierno propio.

Es por ello que consideramos que los cambios efectuados no fueron los más adecuados, ya que lo único que se hizo fué cambiar al jefe político por un gobernador interino nombrado por

17 Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983. p. 155.

el gobierno federal.

En atención a que la génesis del Distrito Federal tiene su fundamento legal en el decreto expedido por don Guadalupe Victoria el 20 de noviembre de 1824, a continuación glosaremos algunos títulos que lo integran:

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

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

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

...

Art. 6o.- En lugar del jefe político a quien por dicha Ley estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

Art. 7o.- En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito y para su gobierno municipal se observarán las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente.

Art. 8o.- El Congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar su traslación.

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

Art. 10o.- Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por la Ley.

El transcrito artículo 1o. es el de mayor trascendencia en nuestro presente estudio, y no fue para la Comisión Dictaminadora del Congreso fácil tomar la decisión a la que ese ordenamiento se refiere, pues subsistía la alternativa de señalar a la Ciudad de Querétaro como asiento de los supremos poderes. Por otra parte, hubo una gran oposición de la Diputación del Estado de México para ceder esa porción de su territorio a la Federación, pero al final la decisión estaba tomada: la ciudad de México sería el asiento del Distrito Federal, en un círculo con radio de dos leguas, cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad.

Esta última disposición, contenida en el artículo 2o., deja fuera del Distrito Federal a lo que se conoció como Distrito de México, cuya cabecera era Tlalpan y que estaba formado además por Coyoacán, Xochimilco y Mexicaltzingo, pertenecientes al Estado de México.

En lo concerniente a la administración del nuevo Distrito, se legisló hasta el 11 de abril de 1826, fecha en la que se expide un nuevo decreto reglamentario de la fracción XXVIII del artículo 50 constitucional, por medio del cual se dan a conocer los siguientes acuerdos:

- Que el Distrito Federal puede nombrar representantes a la Cámara de Diputados
- Que los ingresos fiscales que genere el Distrito Federal formarán parte de los ingresos de la Federación
- Que se prorroga lo relacionado con los nombramientos de los "jueces auxiliares", institución que venía funcionando desde 1812 (Constitución Gaditana), con la salvedad de que al desaparecer los jefes políticos, el nombramiento de los mencionados jueces debería ser hecho por el gobernador del Distrito Federal.

En síntesis, tres son los puntos relacionados con el gobierno del Distrito Federal:

10. Se sustituye al jefe político por un gobernador que es designado por el gobierno federal
20. Se continúa con la organización municipal
30. Se priva a los diversos ayuntamientos de sus rentas

E) Constitución de 1836

Conocida también con el nombre de las Siete Leyes Constitucionales, contiene disposiciones de suma trascendencia para nuestro estudio; primero, al establecer un régimen de gobierno centralista para la República, y segundo, al desaparecer al Distrito Federal, ordenando su incorporación al Departamento de México, el cual conserva a la ciudad de México como su capital y la divide en distritos.

Sin embargo, estas leyes, específicamente la sexta, establecen algunas disposiciones relacionadas con la organización municipal que consideramos interesante comentar.

En efecto, en relación con la organización municipal, las leyes constitucionales de 1836 establecen que haya ayuntamientos en las capitales de los departamentos en los lugares donde los había en 1808; en los puertos cuya población sea de cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no se llegue a esas cifras de población habrá jueces de paz, quienes también se encargarán de dirigir la policía en el número que designen las juntas departamentales con los gobernadores respectivos. (Art. 22).

El artículo 23, por su parte, dispone que los ayuntamientos serán elegidos popularmente en los términos que establecerá una ley.

El número de alcaldes, regidores y síndicos sería fijado por las juntas departamentales respectivas, en acuerdo con el gobernador, sin que pudiera haber más de seis alcaldes, doce regidores y dos síndicos.

Es importante recalcar aquí el carácter popular que se da a los ayuntamientos, al hacer que los elija la población. Sin embargo, se da entrada intervencionista al gobernador, el cual influirá en la decisión acerca del número de funcionarios que integrarán cada cabildo.

El artículo 25 señala que los ayuntamientos se harán cargo de los hospitales, casas de beneficencia y todo lo relacionado con la salud del pueblo, así como de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común; de la construcción y reparación de los puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios de la agricultura, la industria y el comercio. Asimismo, los ayuntamientos auxiliarían a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden públicos en sus respectivos vecindarios, todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.

La parte más importante de este último artículo es la que autoriza al Ayuntamiento cuestiones tan importantes como el manejo de su administración política, al dejarle la prestación de los

servicios y la ejecución de las obras públicas. No menos importante es el hecho de que se le permita manejar su propia hacienda.

El artículo 26 ordena que los alcaldes ejerzan en sus pueblos el oficio de conciliadores: determinarán en los juicios verbales; dictarán en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas en las que no sea necesario ocurrir al juez de primera instancia; instruirán las diligencias de las causas criminales; practicarán las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y velarán sobre la tranquilidad y el orden públicos, teniendo en cuenta en esto a los subprefectos y, por su medio, a las autoridades superiores respectivas. Como puede apreciarse, este artículo concede a los alcaldes amplísimas facultades en materia judicial.

El artículo 30 señala que los cargos de subprefecto, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos serán concejiles y no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el gobernador o en caso de reelección.

Nuevamente se propicia la intervención directa del gobernador en la vida municipal.

Finalmente, como lo apuntamos en un principio, estas leyes constitucionales hacen desaparecer al Distrito Federal, el cual es restablecido por decreto del 22 de agosto de 1846, para volver a

desaparecer por disposición del Presidente Santa Anna, quien, investido de facultades omnímodas por las Bases Provisionales, lo convierte nuevamente en Distrito de México el 21 de septiembre de 1853.

En resumen, esta época no contiene ningún antecedente importante relacionado con el gobierno del Distrito Federal.

F) Constitución de 1857

El 5 de febrero de 1857 el diputado José María Mata da lectura a la nueva Constitución, la cual es jurada por el Congreso de la Unión en voz de su Presidente, el señor don Valentín Gómez Farías y la firman más de cien diputados.

Más adelante también es jurada esta Constitución por don Ignacio Comonfort, Presidente de la República Mexicana por ese entonces, quien se presentó en el recinto legislativo acompañado de su gabinete.

Esta Constitución otorga al Distrito Federal vida política propia al disponer en la fracción VI del artículo 72 que el Congreso de la Unión tiene facultad "para el arreglo interior del Distrito

Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, asignándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."

Este ordenamiento ha sido el más liberal de todos los que se han dado en relación con el gobierno del Distrito Federal, al permitirle a su población elegir directa y autónomamente a sus autoridades, las cuales tendrían la facultad de administrar su propia hacienda.

Al amparo de esta ley fundamental es emitido el 4 de mayo de 1861 un decreto cuyo fin es reglamentar las elecciones de los funcionarios municipales que conformarían el Ayuntamiento de la capital, el cual se compondría de veinte regidores y dos procuradores de la ciudad.

En este decreto también se reglamentaba la elección popular del gobernador del Distrito, los magistrados del Tribunal y los jueces penales y civiles. Otro decreto de importancia para nuestro estudio lo es el de 6 de mayo de 1861, por el que se dividía el territorio del Distrito Federal en cinco secciones o partidos:

1. México
2. Guadalupe Hidalgo
3. Xochimilco

4. Tlalpan, y

5. Tacubaya

Entre las facultades del gobernador del Distrito se encontraba la de nombrar a los prefectos que serían presidentes de los ayuntamientos de cada uno de estos partidos, los cuales, además, fungirían como jefes de la policía en sus respectivos territorios.

En el articulado de la propia Constitución de 1857 también se incluye el derecho de la ciudadanía del Distrito Federal para elegir a sus representantes al Congreso de la Unión, al disponer en su artículo 53 que podían nombrar un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por fracción mayor de veinte mil.

En la reforma del 13 de noviembre de 1874, por la que se divide el poder legislativo en dos cámaras, la de diputados y la de senadores, se autoriza al Distrito Federal, al igual que a los demás estados, a nombrar dos representantes al Senado de la República (artículo 58, inciso A).

Los derechos ciudadanos muchas veces son sacrificados en aras de los intereses políticos, y es así como este paraíso constitucional se ve afectado por la reforma hecha en octubre de 1901 a la fracción VI del artículo 72, por virtud de la cual toda la organización política y administrativa interna del Distrito Federal

queda subordinada al arbitrio del Congreso de la Unión, con lo cual el pueblo pierde el derecho de elegir por sí mismo a sus autoridades. De esta manera sobreviene la Ley Orgánica respectiva del 27 de marzo de 1903, la cual sujeta al Distrito Federal a la jurisdicción del gobierno de la República.

Se cumple, pues, la tendencia general de la política porfiriana a restar autonomía e injerencia política a los municipios, con lo cual queda legalmente autorizado el Presidente de la República para nombrar libremente a los prefectos políticos y convertir al gobernador del Distrito Federal en un mero colaborador.

Como medida de encubrimiento de esta última decisión se permite que los integrantes de los ayuntamientos continúen siendo designados por elección popular, pero muy inteligentemente se reglamentan sus funciones, hasta reducirlas de tal modo que no representen un "estorbo" para las amplísimas y desmesuradas facultades de los emisarios presidenciales -los prefectos-, los cuales, según apunta con acierto Moisés Ochoa Campos, cada vez rebasaban "en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos."¹⁸

¹⁸ Ochoa Campos, Moisés. Op. cit., p. 254.

G) Constitución de 1917

La Revolución Mexicana de 1910 surge como respuesta al ambiente de inestabilidad y descontento imperante en todas las esferas sociales del país.

Los campesinos, los obreros y los políticos estaban urgidos de un cambio. Los dos primeros, por razones de vida o muerte; los terceros, por simple ambición o, en el mejor de los casos, por sus ideales.

La vida en el campo durante el Porfiriato era insufrible; el peón era menos que un esclavo, más que una bestia y una máquina de producir.

Al respecto, don Jesús Silva Herzog comenta que nadie hacía nada por remediar esta situación, "ni el Grupo Científico, ni el Gobierno, dieron un solo paso para mejorar las condiciones de vida de 80% de los habitantes del país, para salvar de la miseria y del hambre a una raza infeliz y desgraciada. Fue menester que esa raza luchara por salvarse y rompiera las cadenas que la sujetaban y oprimían. Hambre total en los campos: de pan, de tierras, de

justicia y de libertad."¹⁹

Pero si tal era la situación de los campesinos, no era mejor la de los habitantes de las ciudades. Es por eso que entre los obreros también surgen diversos brotes de inconformidad en forma de movimientos reivindicatorios, particularmente en los estados de Sonora y Veracruz. Así, en Cananea, Sonora, los empleados de una empresa norteamericana dedicada a la explotación de minas de cobre (The Cananea Consolidated Copper Company) decidieron irse a la huelga; en su pliego petitorio, que sólo contenía cinco apartados, el II es la espina dorsal del problema que los afecta, pues en ese punto los obreros solicitan que se les otorgue un salario mínimo suficiente y una jornada máxima de ocho horas de trabajo. Posteriormente organizan una manifestación cuyo saldo es de 12 muertos, diez del lado de los trabajadores y dos extranjeros, sin que los trabajadores logren que se les satisfagan sus peticiones.

Paralelamente en Río Blanco, Veracruz, los empleados decidieron no entrar a trabajar y se quedaron a las puertas de la fábrica. Pronto comienza la lucha y el resultado es de doscientas víctimas, entre muertos y heridos por ambos bandos. Nada consiguen los obreros.

¹⁹ Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. México, 1980. Tomo primero. p. 45.

En el periódico El Imparcial, de la ciudad de México, aparece un editorial que elogia al Presidente Díaz por no dejarse intimidar por las huelgas obreras y actuar con mano de hierro; el editorial se titula "Así se gobierna".²⁰

De ese modo comienza el movimiento revolucionario en México, el cual, en su fase última, es encabezado por don Francisco I. Madero, cuya motivación, eminentemente política, se resume en el lema "Sufragio Efectivo. No Reelección".

En la etapa final del movimiento, don Venustiano Carranza se pone al frente de él y en Sonora promete reunir un Congreso Constituyente que redacte una nueva Constitución que garantice el cumplimiento de todos los anhelos del pueblo de México.

El Congreso se reúne en la ciudad de Querétaro, y tras enconados debates entre radicales y conservadores, el 5 de febrero de 1917 es promulgada la Constitución respectiva, que es promesa de una vida mejor para los mexicanos.

Es la fracción VI del artículo 73 de esa Constitución la que otorga al Congreso de la Unión, precisamente en el capítulo que habla de las facultades y atribuciones de éste, la facultad "para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal" y se dispone que:

²⁰ Citado por Jesús Silva Herzog. Op. cit., p. 57.

1. El territorio del Distrito Federal se divida en municipalidades
2. En cada municipio existan sendos ayuntamientos nombrados por elección popular directa, y
3. Su gobierno esté a cargo de un gobernador, el cual dependerá directamente del Presidente de la República, a quien además se le concede la facultad de nombrarlo y removerlo libremente.

Como puede apreciarse, esta nueva Constitución deja al Distrito Federal exactamente como estaba; sólo cambia el título del representante presidencial que habrá de gobernarlo, pues ya no será un prefecto, sino un gobernador. Pero el problema sigue siendo el mismo: se ha despojado a la ciudadanía del Distrito Federal del derecho a darse su propio gobierno.

Pasaremos ahora al análisis de las diversas leyes reglamentarias que se han dado para regular la vida y la forma de gobierno del Distrito Federal. Cabe hacer notar que la forma que actualmente existe será analizada en el Capítulo III. Por tanto, el análisis al que nos referimos concluirá, en lo que hace al presente capítulo, con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que fue promulgada en 1978. De lo que ocurrió posteriormente nos

ocuparemos en el Capítulo III.

1. Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, de 1917

Esta Ley fue expedida por don Venustiano Carranza, con base en las facultades que le concedía la propia Constitución de 1917, en la cual se define tanto el gobierno como el sistema fiscal que correspondería en lo sucesivo al Distrito Federal, así como los servicios públicos que debería atender. Lo anterior, con base en la declaración que el propio Presidente hacía en el sentido de que la base de la organización política y administrativa del Distrito Federal era el Municipio Libre.

En la mencionada Ley se respeta la división municipal existente. El Ayuntamiento de la Ciudad de México debía formarse con veinticinco concejales, y los otros municipios, con quince. Asimismo, se prevé la existencia de un presidente por cada municipio. Dicho presidente será la máxima autoridad y se nombran delegados administrativos en aquellas poblaciones que no sean asiento de ayuntamientos.

2. Ley Orgánica del Distrito Federal, de 1928

Esta Ley fue expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928 y tuvo como base legal las reformas que hiciese el 28 de agosto previo, el general Alvaro Obregón, en su calidad de Presidente de la República, a la fracción VI del artículo 73 constitucional.

El aspecto más importante de esta nueva Ley es la abolición del régimen municipal en el Distrito Federal y la creación de un nuevo órgano de gobierno para esta entidad, órgano al que se denomina Departamento del Distrito Federal y cuya máxima autoridad es nada menos que el propio Presidente de la República, quien ejerce dicha autoridad gubernamental a través del jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual es nombrado y removido con entera libertad por el propio Presidente.

El jefe del Departamento del Distrito Federal tiene como ayudantes a delegados y subdelegados que son designados a propuesta suya. Además, se crea un Consejo Consultivo integrado por representantes de diversos sectores activos de la población.

La ley obregonista permanece vigente durante 13 años y es sustituida por otra el 31 de diciembre de 1941.

3. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 1941

Siendo Presidente de la República el general Manuel Avila Camacho, expide una nueva ley reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 constitucional.

Ninguna novedad importante se encuentra en esta Ley tras compararla con la que le precedió, pues el gobierno del Distrito Federal sigue a cargo del Presidente de la República, quien nombrará y removerá libremente al jefe del Departamento.

Del mismo modo, se ratifica la existencia de los delegados y subdelegados, así como de un Consejo Consultivo, en calidad de órganos auxiliares del jefe del Departamento del Distrito Federal. Esta Ley tuvo una vigencia de 37 años.

En 1977 y en el contexto de la reforma política puesta en marcha por el gobierno del Presidente López Portillo, fue modificada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mediante esas reformas se introdujeron las figuras del plebiscito y el referendun, como mecanismos de consulta directa a la población. Ese espíritu hizo que en la Ley Orgánica del DDF promulgada en 1978 se incorporaran tales figuras, que habrían de desaparecer en la nueva versión de los años ochenta.

4. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 1978

Es el Presidente José López Portillo quien, en uso de sus facultades, expide esta nueva ley reglamentaria el 27 de diciembre de 1978, la cual es publicada en el Diario Oficial de la Federación dos días después.

Esta Ley se divide en seis capítulos cuyo contenido es el siguiente:

El Capítulo I se refiere a la organización gubernativa, así como a la división y delimitación territorial del Distrito Federal. El gobierno sigue siendo depositado en el Presidente de la República, quien habrá de ejercerlo a través del jefe del Departamento. Asimismo, el Presidente conserva la facultad de nombrar y remover libremente a este último.

Los órganos auxiliares de los que se valdrá el jefe del Departamento del Distrito Federal son clasificados en dos tipos: órganos administrativos centrales y órganos administrativos desconcentrados. En el primer grupo se señalan los siguientes:

- Dos secretarías generales de Gobierno (A y B)
- Una Secretaría General de Obras y Servicios
- Una Oficialía Mayor
- Una Contraloría General
- Una Tesorería
- Diecisiete direcciones generales, a saber:
 - de Acción Social y Cultura
 - de Construcción y Operación Hidráulica
 - de Información, Análisis, Estadísticas, Programación y Estudios Administrativos
 - Jurídica y de Gobierno
 - de Obras Públicas
 - de Planificación
 - de Policía y Tránsito
 - de Promoción Deportiva
 - de Promoción Económica
 - de Protección Social y Servicio Voluntario
 - de Reclusorios y Centros de Rehabilitación Social
 - del Registro Público de la Propiedad

- de Relaciones Públicas
- de Servicios Administrativos
- de Servicios Médicos
- de Trabajo y Previsión Social
- de Turismo

Respecto de los órganos administrativos desconcentrados, la Ley que glosamos menciona los siguientes:

- Las delegaciones
- Los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal
- La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano
- El Servicio Público de Boletaje Electrónico, y
- La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal

Por otra parte, este capítulo de la Ley menciona la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo referente al Distrito Federal, a la par que otorga la función judicial del Distrito a los tribunales de Justicia del Fuero Común; asigna la

función jurisdiccional administrativa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y, en materia laboral, a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

La función del Ministerio Público es asignada al Procurador General de Justicia. En cuanto a los límites territoriales, se remite a los fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898 y ratifica la división del territorio en dieciséis delegaciones, que son:

- Alvaro Obregón
- Azcapotzalco
- Benito Juárez
- Coyoacán
- Cuajimalpa de Morelos
- Cuauhtémoc
- Gustavo A. Madero
- Iztacalco
- Iztapalapa
- La Magdalena Contreras
- Miguel Hidalgo
- Milpa Alta
- Tláhuac
- Tlalpan
- Venustiano Carranza
- Xochimilco

El Capítulo II trata de las facultades del Departamento del Distrito Federal, las cuales son agrupadas en las siguientes materias:

- Asuntos de gobierno
- Asuntos jurídicos y administrativos
- Asuntos de hacienda
- Obras y servicios
- Asuntos sociales y económicos

A su vez, el Capítulo III se refiere a la prestación de los servicios públicos y a la forma en la que el Departamento del Distrito Federal puede otorgar y revocar concesiones para la prestación de dichos servicios.

El Capítulo IV define la composición del patrimonio del Departamento del Distrito Federal, el cual se divide en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

El Capítulo V instituye los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, los cuales clasifica en:

- Comités de Manzana
- Asociaciones de Residentes
- Juntas de Vecinos, y
- Consejo Consultivo del Distrito Federal

Acto seguido, este capítulo previene cómo habrá de constituirse cada uno de los órganos mencionados:

Comités de Manzana. La Ley ordena que en cada manzana de cada una de las delegaciones del Departamento del Distrito Federal exista un comité de ciudadanos, entre los cuales habrá de elegirse en forma directa al jefe de manzana.

Asociación de Residentes. Los comités de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, integrarán la correspondiente asociación.

Junta de Vecinos. En cada Delegación, las asociaciones de residentes participarán en la integración de dicha Junta.

Consejo Consultivo. Se integrará con los presidentes de las juntas de vecinos.

El resto del articulado de la Ley en glosa precisa las atribuciones y obligaciones mínimas de dichos organismos, las cuales, en forma general, son de auxilio y colaboración. Sin embargo, en la práctica dichos órganos han fungido como meros mimbretes, puesto que su actuación no ha sido la esperada o, como mejor lo expresa el doctor Miguel Acosta Romero:

"Desde que fueron creados algunos de éstos (1928) y con la posibilidad de que sirvieran de instrumento de participación ciudadana en la política del Distrito Federal, puede afirmarse que han sido órganos de muy reducida relevancia y actividad, pues dada la limitación de sus atribuciones, que casi se restringen a ser un órgano de mera opinión, su actividad principal ha sido meramente protocolaria y, en nuestro concepto, mientras no se les dote de facultades más concretas para intervenir en los actos de gobierno del Distrito Federal, seguirán siendo un aparato administrativo un tanto superficial y sin pragmatismo."²¹

Finalmente, diremos que el Capítulo VI regula la participación ciudadana introduciendo dos conceptos por demás interesantes, el referéndum y la iniciativa popular; instituciones ambas que por considerarlas de suma importancia, pospondremos su estudio para retomarlo en el Capítulo IV de este trabajo.

Tenemos, pues, un panorama histórico de la evolución del gobierno del Distrito Federal desde sus más remotos antecedentes, situados en la época prehispánica, hasta el año 1978. Sin embargo, en los años ochenta ocurrieron nuevos cambios que, por su relevancia y por estar aún vigentes, estudiaremos en el Capítulo III.

²¹ Acosta Romero, Miguel. Op. cit., p. 169.

CAPITULO II

LAS FORMAS DE GOBIERNO DE ALGUNAS CIUDADES CAPITALES EN EL DERECHO COMPARADO

A) El Distrito de Columbia

En el año de 1790 el Congreso de los Estados Unidos de América autorizó la creación de un Distrito Federal para que fuese, además de sede de los poderes federales, capital de la Unión Americana.¹ El lugar en el que se erigió esta ciudad fue escogido por el Presidente George Washington entre las aportaciones de terrenos que hicieron algunos de los estados pertenecientes al pacto federal. En esta elección fueron preferidos los aportados por Virginia y Maryland. A esta nueva ciudad se le llamó Washington.²

En 1802 se estableció el primer gobierno local de la recién formada ciudad, compuesto por un Consejo Municipal encabezado por un alcalde que era nombrado por el Presidente de los Estados Unidos de

¹ Encyclopaedia Britannica. 15th. Edition. England, 1978. Volume 19.

² Encyclopaedia Americana. Grolier Incorporated. USA, 1983. Volume 9.

América. Este concejo estaba integrado por veinte miembros elegidos por los ciudadanos.

En 1812 el concejo es facultado para nombrar al alcalde y en 1820 el nombramiento de este funcionario fue facultad directa de los ciudadanos.

Después de la guerra civil la corrupción apareció en todos los ámbitos gubernamentales y la capital de la Nación Americana no fue la excepción, pues en ese tiempo su gobierno se caracterizó por la intensa práctica del peculado, el soborno, la extravagancia y la ineficiencia. Esta situación provocó que en 1871 el Congreso cambiara la conformación legal de la ciudad convirtiéndola en un territorio federal al que se denominó "Distrito de Columbia". Enseguida, el Presidente retomó la facultad de elegir a la máxima autoridad de la ciudad, que ya no sería un alcalde, sino un gobernador, al cual auxiliarían en sus funciones una junta de trabajadores públicos y una legislatura bicameral compuesta por un consejo de 11 miembros y una cámara de delegados integrada por 22 miembros. Estos últimos son los únicos funcionarios locales de elección popular, ya que los demás son nombrados por el Presidente.

Además formaba parte de este gobierno un delegado designado a la Cámara de Representantes, el cual, aun careciendo de voto, fue el conducto por el que por vez primera el Distrito tuvo representación

directa en el Congreso. Este nuevo gobierno tuvo una duración efímera (sólo tres años), al cabo de los cuales fue sustituido por una nueva estructura municipal que comprendía tres comisionados nombrados por el Presidente, dos de los cuales deberían ser civiles y el tercero oficial del Cuerpo de Ingenieros de la Armada. Durante el imperio de este novel sistema las funciones del gobierno municipal eran asignadas a los referidos delegados en forma conjunta o separada.

Los servicios públicos relacionados con caminos y edificaciones en general eran asignados al comisionado proveniente del Cuerpo de Ingenieros de la Armada, en tanto que las funciones de seguridad pública (policía y bomberos) se encargaban a alguno de los comisionados civiles. El resto de los comisionados quedaba a cargo de lo concerniente a los programas de salud pública, beneficencia y justicia. Las funciones conjuntas incluían la administración general y las apelaciones.

Los comisionados no tenían exclusividad en las funciones administrativas de la ciudad, ya que también intervenían en la vida pública municipal algunas agencias federales, la Junta, los comités y otras comisiones autónomas.

Esta forma de gobierno subsistió 89 años, mientras la población

de la ciudad creció de ciento cincuenta mil a más de ochocientos mil habitantes y su presupuesto ascendió de cuatro millones de dólares a más de quinientos millones y el número de burócratas se elevó de quinientos a más de treinta mil.

Durante estas nueve décadas la debilidad del sistema fue haciéndose cada vez más evidente, al mostrarse como un gobierno con autoridad dividida y alta injerencia Federal. Era común la crítica a la subordinación y a la dependencia a las que se encontraban sujetos los comisionados con respecto a algunos miembros del Congreso General de los Estados Unidos, particularmente hacia el líder de la Cámara y los Comités Distritales del Senado, los cuales ejercían una excesiva autoridad sobre asuntos que afectaban directamente a la vida municipal, al grado de que su autorización era requerida virtualmente para cualquier aprobación de gastos, lo que originaba que frecuentemente fuesen acusados de obrar en forma irresponsable, en especial al no autorizar oportunamente los requerimientos para afrontar los problemas ciudadanos provocados por la explosión demográfica. La frialdad e indiferencia de los funcionarios Federales hacia los reclamos de la ciudadanía del Distrito de Columbia tenía una razón lógica y fundamental: desconocían los problemas locales, ya que generalmente representaban en el Congreso a distritos distantes, lo cual, además, dejaba en estado de indefensión a los votantes del Distrito Federal de Columbia, quienes no tenían siquiera la posibilidad de ejercer represalias electorales en contra

de dichas autoridades.

En el transcurso de los años subsiguientes se instrumentan algunos cambios intrascendentes, hasta que como resultado de innumerables debates y muy intensos estudios se obtiene un cuerpo de disposiciones reglamentarias al que ampulosamente se denomina "La Reorganización de 1967", que implanta una nueva forma de gobierno, sin llegar a constituir la solución final, pero resolviendo en parte algunos problemas de la gran ciudad, específicamente lo relativo a la administración municipal.

Efectivamente, en este sistema gubernamental se dio la unificación del ejecutivo merced al liderazgo de un alcalde y se enriqueció al Distrito con acción legislativa, por medio de un Concejo.

Consolidó bajo el poder del alcalde la mayoría de las oficinas y agencias gubernamentales de la ciudad, tales como salud pública, beneficencia, carreteras, tránsito, policía, bomberos, control de bebidas alcohólicas, ingeniería sanitaria, sanciones administrativas, arrestos, licencias y reglamentos. Además, una oficina ejecutiva bajo control del alcalde reunió las actividades de presupuestos, administración, control de personal, negocios públicos y programas de desarrollo, por lo que se constituyó en un efectivo centro de programación, planificación y revisión.

Por iniciativa del primer Alcalde habido bajo este sistema, muchas oficinas que manejaban programas ciudadanos se unificaron para formar "agencias" que centralizaron dichas funciones; tal fue el caso de la policía, los bomberos y la defensa civil, que se integraron bajo el mando de un "Director de Seguridad Pública".

La función legislativa se encomendó al organismo denominado "Concejo del Distrito de Columbia", compuesto por nueve miembros, de los cuales uno se constituía en presidente y otro en vicepresidente.

La labor primordial de este Concejo, base substancial de su fuerza política, fue su facultad de revisar las solicitudes de presupuesto de los diversos organismos ciudadanos y la de promulgar leyes y reglamentos para la ciudad.

Estos son los aspectos positivos de la ponderada "Reorganización de 1967", sin embargo, desafortunadamente desatendió los reclamos de democracia, al conservar en el Presidente de la República y en algunos funcionarios federales hegemonía sobre las autoridades locales. El poder omnimodo del Presidente sobre el gobierno municipal se reiteró concediéndole la facultad de nombrar y remover libremente al Alcalde y a su asistente, el "Delegado Comisionado", facultad que se extiende al nombramiento de los nueve miembros del Concejo, a los cuales puede remover por "causa justificada", en cualquier momento de los tres años que duran en funciones. La única

limitante, muy relativa por cierto, a esta facultad presidencial, reside en el hecho de que, cuando menos uno de los nombrados Alcalde y Comisionado Delegado, debe ser residente de la ciudad en el momento de los nombramientos y ambos están obligados a residir en ella durante los cuatro años de su encargo; en cuanto a los candidatos para formar el grupo de los nueve miembros integrantes del Concejo, requieren una residencia no menor de tres años anteriores.

Estos requisitos aseguran al menos el interés personal de las autoridades en la solución de los problemas municipales y en el progreso de la gran ciudad. Otra importante facultad que conservó el presidente se dio en materia impositiva, al hacer obligatoria su aprobación en la promulgación o enmienda de las leyes locales relacionadas con los ingresos municipales.

Por otro lado, algunas agencias federales conservaron poderes sobre comités y concejos locales, como es el caso de las cartas judiciales.

El año 1974 es memorable para la ciudadanía del Distrito de Columbia, pues por fin su gobierno será democrático, al autorizar el Congreso General la "Carta de Autonomía" por virtud de la cual los votantes del Distrito pueden elegir libremente a su Alcalde y a los ahora trece miembros del "Concejo Municipal", los cuales reciben el mandato popular para ejercer sus funciones por cuatro años.

Otro año memorable para los habitantes del Distrito Federal de Columbia es 1978, cuando fue aprobada una proposición por medio de la cual se autoriza a la gran ciudad la posibilidad de disponer de dos escaños en el Senado y cuando menos uno en la Cámara de Representantes con voz y voto.³

Como hemos podido apreciar a lo largo de este apartado, la situación jurídica del Distrito de Columbia, hasta 1974, era muy semejante a la que aún prevalece en el Distrito Federal de México. Esto tiene una explicación histórica, pues quienes delinearon el proyecto mexicano de división política se basaron fundamentalmente en el esquema estadounidense.

B) La ciudad de Tokio

Tokio es una "ciudad del Japón, capital del Estado y de la prefectura de su nombre; situada en la parte sudoriental de la isla de Hondo y en la costa de la bahía".⁴

Con sus casi trece millones de habitantes, Tokio constituye un moderno centro industrial de gran importancia no sólo en el Japón,

³ Encyclopaedia Americana. Grolier Incorporated. USA, 1983. Volume 9.

⁴ Diccionario enciclopédico universal. CREDSA.

sino en el mundo entero. Posee importantes refinерías petroleras y sobresale a nivel internacional por sus industrias siderúrgica, mecánica, química, textil, papelera y del caucho, además de que es el principal centro de cultura japonés.

El núcleo de población principal, o ciudad alta, sede de las principales instituciones culturales, se extiende sobre un terreno aluvial. La ciudad baja ocupa el lecho de una antigua laguna. Los barrios residenciales se extienden alrededor hasta unirse, casi sin solución de continuidad, con las vecinas ciudades de Kawasaki, Yokohama, Ichikawa y Kawaguchi. Tokio cuenta con un puerto para barcos de escaso calado, pero 30 kilómetros al Suroeste se encuentra un puerto muy importante, el de Yokohama.

Tokio ocupa una posición de primer plano en la economía del país. Despliega una importantísima actividad comercial e industrial, principalmente en los sectores textil, papelerero, del vidrio, químico, petroquímico, metalmecánico, del caucho, de la porcelana y juguetero. Su nombre actual proviene de 1867, cuando se convirtió en la capital del país. Cuenta con importantes colegios universitarios, museos, galerías e instituciones culturales. Aunque la ciudad fue casi totalmente destruida por un terremoto en 1923, durante la Segunda Guerra Mundial fue reconstruida.⁵

⁵ Diccionario geográfico de Agostini. Planeta-Agostini. Tomo IV. Barcelona, 1988. p. 1792.

Las bases de la organización político-gubernamental de Tokio las encontramos en la Constitución y en dos leyes reglamentarias: La Ley de Autoadministración Local y la Ley de Funcionarios de las Corporaciones Regionales de Carácter Jurídico-Público, ambas promulgadas y vigentes desde 1947, año en el que también entró en vigor la Constitución, pese a haber sido promulgada el 3 de noviembre de 1946.

El capítulo VIII de la Constitución, bajo el rubro de Autonomías Locales, sienta las bases sobre las que habrán de constituirse los gobiernos de las entidades públicas locales, clasificación a la que indudablemente corresponde el gobierno de la ciudad capital de la nación japonesa. El espíritu que anima al capítulo constitucional mencionado es el del respeto irrestricto a la soberanía regional en lo referente a su administración interna, consagrada en el artículo 92, que dispone: "Las cuestiones concernientes a la organización y funcionamiento de las entidades públicas locales serán establecidas por la Ley sobre la base del principio de la autonomía local".

Congruentes con este principio, los artículos 93, 94 y 95 del mencionado capítulo constitucional establecen una serie de reglas a las que habrán de sujetarse las dos leyes reglamentarias mencionadas. Tales reglas son las siguientes:

1. Elección popular directa de los funcionarios públicos (Art. 93).

2. Autonomía municipal en el manejo de su hacienda y administración, siempre dentro de los postulados de la Constitución (Art. 94). Proscripción de la intervención central legislativa o reglamentaria sin el consenso de la ciudadanía local (Art. 95).

Establecidas de esta manera las políticas generales surge la Ley de Autoadministración Local, que fija y reglamenta las bases sobre las que habrá de constituirse la administración pública de cada región municipal.

Es importante hacer notar que esta Ley instituye para las corporaciones regionales una forma de gobierno que en general coincide con el sistema presidencialista norteamericano seguido en la conformación del gobierno central, pero se aparta de él sustancialmente al establecer procedimientos de participación democrática directa mediante instituciones como el referéndum y el plebiscito, además de que incluye otras prácticas parlamentarias que pueden darse en las relaciones entre el gobernador y el parlamento.

También está presente en la formación de estos gobiernos locales la idea clásica de la división tripartita del poder al coexistir por imperio de Ley diversos organismos gubernamentales a los que se

asignan funciones ejecutivas, legislativas o judiciales, sin que en ningún caso puedan reunirse dos o más de ellas en una sola institución estatal.

En efecto, los gobiernos prefecturales se componen generalmente de un gobernador, un sub-gobernador y seis secciones o comités (de política local, de política personal, de asuntos laborales, finanzas, agricultura y economía forestal) y un parlamento compuesto por un número variable de diputados. Describamos ahora las funciones de cada uno de esos componentes.

El gobernador. Es la figura principal del gobierno municipal. Se le elige directamente por voto popular para ejercer su encargo por un período de cuatro años. Su función es preponderantemente administrativa y puede resumirse en la obligación que tiene de hacer ejecutar las leyes aprobadas por el parlamento, así como la medidas tomadas por el Ministerio de Autoadministración, organismo que sirve de enlace entre los gobiernos locales y el poder central y que permite a este último ejercer su influencia en la vida política de las provincias.

Un análisis superficial de esta función principal del gobernador podría conducirnos a la conclusión simplista de que dicho funcionario se encuentra sujeto al yugo tanto del poder central como del parlamento local, pero la realidad es que el ejecutivo local

fortalece su posición y fuerza política frente al poder central, porque su mandato proviene del pueblo, no de una concesión graciosa de algún alto funcionario, además de que por Ley tiene una muy importante facultad legislativa que enriquece su actuación, la de poder presentar proyectos de leyes generales y, específicamente, la del presupuesto prefectural.

Ahora bien, frente al parlamento, dos facultades fundamentales acrecentan su poder y fortalecen su posición: oponerse a la ejecución de algunas leyes mediante el veto, y la de disolver al parlamento cuando éste le haya expresado su desconfianza.

El gobernador tiene la facultad de nombrar a los miembros de las comisiones y secciones administrativas, aunque para ello requiere la aprobación del parlamento. Además tiene la facultad de supervisar y controlar las actividades de las aludidas comisiones.

Viceregobrador. Su función es puramente supletoria y auxiliar del ejecutivo local. También es elegido por votación popular directa y dura en funciones cuatro años.

Comisiones administrativas. Operan fundamentalmente como órganos auxiliares del ejecutivo. Se forman diversas comisiones con funciones específicas dedicadas a las distintas ramas de la administración, seguridad y orden público, cultura, educación,

agricultura, economía forestal, asuntos laborales, etcétera.

Como vimos, los miembros de dichas comisiones son nombrados por el gobernador con ratificación del parlamento, para cumplir un periodo de cuatro años. Pese al origen impositivo de su designación, se garantiza la independencia política de su actuación. En la Ley se establece que ni el gobernador ni el parlamento pueden solicitar que los comisionados les rindan cuentas, y para removerlos de su encargo es necesario un plebiscito.

La Asamblea Prefectural o Parlamento. Se compone de un número variable de diputados conforme a la extensión de la provincia respectiva. Sus miembros son elegidos por votación popular directa para cubrir un periodo de cuatro años. Su principal función es legislativa en la prefectura respectiva. Su función política es la de ser un contrapeso del Poder Ejecutivo, la cual ejerce al amparo de tres facultades que la Ley le otorga:

1. No ratificación de los nombramientos que para integrar las comisiones ejecutivas pretenda efectuar el gobernador.
2. No aprobación del presupuesto prefectural.
3. Oposición definitiva a la política gubernamental mediante la emisión de un voto de desconfianza al titular del Ejecutivo.

El Poder Judicial. El control sobre los jueces y magistrados se encuentra centralizado, pero se garantiza la independencia en sus gestiones mediante tres mandatos constitucionales contenidos en el segundo párrafo del artículo 78, el cual dispone en primer lugar que "ningún órgano del poder ejecutivo tendrá atribuciones judiciales definitivas", y en segundo, que "los jueces serán inamovibles, excepto mediante juicio público... Ningún órgano del poder ejecutivo adoptará medidas disciplinarias en contra de los jueces".

Gobierno de las ciudades. Cada prefectura se encuentra sub-dividida en un número variable de ciudades cuyo gobierno está integrado por instituciones similares a las prefecturales, con idénticas funciones, aunque con distinta denominación.

El titular del poder ejecutivo es el alcalde, el cual es auxiliado por diversos comités. No existe un vicealcalde, y la función legislativa se encuentra encomendada a la asamblea de ciudad o consejo municipal.

Los procedimientos de elección y destitución de funcionarios, así como los periodos de los mandatos son iguales que en las prefecturas.

Realidad municipal. Los ingresos provinciales tienen tres fuentes:

1. Ingresos propios (via impuestos).
2. Emisión de créditos.
3. Aportaciones del gobierno central.

La primera de las fuentes apuntadas es la única que puede garantizar la independencia económica, pero la verdad es que esta fuente ha propiciado que las prefecturas japonesas tengan presupuestos financieros de ingresos no sólo raquíticos, sino hasta deficitarios, por lo que generalmente han recurrido a los otros medios.

En relación con las emisiones de créditos resulta que, por mandato legal, deben ser autorizadas por el Ministerio de Autoadministración Local, y es precisamente este organismo, según afirma S.M. Maki ⁶ el que conjuntamente con los de Agricultura y Reconstrucción ejerce el mayor control central.

Sin lugar a dudas, las aportaciones del gobierno central son las que tornan más dependientes a los gobiernos locales; sin embargo, parecen ser sus favoritas, tomando en cuenta el gran volumen que alcanzaron en la época de los sesenta, cuando llegaron a

⁶ S.M. Maki, citado por Paul Kevenhorster. El sistema político de Japón. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980. p 108

representar 43% de sus ingresos.⁷

De esta manera, la autonomía que los constituyentes de 1946 planearon para las prefecturas y comunas serán realidad hasta que estas localidades logren su autosuficiencia económica; entre tanto, allí queda esa autonomía como la más bella muestra de un gran ideal legislativo.

El caso de la autonomía de las ciudades japonesas se asemeja por su idealismo y su irrealidad al del "municipio libre" mexicano, el cual, por las mismas causas que la ciudad japonesa (la dependencia económica con respecto del poder central), no se lleva a la práctica. Sin embargo y paradójicamente, ciudades como Tokio y el Distrito Federal nuestro, que por el monto de sus ingresos económicos podrían gozar de una verdadera autonomía, son las que menos cuentan con ella.

B) La ciudad de Moscú

Situada en las orillas del río Moscova, afluente del Volga, es la ciudad más poblada de la extinta Unión Soviética (hoy Comunidad de Estados Independientes -CEI-), cuenta aproximadamente con seis millones quinientos mil habitantes. Moscú es capital de una

⁷ Kevenhorster, Paul. Op. cit., p. 67.

provincia homónima que gravita en torno del primitivo núcleo histórico -el Kremlin- y se extiende en unos 890 kilómetros cuadrados, de los cuales casi una sexta parte está reservada a zona verde. Asimismo, a partir de la caída del gobierno comunista, es capital de la Federación Rusa.

Constituye el eje de toda la actividad política, cultural e industrial de la Federación Rusa. Sus industrias se muestran particularmente activas en los sectores metalmecánico (automóviles, tractores, material ferroviario, armamento), electrónico, textil, químico, alimentario, gráfico-editorial y de la construcción.

La red de vías de comunicación que convergen en ella hacen de Moscú el corazón de Asia Occidental y Central; de ella parten como un haz de rayos ferrocarriles que unen a la ex-URSS con Europa Centrocidental, con Asia Central y con el Lejano Oriente. Además, llegan a ella numerosos canales que unen al río Moscova con el Volga y el Don.

Moscú fue fundada en el siglo XII, y en 1328 se convirtió en la capital de Moscovia. En el siguiente siglo, al trasladarse de Kiev a Moscú el Metropolitano (máximo jefe de la Iglesia Ortodoxa Rusa), esta última ciudad se convirtió en el centro comercial, político y religioso de todos los territorios que gravitaban en torno de Moscovia.

Esto ha cambiado a partir de diciembre de 1990, cuando Moscú ha restringido su papel, al pasar a ser capital de la Federación Rusa y, como tal, una más de las capitales de las repúblicas que firmaron el pacto para la creación de la Comunidad de Estados Independientes.

Aún ahora, la estructura administrativo-gubernamental de Moscú sigue estrictamente, en el marco de la Federación Rusa, los lineamientos que para el gobierno general de la Unión establecía la abolida constitución socialista en su artículo 3o. y que podemos sintetizar de la siguiente manera.

El poder público se constituye bajo el régimen y según el principio del centralismo democrático, el cual se sustenta en dos premisas fundamentales establecidas en el propio artículo:

Primera. Las decisiones de los órganos superiores tienen carácter obligatorio para los inferiores.

Segunda. Todas las entidades gubernamentales son elegidas por votación popular directa, de donde se deriva el derecho del pueblo a que sus autoridades le rindan cuenta de su actuación, ya que, además, según declaración contenida en el artículo 2o. del propio ordenamiento, en el pueblo reside la soberanía y a él pertenece todo el poder.

Con lo anterior queda nítidamente establecido que no existía en la URSS el sistema de frenos y contrapesos que representa la división de poderes; sin embargo, las funciones sí estaban plenamente diferenciadas, aunque las autoridades que las desempeñaban quedaban a fin de cuentas supeditadas al poder central en la pirámide de las jerarquías políticas. Hoy, el antiguo soviet de Moscú (una especie de asamblea o parlamento local) ha pasado a ser un auténtico contrapeso frente al poder central de la Federación.

Veamos cómo funciona la separación de funciones en la ciudad capital.

Función legislativa. En la ciudad de Moscú esta labor se encuentra totalmente asignada al Soviet Supremo de la Federación Rusa.

Tocante a esta actividad, la prerrogativa más importante que tiene la población moscovita es la de presentar iniciativas de Ley. Respecto de la formación y aceptación de leyes cuyo campo de aplicación incluya a la ciudad, su participación es mínima, aunque más importante que la reservada a las demás ciudades de la Federación, en virtud de que el número de representantes de la capital es mucho mayor que el de las demás.

Función Judicial. Estas funciones están confiadas, a partir de 1991, a los siguientes organismos:

Tribunal Supremo de la Federación Rusa.

Los tribunales de los territorios, regiones y ciudades.

Los tribunales de las regiones y comarcas autónomas.

Los tribunales populares distritales (urbanos).

Los tribunales militares en el seno de las Fuerzas Armadas.

Coincidente con la forma general de gobierno establecida, el control político del máximo órgano judicial lo ejerce el Soviet de la Federación Rusa, en tanto que los locales están bajo el control del Soviet de Moscú.

Los demás tribunales jerárquicamente inferiores al Tribunal Supremo se encuentran sujetos a la supervisión de éste en el desempeño de sus funciones como administradores de justicia.

La regla general en cuanto al nombramiento de las más altas autoridades judiciales es la de ser designados por el Soviet de la Federación; sin embargo, los jueces y jurados populares de las ciudades -y tal es el caso de Moscú- son elegidos por sufragio popular universal, directo y secreto, además de que los electores tienen la facultad de revocar, por mayoría, dichos nombramientos. Los funcionarios judiciales electos duran en su encargo, tratándose

de los jueces, cinco años, y los jurados populares, dos años y medio.

Función ejecutiva. El órgano encargado de la ejecución de las leyes y de la observancia de su cumplimiento, así como de la administración general de la ciudad de Moscú es el Soviet de Diputados Federales, cuya elección es prerrogativa de la ciudadanía moscovita. Se encuentra subordinado en su actuación al poder central. Ejerce sus funciones por medio de comités ejecutivos integrados por funcionarios elegidos por los propios diputados entre ellos mismos.

Las principales funciones de los diputados federales son las siguientes:

1. Dirigir todos los sectores de edificación estatal, económica y socio-cultural.
2. Adoptar decisiones, asegurándose de su cumplimiento y controlando su aplicación.
3. Participar en la discusión de los asuntos de importancia para la Federación.
4. Intervenir en la elaboración del presupuesto local.

5. Contribuir al fortalecimiento de la capacidad defensiva de la Federación.

6. Controlar y coordinar la actuación de las instituciones encargadas de los servicios públicos.

7. Verificar la correcta utilización y conservación de los recursos laborales.

Pueden ser electos Diputados populares los ciudadanos que hayan cumplido 18 años de edad. La elección es por sufragio universal directo y secreto. El término del mandato es de tres años. Son legalmente considerados mandatarios de sus electores; por tanto, están obligados a tomar en cuenta las necesidades que éstos les manifiesten a través de los organismos sociales y es derecho de dichos mandantes revocar por mayoría de votos el nombramiento de sus representantes en caso de que no cumplan fielmente con sus obligaciones.

Es sin lugar a dudas muy interesante este poder concedido a la ciudadanía para impedir que los funcionarios locales olviden defender los intereses de quienes los eligieron para congraciarse con los funcionarios centrales. No obstante, pese a las demás medidas preventivas y declaraciones de principios democráticos consignados en la Constitución para evitar abusos de la autoridad, somos fervientes

defensores de la idea expuesta por Montesquieu de que al poder sólo puede frenarlo el poder; y cualquier otra solución que pretenda darse a esta cuestión está irremisiblemente condenada a fracasar.

D) La Villa de París

París, con una población aproximada de dos millones quinientos mil habitantes, se encuentra situada en el centro de la cuenca del mismo nombre, en la confluencia de los ríos Sena y Marne. Como las demás capitales a las que nos hemos referido aquí, aglutina las principales actividades del país y supera con mucho a las demás ciudades francesas, tanto por su importancia como por su población, pues aproximadamente la séptima parte de los franceses vive en su área metropolitana, que junto con los municipios limítrofes acoge a poco menos de once millones de habitantes.

Como capital del Estado, París está subdividida en 20 arrondissements. Es el centro cultural del país (y junto con Nueva York, del mundo). Además, es sede de las principales empresas, sociedades comerciales, bancos, etcétera.

París presenta un gran desarrollo del sector terciario (actividades administrativas y servicios), si bien es igualmente una

ciudad industrial donde prosperan las industrias automovilística, aeronáutica, electrónica, de la confección, la perfumería y la cinematografía, entre otras). Asimismo, París es un importante centro ferroviario.¹⁰

A lo largo de su desarrollo, París ha crecido de manera desordenada, al punto de llegar a invadir el territorio de otras provincias, por lo cual se ha tenido que actualizar constantemente acerca de sus estructuras de administración y gobierno.

Las instituciones comunales. Desde el 25 de marzo de 1977 París cuenta por fin con un alcalde electo por la ciudadanía, privilegio que le había sido negado por los regímenes anteriores que, negando la autonomía municipal, mantenían a la capital sujeta a una estricta tutela de Estado, tanto durante la época monárquica, como durante el imperio y la República misma, hasta que la Ley del 31 de diciembre de 1975 otorgó a la capital francesa un estatuto regido por el derecho común.

A continuación analizaremos las características principales del gobierno previsto en el hoy conocido como Estatuto de París.

¹⁰ Estos datos históricos han sido tomados de la fuente citada en la nota 5 de este capítulo. Tomo III, p. 1376.

El alcalde de París. Este funcionario posee la doble calidad de agente del Estado y de la comuna. En su primer carácter se encarga de la publicación y ejecución de las leyes, de la oficina del Registro Civil, de la Policía Judicial, de la revisión del padrón electoral, etc. En relación con el Registro Civil y tomando en consideración la dimensión de la comuna, la Ley autoriza al alcalde a delegar sus funciones de oficial del Registro en funcionarios municipales nombrados por él.

Como agente de la Comuna, el alcalde de París tiene, naturalmente, las funciones de representación de aquélla y es el superior jerárquico de los funcionarios municipales, pero a diferencia de los demás alcaldes franceses, no tiene la responsabilidad de la policía municipal, la cual se deposita en un prefecto. Sus funciones en relación con el Concejo de París son las de reunirlo, preparar sus deliberaciones, elaborar sus presupuestos, presidir las sesiones y autorizar los presupuestos de gastos y los contratos aprobados por el Concejo, siempre actuando en representación de la Comuna.

El alcalde tiene 18 auxiliares que él mismo elige entre los miembros del Concejo y que pueden aumentar hasta 27 si así lo decide este último órgano.¹¹

¹¹ París. Réalisé avec le concours de la Mairie de Paris, de la Préfecture de la Région Ile-de-France et de la Prefecture de Police. París, 1979. p. 196.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El Concejo de París. En razón de su doble carácter municipal y departamental, este órgano es a la vez una comuna y un departamento. La Ley de 1975 ha mantenido la denominación de Ayuntamiento de París, aunque éste es mejor conocido como Concejo.

Se compone de 109 miembros, los cuales son elegidos por sectores (distritos municipales) en escrutinio directo; la duración del mandato para los concejos es de seis años.

Es obligación legal del concejo reunirse cuando menos una vez cada tres meses, pero es facultad del alcalde citarlo a reunión cuando lo considere necesario. También es obligada la reunión a solicitud de la mitad de sus miembros o del Prefecto de Policía.

Los comités municipales. El nuevo Estatuto de París ha instituido para cada partido judicial un comité municipal con el objeto de hacer más ágil la administración de la ciudad. Estos comités comprenden un número igual de miembros concejeros nombrados por el alcalde para actuar como funcionarios municipales del Registro Civil e igual también en número a los integrantes del Concejo. Los miembros de dichos comités son escogidos entre los representantes populares de organizaciones sociales, familiares, educacionales, culturales y deportivas, con lo cual se asegura la participación de un gran número de ciudadanos en la administración de cada villa.

El artículo 14 del Estatuto de París señala que cada comité municipal debe dar su opinión sobre los asuntos que le sean turnados por el Concejo o por el alcalde. Los comités también están encargados de asistir a ambas instituciones para regular la vida local en general y, en particular, de apoyar a los organismos administrativos municipales.

Los comités no poseen en ningún caso el poder de decisión; su función se contrae a las labores de consulta, agilización y proposición.

La administración municipal. El Ayuntamiento de París dispone de una administración excepcionalmente importante, pues en 1990 empleaba a más de 42 mil personas dedicadas a las más variadas tareas. Este personal es necesario para manejar los numerosos servicios que las demás ciudades francesas reservan habitualmente al sector privado; así, la Villa de París provee por sí misma su dotación de agua, servicios de limpieza, recolección y tratamiento de basura, mantenimiento y reparación de los edificios y establecimientos públicos. Siempre es un honor para los parisinos estar al servicio de la Villa en cualquiera de los organismos estatales. Sus ingenieros y administradores son egresados de sus propias escuelas o reclutados de las más renombradas instituciones de enseñanza nacionales, lo que les permite efectuar las innovaciones y mejoras necesarias, así como utilizar las más modernas técnicas en

todos los campos. En cuanto al resto de los trabajadores, son minuciosamente seleccionados, atendiendo preponderantemente a su especialización y experiencia profesionales, sobre todo en las áreas de organización, administración, informática y urbanismo.¹²

Este nuevo sistema municipal ha introducido importantes innovaciones en la administración de la Villa y ha dado un especial énfasis al mejoramiento de las relaciones de la ciudadanía con sus gobernantes, mediante la prestación de los servicios públicos, al hacerlos más eficientes, más baratos y con mayor cortesía hacia los usuarios, así como en el campo de la información al público, a la que se ha prestado singular atención mediante el establecimiento de oficinas representativas de los diversos servicios en las alcaldías de cada Distrito, en las que existe un procurador nombrado por el alcalde para atender las diferencias que pudieran surgir entre ciudadanos y funcionarios municipales.

Para asegurar el adecuado cumplimiento de las metas señaladas existe una serie de oficinas constituidas en direcciones generales, entre las que se han repartido las distintas ramas de la administración pública cuyas funciones vamos a analizar.

Dirección General de Información y Relaciones Externas. Creada en 1977, es la encargada de informar sobre los diversos aspectos de

¹² Op. cit., p. 199.

la acción municipal, por medio de la prensa y de un boletín de edición trimestral. Esta Dirección es también responsable de la atención al público en el Palacio Municipal y las instalaciones anexas.

Dirección General de Finanzas y Asuntos Económicos. En ella recaen los problemas mayores de presupuesto y abastecimiento.

Dirección General de Asuntos Patrimoniales. Tiene la responsabilidad de la construcción, el mantenimiento y la conservación de los edificios públicos de las áreas verdes.

Dirección General de Distribución Urbana. Tiene en su esfera de competencia lo concerniente a la utilización del espacio urbano, de su correcta aplicación y planificación. Además, es la encargada de expedir los permisos de construcción y de demolición, así como de reglamentar los procedimientos de adquisición y el derecho de prelación.

Dirección General de Policía Urbana. Es responsable de conservar expedita la circulación vehicular, del correcto funcionamiento y distribución de los establecimientos, de la conservación y limpieza de las calles, de la eficiencia del alumbrado público y de la señalización. Además, coordina las obras en la vía pública.

Dirección General de Servicios Industriales y Comerciales. De ella depende el abasto de agua de la ciudad capital, así como el correcto funcionamiento del sistema de alcantarillado.

Dirección General de Asuntos Escolares y Deportivos. Tiene por una parte la gestión administrativa y financiera de los establecimientos escolares de París, escuelas maternas, elementales y liceos técnicos municipales.

La educación superior dependiente de la Villa de París se limita a la Escuela Superior de Física y Química Industrial y a dos escuelas normales de maestros.

La mayor parte de las escuelas primarias posee sus propias asociaciones deportivas en las que se enseñan diversos deportes, tales como natación, judo, esgrima, etcétera, y normalmente participan en competencias celebradas en piscina y estadios municipales. Cada municipio y delegación cuenta con una oficina de deportes.¹³

Por otra parte, esta Dirección también se encarga de todo lo relacionado con el deporte en general de la ciudad, así como de la utilización, la conservación y el equipamiento de los parques y pistas.

¹³ Op. Cit., p. 202.

Dirección General de Asuntos Culturales. Tiene dos importantísimas misiones que desempeña mediante sendas subdirecciones: la Sub-dirección de Cultura tiene a su cargo las cuestiones relacionadas con el teatro, la música, los conservatorios, las bibliotecas, la realización de festivales culturales, etcétera. Por otra parte, la Sub-dirección Patrimonial tiene a su cargo la administración de los museos, así como el mantenimiento y la conservación de los edificios culturales, los monumentos, las fuentes, etcétera.

Las direcciones generales señaladas son responsables de sus propiedades y pertenencias. Con objeto de lograr la mejor coordinación entre ellas y evitar duplicidades, se encuentran coordinadas bajo la autoridad de un secretario general que depende directamente del alcalde.

La asistencia pública. El alcalde es quien preside el Concejo de Administración de este organismo municipal, el cual se fundó en 1849 y constituye el Centro Hospitalario Regional más importante de París y ejerce, además de las actividades médico-quirúrgicas, las de enseñanza e investigación.

Coadyuvan con la asistencia pública otras importantes organizaciones, entre las que destacan el Servicio Municipal de Asuntos Médicos, Sociales y de Higiene y la Oficina de Asistencia

Social de París, entidades que se encargan de la protección a la maternidad y a la infancia.

En cambio, los servicios asistenciales y de rehabilitación destinados a la llamada "tercera edad" son suministrados por la Oficina de Ayuda Social mediante hospitales geriátricos, comedores asistenciales, clubes de ancianos, dispensarios y todo aquello que aligere la carga de quienes ya cumplieron con la sociedad.

El alcalde dispone de dos instituciones más que también son importantes: el Centro de Acción para la Limpieza, que lucha contra la fijación de carteles en la vía pública y por desarrollar entre los parisinos una labor de sensibilización en pro de la limpieza de su ciudad capital. Así, por último tenemos al Crédito Municipal de París, mejor conocido como Monte de Piedad, el cual otorga préstamos a los ciudadanos en general sobre garantías específicas (joyas, objetos de arte, aparatos, etcétera, o sobre salarios.

Debemos subrayar finalmente que París es una ciudad gobernada por funcionarios elegidos por sus propios ciudadanos y que, por tanto, sólo ante ellos responden. Dos excesos sobresalen en su organización administrativa: El poder del Alcalde con demasiadas funciones y el número tan alto de la burócratas que se requieren para manejar el aparato gubernamental.

E) La ciudad de Buenos Aires

Esta capital se localiza en la margen derecha del río de la Plata. Dentro de su perímetro se encuentran comprendidos diversos suburbios, entre los que destacan por su importancia: La Boca, Flores, Vélez Sarsfield, Belgrano y Saavedra y Núñez. Con ellos y los pueblos asentados fuera de los límites de la ciudad se integra una moderna urbe a la que se conoce como el "El Gran Buenos Aires". Está considerada como la ciudad de habla castellana más grande del mundo y la tercera en América. (Debe aclararse que supera en población al Distrito Federal mexicano como tal, y no a lo que conocemos como Zona Metropolitana, que representa la fusión de nuestro Distrito Federal con municipios del vecino Estado de México). En el centro de la ciudad se localizan los grandes comercios y los mayores centros culturales y recreativos. Destaca la presencia de la Universidad, fundada en 1822. En convivencia con estos centros comparten la ciudad algunos edificios públicos muy importantes y de gran interés, como el Palacio del Congreso, el Palacio de Gobierno Federal (Casa Rosada), los teatros Colón, Cervantes y San Martín, el Palacio de Aguas Corrientes y el de Justicia.¹⁴

La ciudad de Buenos Aires fue declarada Capital Federal de la República Argentina el 20 de septiembre de 1880, según constancia

¹⁴ Diccionario enciclopédico universal. Op. cit., pp. 653 y ss.

expresa de la Ley 1029, y en tal virtud y por disposición constitucional contenida en el artículo 3o. de dicha Ley fundamental, se convirtió en residencia oficial de las autoridades del Gobierno Federal, razón por la que la hemos incluido en este ensayo.

En lo que toca al gobierno de la ciudad capital de la República Argentina, la máxima autoridad la constituye el Presidente de la República, según se establece en la Constitución, la cual, en su capítulo tercero y bajo el rubro de "Atribuciones del Poder Ejecutivo", en el párrafo tercero de su artículo 86 menciona la de ser "el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación".

Esta autoridad la ejerce el Presidente a través del Intendente de la ciudad, al cual nombra con acuerdo del Senado, según facultad expresa que le otorgan las leyes 1260 y 10.240, en sus artículos 53 y 5o., respectivamente.

Constituye pues, el intendente, una figura importante en el gobierno de la ciudad capital, por lo que analizaremos los requisitos de elegibilidad para este funcionario, así como sus facultades y obligaciones.

Requisitos para ser intendente. Con base en los artículos 5o. y 6o. de la Ley 10.240, 53 de la Ley 1260 y 40 de la Constitución, los requisitos para ser intendente podemos reducirlos a tres:

1. Tener 25 años de edad.
2. Haber nacido en Buenos Aires.
3. Haber residido en el Distrito cuando menos durante los dos años anteriores al nombramiento

Atribuciones del intendente. Algunas facultades del intendente de la capital se encuentran establecidas en los diversos incisos del Artículo 59 de la Ley 1260. Así nos enteramos de que dicho funcionario representante del Presidente de la República está facultado para:

1. Ejercer las funciones de ejecución respecto de las decisiones del Concejo Deliberante.
2. Desempeñar las funciones que le fuesen encomendadas por Ley.
3. Representar a la comunidad municipal en sus relaciones oficiales con el gobierno de la Nación.
4. Celebrar contratos a nombre de la ciudad en relación con la administración de las propiedades inmuebles comunales.
5. Dictar los reglamentos necesarios para lograr una mejor administración de empleos, salarios y jerarquías de los funcionarios municipales.

6. Respecto de la labor del Departamento de Policía, la Ley 5098 le otorga las siguientes atribuciones:

- a) Establecer la regulación jerárquica y de escalafón de los funcionarios y empleados de dicha dependencia.
- b) Dictar órdenes, incluso de allanamiento a los domicilios de aquellas personas que se nieguen a cumplir leyes, ordenanzas o decretos referentes a higiene, moralidad o seguridad. (Art. 17).
- c) Imponer multas en efectivo (Art. 59).
- d) Ordenar la desocupación y clausura de casas y establecimientos industriales o comerciales por violación a las normas de higiene, moralidad o seguridad pública (Art. 18).

A continuación nos ocuparemos de otra institución gubernamental muy importante en la ciudad capital de la Argentina: el Consejo Deliberante.

Consejo Deliberante. Se compone de 30 miembros elegidos por el sistema de representación proporcional, para desempeñarse durante un período de cuatro años. (Art. 5o, Ley 1260).

Los requisitos que deben reunir los candidatos a formar parte de este concejo son los mismos que se exigen al intendente, con la diferencia que para ser concejero se puede ser extranjero y en tal caso se requiere una vecindad mínima en el Distrito de cuatro años ininterrumpidos. (Art. 6o, Ley 10.240).

Atribuciones del Concejo. En algunos artículos de la ley 1260 encontramos consignadas las siguientes facultades del Concejo Deliberante:

1. Elaborar cada año los presupuestos de ingresos y egresos de la ciudad, estableciendo para ello los impuestos, tasas y derechos que se cobrarán (Art. 6o).
2. Autorizar empréstitos que permitan a la municipalidad cumplir sus programas. (Art. 44, inciso 4o.)
3. En relación con la labor del Intendente, el Concejo está facultado para:
 - a) Examinar, aprobar o rechazar las cuentas de inversión presentadas por el representante del Departamento ejecutivo. (Art. 44, inciso 10o.)

b) Autorizar los contratos de empréstitos que tengan como garantía propiedades inmuebles municipales. (Art. 59, inciso 15o.)

c) Nombrar en su seno comisiones de investigación para que informen sobre la marcha de la administración municipal en determinadas áreas. (Art. 42, inciso 4o.)

4. En la Ley 5098 encontramos dos muy importantes facultades del Concejo, en relación con este funcionario:

a) Prestar acuerdo a los nombramientos propuestos por la Intendencia. (Art. 8o.)

b) Acusar al intendente por causa de mala conducta o negligencia grave en el desempeño de sus funciones. (Art. 12).

Por último, diremos que la función legislativa en la capital federal se encuentra en manos del Congreso General, según puede constatare con la lectura del artículo 67 de la Constitución, que estatuye: "Corresponde al Congreso:....27o. Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación..."

No cabe duda de que también en la capital federal de la Argentina se atendió al problema político al establecer su régimen gubernamental, haciendo caso omiso no sólo del principio teórico jurídico, internacionalmente aceptado, de la soberanía popular, sino más aún, sobre los propios principios establecidos por el constituyente argentino que garantizan a cada provincia el derecho a darse su constitución, asegurar su administración de justicia y su régimen municipal, ejerciendo para ello la facultad constitucional expresa de formar sus propias instituciones locales que habrán de regirlas, mediante la elección directa de sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, "sin intervención del gobierno federal".

Sin embargo, la misma constitución que concede estos derechos a las provincias es la que, según hemos visto, convierte en ciudadanos de segunda a los habitantes del Distrito del Gran Buenos Aires, a quienes imposibilita, primero, para darse su propia Constitución y cuerpo de leyes, lo cual es facultad expresa del Congreso General de la República. Dada la especial conformación de este último en dos cámaras (de senadores y de diputados según el artículo 36 constitucional) y la forma de integrarse la primera con un diputado por cada 33 mil habitantes (Art. 37) y la segunda con dos senadores por cada entidad federativa, es fácil colegir que las leyes que se aprueben en dicho Congreso y cuyo ámbito de aplicación incluya a la ciudad de Buenos Aires lo serán por una mayoría aplastante de

legisladores que no tienen ningún interés especial en lo que suceda o pueda suceder en la capital federal.

Desde luego que este problema no es exclusivo de Buenos Aires, sino lugar común de muchas ciudades capitales que con incapacidades tan graves se ven en dificultades grandes para enfrentar su problemática particular, por lo cual en muchas de esas ciudades existen politólogos, partidos y ciudadanos numerosos que pugnan por una forma de gobierno más justa y democrática.

Dell Gillete y Carol Levine opinan que "los gobiernos urbanos hoy, esto es generalmente aceptado, son inadecuados para resolver sus problemas crecientes en virtud de la gran reticencia existente para dotarlos de un gobierno fuerte con poder suficiente. Los graves problemas urbanos de las ciudades claman por un gobierno en el que se tenga un mayor balance entre el poder central y el urbano, en el que se den las bases para una sana política financiera local".¹⁵

Sin embargo, si bien es cierto que la forma de gobierno de una ciudad capital reviste una gran importancia, no debemos soslayar el problema relacionado con la forma de nombramiento de los funcionarios municipales. En este punto también existe gran controversia, tanta que el argentino Rafael Vielsa, en una parte de su obra reclama

¹⁵ Dell Gillette, Hitchner and Carol Levine. Comparative Government and Politics. Harper and Row Publishers. New York, U.S.A., 1981. p. 266.

vehementemente este derecho para los ciudadanos: "La forma y origen de designación del Intendente es de capital importancia en todo régimen municipal. Siendo el jefe del departamento ejecutivo de la comuna, bien puede decirse que, si no la suerte, por lo menos, y desde muchos aspectos, la eficacia de la gestión comunal depende de él; y su 'política' debe ser, por eso, la política del Concejo. Forzoso es convenir, pues, para realizarse ese fin, el electorado municipal debiera 'intervenir' directamente en la designación de este funcionario, ya sea a simple pluralidad de sufragios, ya sea por elección del concejo, o sea, por fin, a propuesta en terna de éste."¹⁶

En otro pasaje de su obra, el mismo autor califica a este sistema de votación directa como perjudicial: "Puede decirse, sin duda, y la experiencia nuestra lo prueba, que la participación de un electorado no cabalmente conciente de su misión, perjudica la buena administración pública, lo cual ocurre con la elección de consejales ineptos o facciosos".¹⁷

Dejemos clara nuestra posición: la responsabilidad del mandatario es directamente para con el mandante, y el funcionario público tiene como obligación primordial la de servir a su pueblo;

¹⁶ Vielsa, Rafael. Principios de régimen municipal. Buenos Aires, Argentina, 1962. p. 161.

¹⁷ Ibidem, p. 126.

por tanto, es del pueblo la facultad de nombrarlo; la soberanía "reside esencialmente" en él y es artificioso oponer a esta realidad la falta de "cultura política" de los electores.

Por otra parte, en este capítulo hemos podido percatarnos de que, definitivamente, la tendencia política e histórica apunta hacia la instalación de gobiernos autónomos en las principales capitales del mundo (como es el caso del Distrito de Columbia y la Villa de París), en tanto que sólo en países medianamente desarrollados, como Argentina y México, se insiste en privar a una porción importante de ciudadanos, habitantes de la capital federal, del derecho universal para elegir a sus gobernantes. Para privarlos de ese derecho se arguyen un sinnúmero de razones, entre las cuales destaca el alegato de que donde descansen los poderes federales debe garantizarse la seguridad nacional, lo cual, se dice, no ocurriría si la ciudad estuviera expuesta a reyertas electorales y a cambios radicales en la orientación política de los gobiernos locales. Como se ha visto, esto es desmentido por el otorgamiento de autogobierno a la capital de la mayor potencia militar del mundo: Washington.

CAPITULO III
ORGANIZACION POLITICO ADMINISTRATIVA
ACTUAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO

A) Antecedentes

En el Capítulo I de este trabajo hicimos un recuento histórico de la evolución jurídica de la forma de gobierno del Distrito Federal. Al comparar los casos de diversas ciudades capitales del mundo, en el Capítulo II pudimos percatarnos que el Distrito Federal mexicano no es el único caso en lo que se refiere a la privación que sus ciudadanos sufren en materia de ejercicio democrático para la elección de su gobierno local. Asimismo, observamos que existe la tendencia histórica a dotar a las ciudades capitales de un gobierno autónomo y democrático, en congruencia con el espíritu -en el caso mexicano- del municipio libre.

En los años recientes se ha agudizado la discusión en torno de la naturaleza jurídica del gobierno del Distrito Federal. En ese contexto, algunos grupos de la oposición pugnan por que dicho Distrito se convierta en una entidad federativa más, con idénticas

prerrogativas a las que tienen los demás estados de la República. Otros grupos, también opositores, opinan que el Distrito Federal puede seguir siendo una entidad sui generis desde el punto de vista jurídico, pero debe ser dotado de soberanía y, sus ciudadanos, de derechos electorales.

Por su parte, los diversos gobiernos -a partir de Obregón, que privó al Distrito Federal de su soberanía- se han resistido a dar el gran paso que otros estados, como el norteamericano y el francés, ya dieron en relación con sus capitales federales. Luego, han respondido a las inquietudes ciudadanas alegando que por diversas razones (sobre todo políticas) no es conveniente reestablecer la soberanía en el Distrito Federal, a la par que en 1986 el gobierno del presidente Miguel de la Madrid adoptó una serie de reformas que, como todas las "medidas a medias" son "medias medidas" que parecen haber resultado insuficientes y, por momentos contraproducentes.

En los días que corren, el clamor popular por la democratización del Distrito Federal se observa más intenso que nunca, a tal grado que en enero de 1993, diversas fuerzas políticas de la más disímbola orientación ideológica, se han unido para llevar a cabo en marzo, un plebiscito que indique si la mayoría de los habitantes está o no de acuerdo en que la soberanía y la democracia sean reestablecidas en la capital de la República. Los organizadores de este plebiscito parten de la hipótesis de que las respuestas que se obtengan de la ciudadanía serán afirmativas y constituirán un

acicate para que la Asamblea de Representantes creada en 1986 se convierta en un congreso local y el regente de la ciudad sea electo por sufragio popular. Enseguida describiremos la situación que se derivó de las reformas constitucionales de 1986.

B) La reforma constitucional de 1986 y sus consecuencias en el gobierno del Distrito Federal

Por decreto del 23 de diciembre de 1986,¹ se llevaron a cabo diversas reformas constitucionales con el fin de crear el marco jurídico propicio para la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Con esta Asamblea se pretendió dar lugar a una especie de híbrido legislativo con facultades sumamente limitadas. Técnicamente no parece tratarse de una asamblea, ni de un congreso, ni de un parlamento, a contraluz de las definiciones que de estos conceptos encontramos en los tratados.

Artículo 73, fracción VI. En el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las facultades del Congreso de la Unión, se modificaron o crearon las bases segunda a sexta de la fracción VI. Así, a partir de entonces este ordenamiento establece:

¹ Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1986.

"...2a. La Ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la Administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

"3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por cuarenta representantes electos según el principio de representación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por veintiséis 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.

"Los representantes a la Asamblea serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos del párrafo final de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

"La asignación de los representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan para los diputados federales electos según el mismo principio.

"Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64, de esta Constitución.

"La Asamblea del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos diputados, en los términos que señale la Ley.

"Son facultades de la Asamblea del Distrito Federal las siguientes:

"a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación; salud

y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastos; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación; espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra; establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

"b) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la provisión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

"c) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

"d) Citar a los servidores públicos que se determinen en la Ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

"e) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

"f) Formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

"g) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;

"h) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción.

"i) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior, y

"j) Iniciar ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

"Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso a) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

"La Asamblea se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 15 de abril de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

"A la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

"Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

"4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso a) de

la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

"Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

"La Ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

"5a. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la Ley Orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

"La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la Ley Orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Tribunales de Justicia del Distrito Federal.

"Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

"Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la Ley Orgánica, misma que determinará el procedimiento para su

designación, y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea del Departamento del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

"Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

"Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

"Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su cargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución.

"6a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente..."²

Según puede apreciarse, la base principal de creación jurídica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se encuentra en las reformas a la fracción VI del artículo 73.

De las reformas constitucionales de 1986 se derivan las siguientes consecuencias para la vida política y la naturaleza

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral. Secretaría de Gobernación. México, 1987.

jurídica del Distrito Federal:

- a) Se crea la Asamblea de Representantes, mediante la cual se busca dar un paso hacia la existencia de un ente que, sin llegar a ser un verdadero Poder Legislativo, permita a los ciudadanos del Distrito Federal cierta dosis de participación en el gobierno de su ciudad.

- b) Se limitan -cuando menos en la letra de la ley- algunas de las atribuciones del Presidente de la República en materia de gobierno del Distrito Federal, pero la del ejercicio de la autoridad en este último, por medio de un regente, permanece intocada.

- c) Asimismo, se limitan algunas de las facultades del Congreso General en lo que concierne a la legislación sobre el Distrito Federal. Esta leve limitación se deriva de que se otorgan algunas atribuciones a la Asamblea de Representantes.

B) El Poder Ejecutivo

Tras la reforma de 1986, el ejercicio del Poder Ejecutivo sigue radicando en el Presidente de la República, quien goza de la

prerrogativa constitucional de designar al regente.

D) El Poder Legislativo

Veamos qué ocurrió en materia legislativa como consecuencia de las reformas constitucionales de 1986.

Artículo 79, fracción V Constitucional. En la fracción V del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se eliminó la facultad que tenía la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que sometiera a su consideración el Presidente de la República. A partir de esta reforma, que otorga esta facultad a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la fracción V queda como sigue:

"...V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República..."³

3 Ibidem.

Artículo 110, primer párrafo Constitucional. El artículo 110 Constitucional, que habla de los servidores públicos que podrán ser objeto de juicio político, fue modificado en su primer párrafo para que también incluyera a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal. Consideramos innecesario transcribir este párrafo, que sólo contiene una relación, en la que se añadió la frase "los representantes a la Asamblea del Distrito Federal", para incluir a estos últimos entre los posibles sujetos de juicio político.

Artículo 111, primer párrafo Constitucional. El primer párrafo del artículo 111 Constitucional se encuentra en un caso similar al mencionado en el punto anterior. En este artículo se establece el procedimiento para declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra servidores públicos que hayan cometido delitos durante el tiempo de su encargo. En él nuevamente se lista a quienes podrán ser objeto de esa declaratoria. La reforma de 1986 sólo consistió en agregar a esa lista a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal. Por tanto, también en este caso consideramos innecesario transcribir dicho ordenamiento.

Artículo 127 Constitucional. Al igual que en los artículos mencionados en los dos apartados anteriores, en el 127 constitucional se agregó la mención de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal. Como se recordará, este artículo se refiere al derecho de los servidores públicos que allí se mencionan, a percibir emolumentos

por el desempeño de sus funciones.

E) El Poder Judicial

Al igual que en lo referente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, el gobierno del Distrito Federal no cambió esencialmente en 1986. En realidad, tanto uno como el otro siguen siendo ejercidos indirectamente, o con la anuencia legal, por el Presidente de la República.

En lo referente al Poder Judicial sólo se modificaron procedimientos, pues ahora la ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ya no son designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, sino por la Asamblea de Representantes.

Artículo 89, fracción XVII Constitucional. En esta fracción sólo se trasladó la que antes era facultad de la Comisión Permanente y/o de la Cámara de Diputados, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en lo que se refiere al nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Debe recordarse que este artículo señala las facultades y atribuciones del Presidente de la República y que llama la atención que todas ellas,

en lo que concierne al gobierno del Distrito Federal, hayan quedado incólumes.

En su versión reformada, la fracción XVII dice así:

"...XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea del Distrito Federal..."⁴

Derogación de la fracción VI del artículo 74 Constitucional.

Antes de la reforma a la que nos referimos (1986), la fracción VI del artículo 74 constitucional, al señalar las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados le asignaba la de "otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República". Con la reforma, esta fracción fue derogada.

Podemos observar, entonces, que ninguno de los tres poderes del Distrito Federal fue modificado en su esencia. En todo caso, variaron los procedimientos administrativos y los mecanismos jurídicos para la designación de los miembros del Poder Judicial y se establecieron las vías para la elección popular de los assembleístas. Por lo que hace al Poder Ejecutivo, permaneció exactamente igual a como figuraba antes de 1986.

⁴ Ibidem.

E) Un caso peculiar: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Como puede apreciarse en los textos legales citados en el apartado anterior, la esencia jurídica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal consiste en fungir como un órgano vigilante de la administración pública en el Distrito Federal y ser gestor de la comunidad, pero sin autoridad para imponer mandatos legislativos. Es una especie de representante de las demandas de la comunidad sin capacidad para resolverlas por sí misma, lo cual implica, para fines prácticos, que la comunidad tiene un intermediario más entre ella y el Poder Ejecutivo Federal (que se suma al Jefe del Departamento del Distrito Federal) y no un verdadero representante, pues carece de soberanía, entendida como la autodeterminación jurídica y política de una entidad estatal. Sólo puede atribuirse soberanía en lo que se refiere a la inmunidad parlamentaria de la que gozan su recinto y sus miembros.

Como refuerzo de lo antes dicho, sostenemos que se trata de una Asamblea sin facultades legislativas. No es un parlamento ni un Congreso Local. Los bandos de policía y buen gobierno que está facultada para emitir no tienen carácter de leyes, pues como se recordará, conforme al artículo 115 Constitucional los ayuntamientos, que no constituyen un Poder Legislativo, también pueden emitir bandos.

A continuación realizaremos un breve análisis del contenido de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, promulgada por decreto del 30 de diciembre de 1987 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de febrero del año siguiente.⁵

Disposiciones generales (artículos 1o. y 2o.). De acuerdo con su artículo 1o., la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene por objeto reglamentar la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como ya dijimos en su oportunidad, establece la existencia de un "órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal", integrado por "40 representantes electos según el principio de votación 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".⁶

Por su parte, el artículo 2o. señala que "la organización y funcionamiento de la Asamblea se regirán por la Constitución General y por las disposiciones de esta Ley, así como por el reglamento para

⁵ Diario Oficial de la Federación. 2 de febrero de 1988.

⁶ Ley Orgánica del Congreso General. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del D. F. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Editorial Porrúa, S. A. México, 1988.

su gobierno interior, que la propia Asamblea expedirá sin intervención de ningún otro órgano. Dicho reglamento entrará en vigor, a partir de su aprobación por la Asamblea, la que lo deberá remitir a las autoridades competentes para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal."⁷

No nos referiremos aquí el Reglamento Interior porque en muchos aspectos es reiterativo de lo que menciona la Ley Orgánica y por considerar que su estudio rebasa los alcances propuestos para el presente trabajo.

De la naturaleza y las atribuciones de la Asamblea (artículos 3 a 22 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal). Como ya lo estipula la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional, la Asamblea, según el artículo 3o. de la ley que glosamos aquí, se integra con 66 miembros "electos en votación directa y secreta" por los ciudadanos del Distrito Federal.

Al hablar de las facultades de la Asamblea, el artículo 4o. de la Ley que se comenta menciona las siguientes:

⁷ El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (Sexta época, tomo 1) el 25 de julio de 1989.

- "a) Expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias expresamente determinadas por la Constitución General reiteradas en el artículo 7o. de esta Ley.
- "b) Realizar las funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles en los términos del artículo 8o. de este ordenamiento."

Los siguientes artículos, hasta el 22, del ordenamiento legal investigado, norman el ejercicio de las facultades antes mencionadas.

En primer lugar, queda establecido que la Asamblea celebrará dos periodos ordinarios de sesiones. El primero se iniciará el 15 de noviembre y podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente. El segundo dará principio el 15 de abril y concluirá a más tardar el 15 de julio del mismo año. Durante los recesos, la Asamblea estará representada por su Comisión de Gobierno (órgano similar a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión), la cual podrá convocar a la celebración de sesiones extraordinarias, a petición del Presidente de la República o por exhorto de la mitad más uno de los representantes que la integran. En ambos casos se precisará por escrito qué asuntos deberá resolver el Pleno de la Asamblea y qué razones justifican la convocatoria. (Artículo 5o.)⁸

A la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones deberá

⁸ Ley Orgánica del Congreso General. Op. cit.

concurrir la autoridad que designe el Presidente de la República -la cual, se entiende, será el jefe del Departamento del Distrito Federal- para dar lectura a un informe en el que conste el estado de la administración pública de esa entidad.⁹

El Reglamento para el Gobierno Interior determinará el trámite que deberá seguir el informe al que se refiere el párrafo anterior. (Artículo 6o.) El artículo 115 del mencionado Reglamento establece que el informe al que se refiere el artículo 6o. de la Ley Orgánica, podrá dar lugar a preguntas de los representantes, una vez que haya sido leído por el servidor público en cuestión.¹⁰

El artículo 7o. de la Ley especifica en qué materias puede la Asamblea dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Tales materias son las siguientes:

- Educación
- Salud y asistencia social
- Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros
- Establecimientos mercantiles
- Comercio en la vía pública
- Recreación, espectáculos públicos y deporte
- Seguridad pública
- Protección civil
- Servicios auxiliares a la administración de justicia
- Prevención y readaptación social
- Uso del suelo
- Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda

9 Ibidem.

10 Ibidem.

- Preservación del medio ambiente y protección ecológica
- Explotación de minas de arena y materiales pétreos
- Construcciones y edificaciones
- Agua y drenaje
- Recolección, disposición y tratamiento de basura
- Tratamiento de aguas
- Racionalización y seguridad en el uso de energéticos
- Vialidad y tránsito
- Transporte urbano y estacionamientos
- Alumbrado público
- Parques y jardines
- Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos
- Fomento económico y protección al empleo
- Desarrollo agropecuario
- Turismo y servicios de alojamiento
- Trabajo no asalariado y previsión social
- Acción cultural¹¹

Los siguientes tres artículos precisan algunas facultades generales de la Asamblea, agrupándolas en materias, como lo hizo con anterioridad el artículo 4o.:

En materia de supervisión de la administración pública del Distrito Federal, "atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento, por las unidades centrales, los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales del Distrito Federal, de las obligaciones que les señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios". Además, "por acuerdo de la Asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y

11 Ibidem.

aplicación de los recursos disponibles". También podrá participar en la vigilancia presupuestal y contable de la administración, para lo cual la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión comunicará a la Asamblea sus conclusiones tras la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal. Asimismo, está facultada para citar a comparecer a diversos funcionarios, a los cuales se refiere expresamente el artículo 11 (titulares de las unidades centralizadas, de los órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales del DDF "cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servidor público que deba comparecer" -fracción I- y "cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público que deba ser citado" -fracción II-). Al respecto, el artículo 12 precisa que "toda propuesta para citar a los servidores públicos mencionados por el artículo anterior, deberá ser aprobada por la Asamblea" y la solicitud para que ella se realice deberá realizarse por medio del titular del DDF.¹²

En materia de promoción y gestoría (artículo 9o.), "proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto del titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y los programas a realizar, los considere en el proyecto de

¹² Ibidem.

presupuesto de egresos de la entidad" (fracción I); también "formular al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana" (fracción II); "analizar los informes senestrales que deberán presentar sus miembros, para que el pleno tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión" (fracción III), además de otras facultades derivadas de la Ley (fracción IV). En relación con las propuestas a las que se refiere este precepto, el artículo 18 señala que "deberán acompañarse de la información que las fundamente y que hubiere sido obtenida por la Asamblea en su carácter de cuerpo colegiado o por los representantes miembros de la misma, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales".¹³

Tal como lo ordena el artículo 9o. en su último párrafo, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea establece en el Capítulo IV de su Título Séptimo (artículos 118-122) los procedimientos para llevar a cabo la gestoría, y en el Capítulo V del mismo Título, los que deberán atenderse para realizar consultas públicas (artículos 123-128).¹⁴

Precisamente a las consultas públicas hace referencia el

13 Ibidem.

14 Ibidem.

artículo 13 de la Ley Orgánica, al señalar que la Asamblea podrá convocarlas en relación con los asuntos de su competencia. "La convocatoria -dice este artículo- determinará la materia objeto de consulta, los ciudadanos y organizaciones convocadas, las fechas y lugares en que habrán de celebrarse las audiencias, así como las normas que regirán su conducción.

"Una vez concluida la consulta, se procederá a evaluar sus resultados en las comisiones respectivas, sometiéndolas a las consideración del Pleno de la Asamblea, con la finalidad de que resuelva lo procedente."

Al abundar en ese mismo tema, el artículo 14 señala que "tanto las peticiones que formule la Asamblea a las autoridades administrativas, para la solución de problemas sociales y urbanos que correspondan a su esfera de competencia, como otras medidas encaminadas a hacer efectivas sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión, deberán ser objeto, en todos los casos, de un acuerdo de la propia Asamblea." De acuerdo con el artículo 15, los nombramientos que el Presidente de la República haga de magistrados del Tribunal Superior de Justicia deberán ser sometidos a la aprobación de la Asamblea, así como los de magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Como se recordará, esta aprobación, para la que antes estaba facultado el Congreso, fue trasladada a la Asamblea como consecuencia de las

reformas a los artículos 73 (fracción VI, base 3a., inciso h) y 89 (fracción XVII), a las que ya nos referimos en el Capítulo I de este trabajo.

La Asamblea también está facultada para iniciar leyes y decretos en materia del Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión, por iniciativa de uno o varios de sus miembros, una vez que la propuesta respectiva haya sido turnada a comisiones, y estudiada y aprobada por ellas, así como aprobadas por el Pleno y turnadas, por acuerdo de él mismo, al Congreso. (Artículo 16). Este precepto tiene especial importancia en el contexto de nuestro trabajo, pues prueba nuestra afirmación de que, al no poder legislar por sí misma -excepto en materia de mandatos administrativos, como lo son los bandos de policía y buen gobierno-, la Asamblea es, en realidad, una entidad intermediaria entre las autoridades del DDF y la ciudadanía, así como entre ésta y el Congreso y el Presidente de la República, como ya lo era el titular de dicha dependencia.¹⁵

Por mandato del artículo 17, la Asamblea podrá elaborar su propio proyecto de presupuesto anual de gastos, el cual remitirá al Ejecutivo Federal por conducto del titular del DDF, para que sea incorporado -atendiendo a las previsiones de ingresos- al proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal que será enviado a la Cámara de Diputados. Este artículo también faculta a la Asamblea a

¹⁵ ibidem.

administrar de manera autónoma y responsable su presupuesto de gastos.¹⁶

En virtud de que no hay facultad sin obligación y, más aún, las facultades de la Asamblea constituyen también obligaciones, el artículo 19 estipula que los miembros de dicho órgano están obligados a representar los intereses de los ciudadanos; cumplir con eficiencia sus funciones; ser gestor y promotor de las peticiones formuladas por los habitantes del Distrito Federal; realizar audiencias en su distrito o circunscripción cuando menos una vez al mes y cumplir las disposiciones y los acuerdos de la Asamblea, adoptadas en ejercicio de sus atribuciones. Queda un tanto vaga la frase "representar los intereses de los ciudadanos". ¿Cómo puede medirse la eficiencia a ese respecto? Tal vez el único indicador es la asistencia a las sesiones, y conforme tal asistencia no ocurra, la sanción consiste en marginar al propietario y llamar al suplente.¹⁷

En el desempeño de sus funciones, los representantes son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas (artículo 20); también es inviolable para todos los efectos el recinto en el que sesionan (artículo 21). Se entiende que la inviolabilidad de las opiniones de los representantes no tiene más

16 Ibidem.

17 Ibidem.

límites que lo que estipula el artículo 6o. Constitucional. En caso de que un representante incurra en delito, procede el juicio político si el Congreso declara que "ha lugar" a él, conforme al procedimiento previsto en la Carta Magna. En todo caso, se precisa, los representantes podrán ser responsables en los términos del Título Cuarto de la Constitución y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 22).¹⁸

Elección e instalación de la Asamblea (artículos 23 a 37).

Según se dijo en su oportunidad, al citar la base 3a. de la fracción IV del artículo 73 constitucional, la Asamblea está integrada por 40 miembros electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y por 26 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votada en la circunscripción plurinominal única (artículo 23).¹⁹

Cada representante tiene un suplente y la duración de su encargo es de tres años (artículo 24). Las vacantes de representantes de mayoría relativa serán cubiertas mediante convocatoria a elecciones extraordinarias que será expedida por la propia Asamblea, y las de representantes electos según el principio de representación proporcional, convocando a los candidatos del mismo partido que sigan

18 Ibidem.

19 Ibidem.

en el orden de la lista plurinominal. (Artículo 25).²⁰

Las normas sobre la elegibilidad para ser representante están contenidas en el Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales.²¹

La comisión instaladora de la Asamblea tendrá a su cargo las funciones previas que conducen a la constitución del Colegio Electoral y a la elección de su Mesa Directiva (artículo 27). Como lo ordena este mismo artículo, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea regula la integración y las atribuciones del Colegio Electoral y de su Mesa Directiva en su Título Segundo (artículos 8 a 16). Las sesiones del Colegio Electoral deben iniciarse quince días antes de la instalación de la Asamblea, y las constancias que no hayan sido calificadas en ese periodo lo serán una vez instalada aquélla (artículo 28). Dicho Colegio es competente para calificar la elección de sus miembros y está integrado por el total de los presuntos representantes que hayan obtenido su constancia de mayoría o de representación proporcional de la Comisión Federal Electoral. No procede ningún recurso contra las decisiones del Colegio Electoral (artículo 29), que no puede ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad de sus miembros (artículo 30); su mesa directiva está integrada por cinco miembros

20 Ibidem.

21 Ibidem.

electos por el propio Colegio por mayoría de votos (artículo 31). Antes de clausurar su último periodo de sesiones de su ejercicio trianual, la Asamblea nombrará de entre sus miembros una comisión encargada de instalar el Colegio Electoral de la siguiente (artículo 32). La Asamblea debe ser instalada el 14 de noviembre y ser presidida por la mesa directiva del Colegio Electoral. Durante este acto debe tomarse lista de los representantes electos y el presidente del Colegio les tomará la protesta en los términos prescritos por la ley. Acto seguido se elige a la mesa directiva, por mayoría de votos (artículo 33).²²

Los trabajos de la Asamblea sólo podrán iniciarse con la concurrencia de la mitad más uno de sus miembros. Los ausentes serán exhortados para que asistan en un plazo máximo de diez días, pero transcurridos ellos sin que la asistencia ocurra, los puestos serán declarados vacantes y de inmediato se convocará a los suplentes (artículo 34). Del mismo modo se procederá cuando, sin la licencia respectiva ni causa justificada, un representante se ausente durante diez sesiones consecutivas (artículo 35).

El régimen de responsabilidad previsto en el Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para los diputados, los senadores y los partidos políticos, será aplicable también a los representantes y a los partidos que los postulen

22 Ibidem.

(artículo 36).²³

Finalmente, la Asamblea residirá en el Distrito Federal y en un mismo recinto, lo cual parece obvio, pues si sus actividades de gestoría tienen que ver con el DF, es de esperarse que resida en su territorio. El recinto sólo podrá cambiarse por acuerdo previo de la mayoría de sus miembros (artículo 37).²⁴

Los preceptos mencionados se encuentran ampliados en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, en sus títulos Segundo y Tercero.

Organización de la Asamblea (artículos 38 a 49 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal). La Asamblea contará con una mesa directiva (encabezada por un presidente y un secretario y los vicepresidentes y prosecretarios que se requieran, a juicio de sus miembros), un oficial mayor y un tesorero, así como las comisiones que sean necesarias para el tratamiento de los diversos asuntos.

A la mesa directiva le corresponden el manejo de la agenda y la conducción del debate, además de preservar la libertad y el orden de las deliberaciones, cuidar la efectividad de los trabajos y aplicar

23 Ibidem.

24 Ibidem.

con imparcialidad las disposiciones de la ley, el Reglamento para el Gobierno Interior y los acuerdos emanados de la Asamblea (artículo 38).²⁵

Los miembros de la mesa directiva durarán un mes en su encargo (artículo 39) y sólo podrán ser removidos por las causas y mediante los procedimientos previstos en el Reglamento para el Gobierno Interior (artículo 40) en su Título Quinto. Las funciones del presidente consisten en representar a la Asamblea ante toda clase de autoridades civiles y militares (artículo 41).²⁶

Las relaciones laborales entre la Asamblea y sus empleados se rigen por el Apartado B del artículo 123 constitucional (artículo 42).

Los artículos 43 y 44 hablan de las comisiones en las que se organizará la Asamblea para el tratamiento de los diversos asuntos. Dichas comisiones deben reflejar la integración plural de dicho órgano. La más importante de ellas es la Comisión de Gobierno, órgano de dirección de la Asamblea (según el artículo 37 del Reglamento para el Gobierno Interior), la cual estará integrada por siete representantes, electos por voto mayoritario del Pleno y tendrá como función proponer a la Asamblea el nombramiento de los servidores

25 Ibidem.

26 Ibidem.

públicos y de los presidentes de las comisiones, así como apoyar a la mesa directiva en el desempeño de sus funciones (artículos 45 y 46).²⁷

Como el Congreso de la Unión, la Asamblea permite a sus miembros de un mismo partido constituirse en grupos parlamentarios (artículo 47), y al igual que los miembros de aquél, los de la Asamblea están impedidos para ocupar simultáneamente, durante el tiempo de su encargo, puesto público en nivel alguno de la administración pública (artículo 48).²⁸

En el artículo 49 se establece la finalidad del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes: regular su estructura, funcionamiento interno, debates, sesiones, votaciones y otros trámites del proceso de emisión de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.²⁹

Elaboración de bandos y otras atribuciones (artículos 50 a 55 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal). Según el artículo 50 de la Ley que comentamos, el derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno es propio de los miembros de la Asamblea, de los

27 Ibidem.

28 Ibidem.

29 Ibidem.

representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del DDF y de los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos, en los términos del artículo 52.

Toda iniciativa será turnada a la comisión correspondiente para que la dictamine y será analizada y discutida en los términos establecidos por el Reglamento para el Gobierno Interior en su Título Sexto (artículo 51). Obviamente el derecho de iniciativa al que se refieren los artículos anteriores se limitará a las materias en las que puede intervenir la Asamblea, y en el caso de los ciudadanos, deberá ser respaldado por un mínimo de diez mil ciudadanos residentes en el DF a la fecha de su propuesta (artículo 52). Si fuera aprobado, el proyecto respectivo será turnado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (artículo 53), pero si es desechado, no podrá ser discutido sino hasta el siguiente periodo de sesiones (artículo 54). Iguales trámites se seguirán para la reforma, derogación o abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.³⁰

De las funciones de gestión ciudadana (artículos 56 a 60 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal). En este grupo de artículos, que figuran constituyendo el Capítulo VI de la Ley, se estipula que cada representante será gestor y promotor

30 Ibidem.

ante las autoridades administrativas de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal (artículo 56), que someterán sus propuestas de solución ante el Pleno de la Asamblea y que las autoridades competentes estarán obligadas a considerar las peticiones o recomendaciones que les formule el Pleno (artículo 57). Los términos en los que está redactado este artículo demuestran una vez más que las facultades legislativas de la Asamblea son mínimas y que es exclusivamente un órgano de gestión y promoción.³¹

Los representantes están obligados a presentar individualmente y por escrito un informe semestral, al Pleno de la Asamblea, en el que asienten los resultados de sus labores de gestión y promoción, así como las recomendaciones de carácter general que juzguen convenientes para mejorarlos (artículo 58). aunque el ordenamiento que aquí se comenta no señala cuál será la sanción en caso de incumplimiento en la presentación de esos informes, se entiende que pueden dar lugar a que el suplente sea llamado a ocupar el lugar del representante propietario. Sin embargo, existen medios políticos de apremio. El líder de la mayoría o el de la fracción correspondiente pueden exhortar a su compañero a que cumpla con lo que la Ley Orgánica y el Reglamento Interior establecen como sus obligaciones.

Por su parte, la Asamblea presentará en el mismo sentido un

31 Ibidem.

informe anual (artículo 59) y podrá utilizar los informes de sus miembros para formular propuestas a las autoridades administrativas correspondientes (artículo 60). 32

Artículos transitorios. Este grupo de artículos de la Ley, estableció algunas bases de carácter técnico para la instalación de la primera Asamblea, en virtud de que al no existir su predecesora, no podían seguirse las normas de instalación que ella establece. Así, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos suplió al entonces inexistente Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes (artículo segundo) fungiendo como Comisión Instaladora la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados hechos que subrayaron el carácter de la Asamblea como una especie de subsidiaria de la Cámara de Diputados.

Asimismo, se estableció como fecha para las elecciones de la que sería la primera Asamblea, el primer miércoles de julio de 1988 (artículo cuarto); se facultó a la propia Asamblea para dictar los acuerdos que fuesen necesarios para resolver las cuestiones no previstas en la propia Ley y en el Reglamento para el Gobierno Interior y se ordenó la creación de cuando menos tres comisiones dictaminadoras -integradas por siete presuntos representantes cada una- en la instalación de dicha primera

32 Ibidem.

Tras realizar esta glosa contamos con los elementos necesarios para formular algunas propuestas y recomendaciones de modificación tendientes a fortalecer la función legislativa de la Asamblea y disminuir su papel de intermediaria, que no beneficia a la democracia y la modernización de las instituciones públicas y de la vida nacional. A plantear estas recomendaciones estará dedicado el siguiente capítulo del presente trabajo.

33 Ibidem.

CAPITULO IV

LA REFORMA POLITICA Y LA NECESIDAD DE

REESTRUCTURACION DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO

Después de la Segunda Guerra Mundial, conforme avanza el proceso de industrialización y la sociedad mexicana se moderniza en lo político, prácticamente no ha habido un gobierno federal que no se vea en la necesidad de introducir alguna reforma de este carácter. Así, con más o menos éxito y con diversos alcances, las administraciones de Miguel Alemán, Adolfo López Mateos, Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid, e inminentemente Carlos Salinas de Gortari, han puesto en marcha procesos de reforma que en algunos casos se redujeron a simples modificaciones de los esquemas y procedimientos electorales.

Entre tales reformas debe considerarse de suma importancia la emprendida por el gobierno lopezportillista, toda vez que esa reforma (ocurrída en el año 1977), aunque no tuvo repercusiones sobre la forma de gobierno del Distrito Federal, fue el detonador para que la sociedad civil mexicana y los partidos mantuvieran a partir de entonces un interés constante y creciente en torno de la modernización política.

De alguna manera es de pensarse que la reforma política del Distrito Federal, dada en 1986, no hubiera sido posible sin el antecedente de la reforma de 1977 y sin el replanteamiento jurídico de la cuestión municipal ocurrido durante la administración del Presidente De la Madrid.

En este capítulo entenderemos convencionalmente por "reforma política" la que se refiere al Distrito Federal. Partiremos de la premisa de que esa reforma, que todavía no ha ocurrido con los alcances que la sociedad y los partidos desean, sin duda está en marcha. Asimismo, en este capítulo formularemos algunas consideraciones acerca de los alcances que debería tener una verdadera reforma del régimen de gobierno del Distrito Federal, además de que expondremos las presuntas razones por las que las administraciones federales se han resistido a dotar de plenos derechos cívicos a los habitantes de la capital del país.

A) Dinámica de la reforma política

A lo largo del Capítulo III de este trabajo se ha visto que conforme a la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dicha Asamblea realmente no tiene facultades legislativas. Prácticamente todas las que tiene la reducen al simple papel de

intermediaria entre el gobierno del Distrito Federal, que es designado por el Presidente de la República, y la ciudadanía de esta entidad, que no tiene derecho a elegir a sus gobernantes, aunque podría decirse, en sentido amplio, que los elige, dado que en términos constitucionales el Presidente de la República funge como gobernador del Distrito Federal.

Podría decirse, no sin ironía, que los 66 miembros de la Asamblea han venido a engrosar el presupuesto federal por concepto de dietas a representantes populares. Sin embargo, no debe negarse que la Asamblea se ha convertido en una importante voz para presionar a las autoridades de la capital en favor de la solución de los problemas más ingentes de la comunidad. En nuestra opinión, este último hecho, por sí solo, justifica la creación de este nuevo órgano.

Como ya lo señalamos en su oportunidad, la esencia de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se encuentra en su artículo 4o., el cual señala que las facultades de este órgano son, primero, expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de bandos,¹

¹ Aunque el término bando es de origen colonial, en el caso de México sigue siendo utilizado en algunas leyes, como en la que se comenta aquí. Debe entenderse que los bandos no tienen el mismo rango jurídico que las leyes que emite el Congreso de la Unión. El hecho de que la Asamblea emita bandos y reglamentos no significa que tenga facultades legislativas.

ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias expresamente determinadas por la Constitución General y reiteradas en el artículo 7o. de la Ley y, segundo, realizar las funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles en los términos del artículo 8o. de la propia Ley.

Por tanto, creemos que es indispensable reformar los artículos que tienen que ver con las atribuciones y facultades de la Asamblea, para que ésta deje de ser un intermediario en el ejercicio del poder y adquiera las facultades legislativas que la conviertan en uno de los tres poderes que ejerzan la autoridad en el Distrito Federal, con lo cual el Congreso de la Unión dejaría de tener facultades para legislar en todo lo relacionado con la administración de esta entidad aun cuando las designaciones de los funcionarios de esos poderes sigan estando a cargo del Presidente de la República. En el apartado de conclusiones y recomendaciones de este trabajo plantearemos algunas ideas al respecto.

B) La participación ciudadana en la ciudad de México

Pese a las limitaciones jurídicas que impiden a la ciudadanía del Distrito Federal intervenir en la elección de sus gobernantes, los años recientes -particularmente después de 1982- se caracterizan por una creciente participación de la sociedad civil capitalina en todos los asuntos que le competen. Esta actividad se da tanto a través de los partidos, como mediante organizaciones civiles de gestión creadas con ese propósito.

Sin embargo, el hecho es que no existe hasta el momento la posibilidad de una participación cívica en el gobierno de la ciudad, debido a las limitaciones jurídicas objetivas que describimos a continuación.

Las bases jurídicas de la inexistencia de voto para elegir a los gobernantes del Distrito Federal están directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aun con las reformas constitucionales de 1986 y la consecuente creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los ciudadanos de esta entidad seguirán sin poder ejercer el voto directo en lo que se refiere a sus gobernantes inmediatos.

De acuerdo con lo que se deriva del artículo 73 constitucional, no puede haber elección directa de los gobernantes del Distrito Federal, a cargo de los ciudadanos interesados, porque el Presidente de la República es el gobernante de esa entidad y el Congreso de la Unión es a la vez el Congreso Local del Distrito Federal. Esto último podría hacer pensar que existen dos congresos en un mismo territorio, sin embargo, no es así: del mismo modo que en las entidades federativas el Congreso de la Unión actúa en materia federal y el Congreso Local lo hace en esta misma condición, sin entrar en contradicción con las tareas del Congreso Federal, en lo que se refiere a la capital del país el Congreso de la Unión actúa en materia federal y hace las veces, paralelamente, de Congreso Local. En este punto, como lo han argumentado los juristas, parece haber conflicto en el principio de la división de poderes, que no se cumple. Esta hipótesis se ve reforzada por lo que señala el artículo 74 constitucional.

Por lo antes dicho:

1. El Presidente es el gobernador del Distrito Federal.
2. El Congreso General hace las veces de Congreso Local.
3. Luego entonces, los ciudadanos del Distrito Federal tienen derechos cívicos electorales para los casos de las elecciones

federales, pero no existen elecciones locales y, por tanto, no hay ocasión para la práctica de los derechos correspondientes.

Como puede observarse, el nuevo marco jurídico del Distrito Federal no modifica en nada la esencia de lo que aquí se estudia. Ciertamente ha tenido algunas repercusiones administrativas. Sin embargo, la condición jurídica es la misma, por las siguientes razones:

1. El Presidente de la República seguirá ejerciendo el Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, por mediación del jefe del Departamento que él designe.
2. El verdadero congreso local del DDF seguirá siendo, para los efectos prácticos y legales el Congreso de la Unión.
3. Los representantes sólo serán gestores con fuero y sueldo de diputados, pero sin facultad de decisión y de veto. Será una especie de enorme junta de vecinos, que podrá proponer acciones de gobierno, pero no ejecutarlas directamente.

C) Democratización gradual del gobierno de la ciudad de México.

Desde que el gobierno obregonista adoptó la decisión política de privar de algunos de sus derechos cívicos fundamentales a la población del Distrito Federal, el primer y único avance que se ha observado ha sido el que registra la reforma de 1986 (concretada en 1987, mediante su publicación en el Diario Oficial). De esa reforma, como lo hemos reiterado, se deriva la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y de este nuevo órgano no se deriva consecuencia alguna que sea fundamental, como hemos podido apreciar a lo largo de este trabajo.

Ante esta situación existen tres posiciones: la primera busca justificar la actual situación, que ya hemos analizado en el capítulo III y que sustenta la posición gubernamental.

La segunda, abanderada por algunos sectores del gobierno y por la propia administración del Distrito Federal, considera que, ciertamente, la actual situación no es la mejor y que es conveniente perfeccionarla adoptando medidas graduales. Esta posición es definida por el Dr. Francisco Berlin Valenzuela, quien considera que la elección del gobernador del Distrito Federal, es todavía inoportuna, "...porque antes tenemos que

democratizar otras instancias de la vida política de la ciudad capital. Pensar en la conveniencia, en vez de elegir a un funcionario como el mencionado, en elegir otras autoridades intermedias que estén más en contacto con la ciudadanía..

"...un Congreso Local, que permitiera la integración de los partidos minoritarios dentro de un sistema proporcional, que fuera el reflejo fiel de la composición pluralista de las fuerzas políticas que actúan en la Ciudad...

"...hacer que los delegados del Departamento del Distrito Federal puedan ser electos por los respectivos ciudadanos de cada delegación política, todo esto dentro de un régimen municipal especial, capaz de responder a las necesidades de su inmensa población" 2

Por último, la tercera posición, enarbolada por una proporción significativa de ciudadanos y por algunos partidos políticos de la oposición, considera que la actual situación no debe continuar y que, por tanto, es necesario adoptar medidas radicales (no graduales) que la transformen. Esta transformación debe consistir en que el Distrito Federal se convierta en uno más de los estados de la República, con un Congreso Local, un

2 Berlín Valenzuela, Francisco. "Teoría y praxis política-electoral" Primera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983. p. 210

gobernador electo popularmente y, en fin, con todas las prerrogativas que gozan los demás estados de la República y sus habitantes.

D) Las formas de democracia semidirecta en la ciudad de México

Hablar de democracia implica definir correctamente el concepto, ya que se trata de algo más que un sistema de gobierno, es un sistema político, una forma de vida, un derecho esencial del hombre para participar en la conducción, administración, manejo y gobierno de sus comunidades; "...la democracia -nos informa el Dr. Berlin Valenzuela en una completísima definición- es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos, expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados". 3

3 Berlin Valenzuela, Francisco. "Derecho electoral" Primera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. p. 52

Continuando la lectura de la obra del autor apuntado, nos encontramos la clasificación que hace de la democracia, teniendo en cuenta la participación del pueblo:

- 1) Democracia directa. De la cual nos señala que fué propia de las democracias antiguas como la ateniense. Las funciones de gobierno son ejercidas por todos los ciudadanos. Actualmente solo es posible en Estados reducidos en territorio y población.
- 2) Democracia indirecta o representativa. La población -nos informa el Dr. Berlin- desarrolla su actividad política a través de representantes, que designa en elecciones populares, para desempeñar funciones legislativas, gubernativas y judiciales.
- 3) Democracia semidirecta. El pueblo, aunque elige a sus representantes, puede participar en las decisiones legislativas, gubernativas o constitucionales, pues en ella se dan, entre otras, las siguientes instituciones: el referéndum y el plebiscito.
 - a) El referéndum. Lo define el Dr. Berlin, como el derecho del pueblo a manifestar su conformidad o inconvencimiento en la formulación y sanción de las leyes, con lo cual se evita el monopolio del poder político de los representantes.

b) El plebiscito. En esta forma de democracia semidirecta, el pueblo puede intervenir en actos gubernamentales de naturaleza estrictamente política y con ello, se diferencia del referéndum.

E) Corrientes a favor y en contra de la reestructuración.

Antes de hablar de las opiniones a favor de la reestructuración de la actual forma de gobierno del Distrito Federal, consideramos conveniente hablar de aquellas que están en contra de tal reestructuración, habida cuenta de que estas últimas surgen, precisamente, en respuesta a las opiniones favorables.

En realidad, más que de opiniones favorables a la actual situación, debe hablarse de argumentos o pseudoargumentos que buscan justificarla.

Las autoridades nunca han apuntado las verdaderas razones por las que no hay un gobierno local electo por voto directo en el Distrito Federal. Originalmente fue una razón política, o razón de Estado, la que llevó a Obregón, sin ser presidente de la República, siendo sólo candidato, a promover la desaparición del ayuntamiento de la ciudad de México.

"En 1928 cuando Obregón era candidato a la presidencia, sin tener la facultad legislativa -pues sólo era candidato- lanzó una serie de reformas que pasaron a la Cámara. Entre éstas se encontraba la desaparición de los ayuntamientos del DF y otras medidas más, como la elección de la Suprema Corte por el Congreso. A unos días de muerto Obregón se aceptaron sus propuestas. Calles cedió. Una explicación para el cambio es que el Partido Laborista -brazo político de la C.R.O.M. y la organización más fuerte de la época- había logrado ganar el Ayuntamiento de la Ciudad de México. Como Obregón tenía controversia con Morones, líder de la C.R.O.M., aquél pugnó por la desaparición del Ayuntamiento." 4

Según Javier Romero, conocido periodista y politólogo, "la razón por la que las autoridades no permiten que la ciudadanía elija su gobernante es, en el fondo, un asunto de no permitir competencia dentro del DF. Siempre ha habido ese temor y no sólo en México, sino en países donde la capital de la república tiene un peso muy importante. Siempre ha habido el temor de que la oposición se vuelva tan fuerte que no deje gobernar al jefe del gobierno. Este es el caso de Francia donde durante más de un siglo no hubo ayuntamiento, que se retomó hasta 1976." 5

4 "Romero: la ciudad de México, sin parlamento local."
Entrevista en La Jornada. 16 de abril de 1987. p. 5

5 Idem.

Como resultado de la creciente inquietud de la opinión pública, expresada por medio de los partidos políticos de oposición. "al gobierno no le quedó otra más que emprender las consultas populares. En parte su reacción es genuina, porque tiene que responder a una demanda generalizada. La derecha está ahora participando, pero esta es una iniciativa de la Izquierda. En el mismo PRI ha habido la solicitud de que haya cámara legislativa, aunque allí no se pide que haya gobierno total." 6

Relata don Javier Romero que en 1978 el periodista priista Enrique Ramírez y Ramírez presentó un proyecto ante la Comisión Legislativa del DF en el que planteaba la necesidad de que hubiera una legislatura local, ya que no se podía tener ayuntamiento. Unos días después, el comité del PRI en el DF anunció que presentaría el proyecto del extinto don Enrique Ramírez y Ramírez ante las cámaras en Octubre de ese año, pero esto nunca ocurrió. Z

Por otra parte, la oposición presiona en busca de que se modifique el status político del DF porque sabe que en esta entidad existen graves problemas de relación entre el Estado y la sociedad civil. Algunos problemas nacionales repercuten con mayor fuerza entre la población de la capital del país, debido a su gran número.

6 Idem.

7 Idem.

"Desde 1973 el PRI ha recibido una baja votación en el DF. ...y por eso no abre la elección del regente", informa Javier Romero. 8

El gobierno jamás ha dado sus razones, sin embargo, el maestro Ignacio Burgoa como partidario de ellas, las sustenta en forma excelente y señala: "...En un régimen federal existen dos ámbitos competenciales de imperio, es decir, el que concierne a la Federación y el que pertenece a las entidades federativas...

"...Es evidente que los órganos federales en quienes dichas tres funciones (legislativa, ejecutiva y judicial) se depositan no pueden instalarse y operar sin una base física de sustentación. Esta no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto....". 9

Por el contrario, nosotros consideramos que no está refutada la existencia de un Poder Federal con la de uno Local en un mismo territorio, puesto que sus ámbitos de acción son muy diferentes.

8 Idem.

9 Citado por Sayeg Helú, Jorge. Breve historia del Distrito Federal. Publicaciones del Sistema de Transporte Colectivo. Departamento del Distrito Federal. México, 1976. pp. 31-34.

Por lo que se refiere a las opiniones a favor, en los tiempos recientes se han intensificado. Así don Manuel Moreno Sánchez, un crítico contumaz de las orientaciones políticas e ideológicas que ha adoptado el Estado mexicano de unos años a esta parte, dice del gobierno de la gran ciudad: "En la actualidad la ciudad de México, en sentido estricto, y la población del DF, están gobernados por el gobierno federal a través de un funcionario principal llamado Jefe del Departamento del Distrito Federal, que actúa por órdenes del encargado del Poder Ejecutivo Federal. Este es el verdadero gobernante. El DF está dividido en Delegaciones que en cierto modo son como los Municipios en los demás estados federados.

"Estos funcionarios -prosigue el autor citado- realizan las funciones de autoridad en el DF y a la vez imparten los servicios públicos.

"Ninguno de estos funcionarios, ni el Regente, ni los Delegados, ni los demás subalternos, son electos ni tienen duración establecida para el ejercicio de sus gestiones. Esta falta de elegibilidad y el hecho de que el nombramiento de cada uno de ellos se haga en nombre del Presidente, es un claro ejemplo de centralización y de jerarquización, porque desde el Regente, hasta el último, son solo

ejecutores de las Órdenes del Presidente de la República." 10

Esta situación no debe continuar. Al margen de los argumentos que esgriman los partidarios de ella, es notorio que la ciudadanía del Distrito Federal, y particularmente sus sectores más ilustrados y activos políticamente, ya no están conformes con que se les siga privando de sus derechos políticos.

José Agustín Ortiz Pinchetti se cuestiona: "¿Quiénes son los capitalinos?" y luego razona: "Representan la parte más progresista, laboriosa, aculturada, mestiza y original del país. El chilanguismo no existe. La capital es el resumen de todas las regiones y provincias, de todos sus grupos humanos. Es raro encontrar a un capitalino cuyos padres o abuelos no hayan nacido en otra región del país." El mismo autor lamenta: "A pesar de la representatividad que los capitalinos tenemos respecto del resto de la nación, se nos ha mantenido en la infancia política justamente porque si pudiéramos elegir a nuestras autoridades, a nuestros representantes legislativos y adquirir una verdadera autonomía financiera y política, todo el sistema tlatoani y el sistema mismo de la Ciudad-Estado comenzaría su desmovilización"¹¹

10 Moreno Sánchez, Manuel. "Gobernar y servir a la población. La reforma de la Ciudad de México." Nexos 179. Noviembre de 1992 pp. 27 y 28.

11 Ortiz Pinchetti, José Agustín. "Capitalinos: fin de la infancia". La Jornada. México, D. F., 31 de enero de 1993. p7

Acto seguido, Ortiz Pinchetti se pronuncia en favor de una reforma política que democratice al Distrito Federal. Como él, muchas otras voces -incluso del mismo Partido Revolucionario Institucional- se han sumado en las semanas recientes al clamor por que ocurra aquella democratización.

Ese clamor se ha convertido en hechos concretos. El 28 de enero de 1993 se constituyó un Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano a instancias de nueve asambleístas del Distrito Federal. Este Consejo se propone realizar el día 21 de marzo del mismo año un plebiscito en el que participarían aproximadamente 10 millones de ciudadanos capitalinos, a los que se formularían tres preguntas: "¿Está Usted de acuerdo con que se elijan los gobernantes en el Distrito Federal? ¿Está de acuerdo con la creación de un Congreso Local? ¿Está de acuerdo con que el Distrito Federal se transforme en el estado 32?"

La realización de este plebiscito pretende demostrarle al gobierno federal y a las propias autoridades de la capital de la República que la mayoría de los ciudadanos no está de acuerdo con la actual situación ni con que se pretenda remediarla recurriendo al gradualismo.

A la par, bajo la organización de las autoridades del Departamento del Distrito Federal los partidos políticos -mismos que organizan el plebiscito- han hecho sus planteamientos sobre la

reforma política de la capital y acordaron constituir una Mesa de Concertación como instrumento de trabajo plural, foro de participación de los partidos y órgano con capacidad de decisión para elaborar una propuesta de reforma que cuente con el consenso de las diversas fuerzas políticas.

Por otra parte, en el marco de esta última actividad se han llevado a cabo 51 audiencias públicas en las que se han presentado 312 ponencias para mejorar las cosas en el DF. Los trabajos se han dividido en cinco mesas: I. Formas de gobierno y derechos ciudadanos; II. Hacienda pública y aspectos financieros y económicos del DF; III. Coordinación metropolitana; IV. Organización territorial y gestión de servicios, y IV. Procuración y administración de justicia.

Es decir, estamos ante dos actividades paralelas: las mesas de discusión que se llevan a cabo bajo los auspicios del Departamento del Distrito Federal y el plebiscito que diversas fuerzas políticas están organizando. Este plebiscito parece ser una forma de atajar las que se presumen intenciones gubernamentales de dar una salida gradualista que no resuelva el problema de fondo. Los opositores a que esto ocurra consideran que un indicio de esa posible salida gradualista es el hecho de que el Partido Revolucionario Institucional no haya presentado un proyecto de reforma política para el DF.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el plebiscito no es más que una consulta .y, por tanto, no constituye un ejercicio con efectos vinculantes. " Es decir, que sus resultados no obligan ni podrán convertirse automáticamente en reformas a la Constitución o a las leyes de la República. Pero aun bajo esta lógica dicha convocatoria se asienta como un evento inusitado que contribuirá al debate acerca de las reformas que se realicen para renovar al gobierno de la ciudad." 12

En todo caso, como lo afirma el editorial de .la revista "Mira" editada en esta ciudad, 'el plebiscito que se realizará el próximo 21 de marzo en la capital de la República será un golpe directo al corazón del sistema político tradicional, que no ha querido escuchar los reclamos de reforma política en el DF". Esa misma revista hace notar que "el gobierno y el partido oficial se han apresurado a descalificar este ejercicio democrático de consulta a la sociedad, argumentando que la figura jurídica estuvo plasmada en la Reforma Política de 1977 y luego fue eliminada en 1986, sin que jamás se hubiera puesto en práctica, lo que no le resta mérito alguno al plebiscito para conocer la voluntad popular." 13

12 Sánchez Gudiffo, Hugo. "Plebiscito ciudadano y reforma política". El Día. México, D. F., 2 de febrero de 1993. p. 4.

13 Editorial de la revista Mira. Número 153. México, D. F., 8 de febrero de 1993. p. 7.

Como lo recuerda Miguel Angel Granados Chapa, "el tema de cómo gobernar la ciudad de México no ha estado ausente nunca de la agenda de los partidos y otras agrupaciones de ciudadanos. Cincuenta años después de que los ayuntamientos fueron suprimidos, la Ley Orgánica del DDF de 1978 estableció la representación vecinal, tímido intento para enfrentar una exigencia permanente, la de que los ciudadanos tengan voz y voto en la toma de las decisiones que les conciernen. Puesto que era harto insuficiente, esa respuesta gubernamental a una necesidad de los gobernados no hizo más que plantear con mayor nitidez el tema de la democracia capitalina. De allí que la reforma política de esa temporada incluyera la iniciativa popular y el referéndum como formas de participación ciudadana (que no alcanzaron a reglamentarse siquiera) y la de 1986 introdujera la Asamblea de Representantes, como sucedáneo de un poder legislativo que muchas agrupaciones solicitaban ya.

"De entonces a esta parte los partidos de oposición han definido, con diversos matices, su preferencia por convertir al DF en un estado dotado de poderes propios, mientras que el gobierno resolvió convocar a una mesa de concertación para encontrar el consenso que, a su modo de ver las cosas, haga viable una reforma política para la capital. El PRI, por su parte, se ha mostrado especialmente errático. Se percibe con claridad que no sabe cómo enfrentar la cuestión. Pasa de una posición a otra, siempre que signifique no acatar lo que los partidos que se le enfrentan juzgan

que es un reclamo ciudadano." 14

La convocatoria de los nueve asambleístas a la celebración del plebiscito es, como ya se dijo, la respuesta a la timidez gubernamental y a la conducta incierta del partido en el poder.

Ciertamente, es remoto que en esas circunstancias tanto uno como el otro accedan a tomar el resultado del plebiscito como un mandato popular, no obstante, es de esperarse que esta iniciativa, que es la más audaz emprendida hasta ahora por la sociedad civil de entidad federativa alguna, sea el primer paso que conduzca hacia una verdadera democratización del gobierno del Distrito Federal.

Por nuestra parte, en el apartado de conclusiones y recomendaciones presentamos algunas propuestas conducentes a ese propósito.

14 Granados Chapa, Miguel Angel. "Plaza pública". El Financiero México D. F., 28 de enero de 1993. p. 53.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con base en lo expuesto a lo largo del presente trabajo consideramos procedentes las siguientes conclusiones generales:

1. La forma de gobierno prevaleciente en el Distrito Federal hasta nuestros días, si en algún momento histórico fue operante, ha perdido su viabilidad, ante la creciente inquietud de los ciudadanos de esa entidad por participar en la elección de sus propios gobernantes, así como por contar con un congreso que represente y vigile sus intereses con mayor poder de acción y legislación que el de la actual Asamblea de Representantes.
2. La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un paso previo, diríase tímido, que irremisiblemente conducirá a la implantación de un gobierno libre y soberano en el Distrito Federal, cuyas libertades en materia militar* podrían ser restringidas en comparación con

* De hecho, aunque se supone que el mando de las tropas acantonadas en los estados de la República están al mando de los respectivos gobernadores, en la práctica ocurre que los comandantes de las zonas militares no acatan órdenes de aquéllos sin consultar antes a las autoridades federales tanto militares como civiles.

los demás estados de la República, con el fin de tranquilizar los temores de que la libertad y soberanía del DF pudieran convertirse en amenazas para la estabilidad del Poder Ejecutivo Federal y, por tanto, para la seguridad nacional.

3. Las reformas al artículo 73 constitucional y a los artículos 4o., 7o., 8o., 16, 17 y 50 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal deben ser replanteadas, con el fin de que, independientemente de que se erija o no en el DF la entidad federativa número 32, la Asamblea no sólo sea gestora e intermediaria entre la ciudadanía del DF y su gobierno (que el Poder Ejecutivo Federal ejerce por medio del Jefe del DDF), sino también adquiriera plenas facultades legislativas en lo concerniente al gobierno del Distrito Federal, de tal modo que releve de esas facultades al Congreso de la Unión.

4. Jurídicamente, la actual situación es aberrante, ya que, como ya se dijo, la Asamblea no tiene facultades legislativas. Políticamente, es insatisfactoria y, lejos de contribuir a la estabilidad y la "governabilidad" del Distrito Federal, ha contribuido a disminuir la credibilidad y la legitimidad tanto del gobierno del DF como del federal que lo designa, al reducir a la Asamblea a la condición de una mera "válvula de escape" para silenciar y aplazar una vieja demanda: otorgar

derechos cívicos plenos a la ciudadanía del DF.

5. La Asamblea es un organismo que se propone lograr el avance social y político del Distrito Federal. Busca ser eficaz para acordar aspectos sociales entre los habitantes y el gobierno capitalino. De acuerdo con esto, la Asamblea debe estudiar la forma de lograr que los ciudadanos capitalinos puedan votar por sus gobernantes, y no que ellos les sean impuestos, para luego fomentar el acuerdo entre tales gobernantes y la ciudadanía.

6. El diálogo democrático que se ha establecido recientemente bajo los auspicios del gobierno y con la participación de diversas fuerzas políticas, ha presentado dos posiciones de imposible conciliación:
 - a) Mantener al Distrito Federal en su status político y jurídico actual, de territorio federal, con su carácter de asiento de los poderes federales.

 - b) Crear un estado libre y soberano en el territorio del Distrito Federal, con las mismas prerrogativas jurídicas y políticas que los demás estados de la Unión.

Pero esto último ha sido imposible, ya que para cumplir con las demandas de la ciudadanía se tendría que llevar a cabo la elección directa del gobernador del Distrito Federal, de los diputados al correspondiente Congreso local, de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal. Para tratar de dar solución a este problema se creó una Asamblea de Representantes electos, pero que no tendrá poder ejecutivo ni legislativo ni judicial, lo cual de ninguna manera satisface la demanda original de constituir en el Distrito Federal el estado número 32 de la República, pero constituye una medida que por lo menos abre una puerta dentro de un esquema de gobierno absolutamente vertical.

7. De acuerdo con lo anterior puede afirmarse que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es, a la vez, el Congreso Local del Distrito Federal, lo cual es absurdo desde el punto de vista jurídico.

8. Las experiencias de otras ciudades analizadas en el Capítulo II del presente trabajo demuestran que existe una tendencia a restablecer todos los derechos cívicos en beneficio de los habitantes de las ciudades que otrora fueron privados de ellos bajo argumentos políticos y de seguridad nacional, por tratarse de capitales federales.

9. Al mismo tiempo debe advertirse que ni los legisladores ni las leyes o las autoridades han señalado nunca las verdaderas razones por las que no se permite que los ciudadanos del Distrito Federal elijan a sus gobernantes, aunque se siguen creando organismos como el Consejo Consultivo, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que no satisfacen la demanda de fondo de los ciudadanos capitalinos, que es elegir directamente a sus gobernantes. Al no otorgárseles esta prerrogativa elemental, se violan sus garantías individuales desde el año 1928, cuando fue suprimido el Ayuntamiento de la Ciudad de México.
10. Es de preverse que la mesa de concertación convocada por las autoridades, aunadas a los resultados -previsiblemente afirmativos- del plebiscito que fuerzas independientes realizarán el 21 de marzo de 1993 para consultar la opinión de los habitantes del DF, será el detonador de un restablecimiento de la democracia y la soberanía políticas en esta entidad.

Independientemente de lo que ocurra en ambas gestiones, nos permitimos recomendar que se adopten las siguientes medidas:

1. Artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Sería conveniente que

el artículo 4o. de esta Ley fuera adicionado para que dijera:* "La Asamblea está facultada para legislar en todo lo concerniente al gobierno del Distrito Federal y para expedir normas de observancia general obligatoria con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias expresamente determinadas por la Constitución General reiteradas en el artículo 7o. de esta Ley. También lo está para analizar y dictaminar la cuenta pública del Distrito Federal y para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles en los términos del artículo 8o. de este ordenamiento."

Es necesario, por tanto, derogar el texto introductorio de la fracción VI del artículo 73, que dice que el Congreso tiene facultad "para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal". Las bases que se derivan de dicha fracción tendrían que subsistir, aunque quizá convendría crear un artículo 73-bis, que dijese: "El Poder Legislativo del Distrito Federal será ejercido por una Asamblea de Representantes conforme a las bases siguientes", y las que

* Los subrayados que aparecen en las citas siguientes son los añadidos o reformas que proponemos se hagan en el texto vigente.

hoy son bases de la fracción VI del artículo 73 se convertirían en fracciones del artículo 73-bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior implica, asimismo, modificar el texto de la base 3a. del artículo 73 Constitucional, en su inciso a), para que sus primeras líneas digan: "a) Legislar en materia de:" Esta frase sustituiría las líneas siguientes: "a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de:[...]"

También se modificaría el inciso c) de la propia base 3a., para que la Asamblea asuma la facultad de analizar y dictaminar la cuenta pública del Distrito Federal.

El inciso j) de la base 3a. sería derogado, en virtud de que cualquiera de las opciones de modificación o adición sugeridas aquí en los párrafos anteriores trasladaría plenamente las facultades legislativas a la Asamblea de Representantes en lo referente al Distrito Federal.

2. Artículo 7o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Es conveniente modificar el texto del artículo 7o. para que en su párrafo inicial diga: "La Asamblea tiene facultades para legislar en el Distrito Federal en las siguientes materias", en lugar su texto actual, que dice: "La Asamblea tiene facultades para dictar los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, para el Distrito Federal, en las siguientes materias".

3. Artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Debe derogarse el párrafo cuarto de este artículo, en virtud de que, como consecuencia de una recomendación que formulamos anteriormente, la Asamblea adquiriría plenas facultades en lo referente a la elaboración y el dictamen de la cuenta pública del Distrito Federal y su propio presupuesto de operación.

4. Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Conviene modificar este artículo para que quede como sigue: "La Asamblea estará organizada en comisiones legislativas para la discusión y el dictamen de los proyectos o iniciativas de leyes o decretos que sometan sus miembros a la consideración del pleno."

Actualmente, este artículo establece que tales iniciativas deberán ser iniciadas, por acuerdo de la Asamblea, ante el Congreso de la Unión .

5. Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Este artículo debe atribuir a la Asamblea la facultad de elaborar, analizar, discutir y aprobar -sin intervención de otra instancia- su propio presupuesto. Actualmente esta facultad corresponde al Congreso de la Unión, del que sin serlo, parece una entidad subordinada.

6. Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La versión actual de este artículo debe de ser modificada para que diga en su párrafo inicial: "El derecho de iniciar leyes, decretos, bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete..."

7. En resumen, junto con la erección del estado número 32, en lo que ahora se conoce como Distrito Federal, y las formas de democracia indirecta que ello presupone, en cuanto a la elección popular de sus autoridades, debe de instituirse, constitucionalmente, el referéndum y el plebiscito en toda la República mexicana.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo.
Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.
- AGUILAR Villanueva, Luis Fernando. Política y racionalidad
administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública.
México, 1982 151 p.
- BERLIN Valenzuela, Francisco. Derecho electoral. Primera edición.
Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. 52 p.
- _____. Teoría y praxis política-electoral.
Editorial Porrúa, S. A. México, 1983. 210 p.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Séptima
edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.
- _____. Diccionario de derecho constitucional,
garantías y amparo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.
- CARPISO McGregor, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo XXI
Editores. Segunda Edición. México, 1979. 240 p.

CASTELAZO, José R. Apuntes sobre teoría de la administración pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1977. 236 p.

COTTERET, Jean-Marie. La comunicación política. El Ateneo. Buenos Aires, 1977. 160 p.

CUE Cánovas, Agustín. Historia de México. 138 p.

DELL GILLETTE, Hitchner and Carol Levine. Comparative government and politics. Harper and Row Publ. New York, U.S.A., 1981.

DUVERGER, Maurice. Sociología política. Editorial Ariel. Barcelona, 1972. Tercera edición. 426 p.

GONZALEZ Casanova, Pablo. La democracia en México. Ediciones Era. México, 1980. Duodécima edición. 233 p.

GONZALEZ Llaca, Edmundo. Introducción al estudio de la opinión pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nal. Autónoma de México. México, 1977. 69 p.

..... Un Congreso ¿para qué?. Cuadernos Deslinde. Universidad Nacional Autónoma de México,. México 1978. 36 p.

- GRANADOS Chapa, Miguel Angel. Plaza Pública. El Financiero. México, D. F. a 28 de Enero de 1993. 53 p.
- HABERMAS, Jurgen. Historia y crítica de la opinión pública. Editorial Gustavo Gili S. A. Barcelona 1981 351 p.
- KEBENHORZTER, Paul. El sistema político del Japón. Centro de estudios constitucionales. Madrid, 1980.
- MADRID Hurtado, Miguel de la. Cien tesis sobre México. Editorial Grijalvo, S. A. México 1982. 116 p.
- MARTINEZ DE LA CERNA, Juan Antonio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A., México 1983.
- MILIBAND, Ralph. El estado en la sociedad capitalista. Siglo XXI Editores. Undécima edición. México, 1981. 272 p.
- MIRA. Números 152 y 153. México, D. F., 8 y 15 de febrero 1993.
- MORENO Moreno, Manuel. Organización política - social de los aztecas y otros ensayos. Imprenta Roa. Cd. Juárez, Chih. México. 141 y 142 p.
- MORENO Sánchez, Manuel. Gobernar y servir a la población. La reforma de la ciudad de México. Nexos 179. Nov. 1992. 27 p
- OCHOA Campos, Moisés. La reforma municipal. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S. A.. México, 1985.
- ORTIZ PINCHETTI, José Agustín. "Capitalinos: fin de la infancia" La Jornada. México, D. F., 31 de enero de 1993. 7 p.

PARIS. Réalisé avec le concours de la Mairie de Paris, de la Préfecture de la Région Ile-de-France et de la Prefecture de Police. Paris, 1979.

PLAN Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaria de Programación y Presupuesto. México, 1989.

POLO Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

PORRUA Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S. A. Décima edición. México, 1977. 525 pp.

RABASA, Emilio Oscar, y Gloria Caballero. Mexicano: esta es tu constitución. Cámara de Diputados. LI Legislatura. México, 1982. 287 pp.

REYES Heróles, Jesús. En busca de la razón de Estado. Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor. México, 1981. 55 pp.

RODRIGUEZ Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos en México. Siglo Veintiuno Editores, S. A. Quinta edición. México, 1982. 360 pp.

"ROMERO: la ciudad de México, sin parlamento local." Entrevista en La Jornada. 16 de abril de 1987. 5 p.

ROWART, Donald C. El Ombudsman. Fondo de Cultura Económica. México 1973. 462 p.

RUIZ Massieu, José Francisco, y Diego Valadez. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México 1987

SANCHEZ Gudiño, Hugo. "Plebiscito ciudadano y reforma política". El Día. México, D. F., 2 de febrero de 1993. 4 p.

SAYEG Helú, Jorge. Breve historia del Distrito Federal. Publicaciones del Sistema de Transporte Colectivo. Departamento del Distrito Federal. México, 1976.

_____. La creación del Distrito Federal. Ediciones conmemorativas de la Fundación de la Ciudad de México.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983. Tomo Primero.

SILVA Herzog, Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. México, 1980. Tomo Primero.

SOLIS Acero, Felipe, y Sergio E. Gutiérrez. Aspectos políticos administrativos del Distrito Federal. Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 1987.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Vigésimasegunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

VIELSA, Rafael. Principios de régimen municipal. Buenos Aires, Argentina, 1962.

ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Constituyente. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.

Leyes y códigos

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, 1983.
159 p.

LA CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982. 434 pp.

CONSTITUCION de 1857. Presentación de Enrique Lombera Fallares.

Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario
Institucional. Edición facsimilar del año 1884.

LEGISLACION electoral mexicana. 1812-1973. Secretaría de
Gobernación. México, 1973. 508 pp.

LEY Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
Colección Porrúa. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa,
S. A. México, 1988. 130-148 pp.

LEY Orgánica del Congreso General. Ley Orgánica de la Asamblea de
Representantes del D. F. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de
Hacienda. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa.
Editorial Porrúa, S. A. México, 1988.

REGLAMENTO para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes
del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del
Departamento del Distrito Federal (Sexta época, tomo 1) el 25 de
julio de 1989.