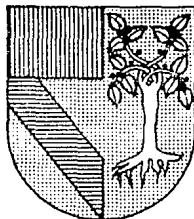


308909

3
zej.

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Con estudios Incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México



**PROPUESTA PARA LA ORGANIZACION
POLITICO-GUBERNATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JUAN MANUEL ARRONIZ SEHEDI

Director de Tesis:

Dr. Eduardo Alfonso Guerrero Martínez



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.

INDICE

	Página
CAPITULO PRIMERO. INTRODUCCION.	1
CAPITULO SEGUNDO. EVOLUCION DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO.	6
2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.	6
2.1.1 EPOCA AZTECA.	6
2.1.1.1 Fundación de la Ciudad de México.	6
2.1.2 SIGNIFICADO DEL TERMINO "MEXICO".	12
2.1.3 GOBIERNO DE TENOCHTITLAN.	12
2.1.4 LA PLANEACION DE LA CIUDAD.	19
2.1.5 NOMBRES Y FECHAS DE REINADOS DE LOS REYES AZTECAS.	20
2.1.6 LA CAIDA DE TENOCHTITLAN.	21
2.2 NACIMIENTO JURIDICO DE LA CIUDAD.	24
2.3 EPOCA COLONIAL.	26
2.3.1 EL AYUNTAMIENTO COMO NUEVA FORMA DE GOBIERNO.	28
2.4 ORDENANZAS DE LA CIUDAD DE MEXICO DE 1728.	44
2.4.1 ORDENANZAS PARA LOS CABILDOS.	45
2.4.2 PROHIBICION DE CONDUCIR CARGAS DE NOCHE. (BANDO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1791).	48
2.4.3 BAÑOS PUBLICOS, LAVADEROS Y TEMASCALES. (BANDO DE 21 DE AGOSTO DE 1793).	48
2.5 HACIA LA INDEPENDENCIA.	50
2.5.1 CONSTITUCION DE CADIZ.	52
2.5.2 CONSUMACION DE LA INDEPENDENCIA. (PLAN DE IGUALA Y TRATADOS DE CORDOBA).	56

	Página.
2.6 LEYES EN VIGOR DURANTE LA LUCHA ARMADA.	60
2.6.1 DECRETO DE 23 DE JUNIO DE 1813.	60
2.6.2 DECRETO DE 23 DE JULIO DE 1813. "DE LOS JEFES POLITICOS".	62
CAPITULO TERCERO. MEXICO MODERNO.	66
3.1 PRIMER IMPERIO. AGUSTIN DE ITURBIDE.	66
3.2 NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL. (A N T E C E D E N T E S)	68
3.2.1 EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION Y LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.	70
3.2.2 DECRETO QUE DECLARA A LA CIUDAD DE MEXICO COMO SEDE DE LOS PODERES FEDERALES.	73
3.2.3 DECRETO DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1824. "GOBIERNO DEL DISTRITO".	76
3.2.4 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE 7 DE FEBRERO DE 1825.	78
3.2.5 ORDEN GENERAL DE LA PLAZA DE MEXICO DE 21 DE AGOSTO DE 1826, RELATIVO A INCENDIOS.	80
3.2.6 PREVENCIONES PUBLICADAS EL 30 DE OCTUBRE DE 1833, REFERENTES A LA PROHIBICION DE <u>VO</u> <u>LAR</u> PAPANOTES.	80
3.2.7 BANDO DE 4 DE ENERO DE 1829, REFERENTE A COMBATES DE MUCIACHOS.	81
3.2.8 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE 17 DE ENERO DE 1830.	82
3.2.9 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE 20 DE MARZO DE 1833.	82
3.2.10 BANDO DE 21 DE MARZO DE 1833, REFERENTE - AL ASEO DE FACHADAS.	82
3.2.11 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE 15 DE ENERO DE 1834.	83

	Página.
3.3 LUCHA DEL CENTRALISMO Y EL FEDERALISMO.	84
3.4 TRIUNFO CENTRALISTA.	86
3.4.1 LAS BASES DE 1835.	86
3.4.2 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.	87
3.4.3 LEYES EN VIGOR DURANTE EL PERIODO CENTRALISTA.	92
3.4.4 LEY DE 20 DE ENERO DE 1837, REFERENTE A LA POTESTAD ECONOMICO-COACTIVA.	92
3.4.5 LEY DEL GOBIERNO INTERIOR DE LOS DEPARTAMENTOS DE 20 DE MAYO DE 1837.	94
3.4.6 POTESTAD ECONOMICO-COACTIVA LEY DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1838.	107
3.4.7 ORDENANZAS FORMADAS POR LA JUNTA DEPARTAMENTAL EN EL AÑO DE 1840.	107
3.5 BASES ORGANICAS DE 1843.	113
3.6 ACTA DE REFORMAS DE 1846-1847.	117
3.7 EL PLAN DE AYUTLA Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857.	122
3.8 LA GUERRA DE LOS TRES AÑOS.	130
3.9 LA REFORMA.	131
3.10 IMPERIO DE MAXIMILIANO.	133
3.11 NUEVA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1857.	134
3.12 EL PORFIRIATO.	135
3.13 LA REVOLUCION.	138
3.14 TRIUNFO DE LA REVOLUCION Y NACIMIENTO DE LA CONSTITUCION DE 1917.	140

	Página
3.15 EL MEXICO POST-REVOLUCIONARIO.	145
3.16 LEY ORGANICA DEL DISTRITO Y DE LOS TERRITORIOS FEDERALES, DE 1928.	152
3.17 LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL DE 1934.	155
3.18 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1941.	153
3.19 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1970.	155
5.20 REFORMA A LA FRACCION VI DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL DE 1977.	156
3.21 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1978.	157
3.22 REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1985.	158
CAPITULO CUARTO. NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES Y ORGANOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA ACTUALIDAD.	
4.1 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	159
4.1.1 CONCESION Y EXPROPIACION, SERVICIO PUBLICO Y UTILIDAD PUBLICA, Y AUTORIDADES QUE INTERVIENEN.	165
4.1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	168
4.1.3 CRITICA.	183
4.1.4 REFERENDUM.	188
4.1.5 LA INICIATIVA POPULAR.	191
4.2 ANALISIS DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	194
4.3 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	196

	Página
CAPITULO QUINTO. LA DIVISION DE PODERES EN EL DISTRITO FEDERAL.	198
5.1 TEORIAS DE LA DIVISION DE PODERES.	198
5.1.1 EVOLUCION DE ESTAS TEORIAS.	198
5.1.2 FUNCION LEGISLATIVA.	201
5.1.3 FUNCION EJECUTIVA O ADMINISTRATIVA.	202
5.1.4 FUNCION JUDICIAL O JURISDICCIONAL.	203
5.2 EL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.	204
5.3 EL PODER EJECUTIVO-ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.	208
5.4 EL PODER JUDICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.	212
5.5 LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.	214
5.6 OTRAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.	222
5.7 NUESTRA OPINION.	226
CAPITULO SEXTO. EL GOBIERNO Y LA CIUDAD QUE DESEAMOS LOS CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL.	224
6.1 OBJETIVOS DEL CAPITULO.	224
6.2 EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL.	224
6.2.1 SOLUCION PROPUESTA.	227
6.3 EL PROBLEMA DE LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.	228
6.3.1 SOLUCIONES PROPUESTAS.	228
6.3.1.1 Necesidad de un Gobernador electo por la población del Distrito Federal.	229

	Página
6.3.1.2 La Consecuente Integración de un Congreso Local para el Distrito Federal.	230
6.3.1.3 La Inminente Reducción del Territorio del Distrito Federal.	231
6.3.1.4 La Despoblación Total del Distrito Federal ¿Solución Utópica ?	232
CAPITULO SEPTIMO. CONCLUSIONES.	234
BIBLIOGRAFIA.	237

CAPITULO PRIMERO.

INTRODUCCION

El Distrito Federal, la ciudad mayormente poblada del mundo, la urbe más contaminada de nuestro planeta, uno de los centros de población con menores oportunidades laborales, donde el subempleo es palpable a cada paso, en cada esquina, la ciudad en la que el hambre empieza a hacer estragos, en donde la delincuencia aflora a cada instante; cuenta entre sus múltiples problemas, además de los anteriores, uno de índole jurídica que como abogados, nos toca intentar resolver, me refiero concretamente al de la completa carencia de autonomía en su gobierno, lo cual se traduce en la ausencia casi total de derechos políticos en sus habitantes y el consecuente estado anti democrático en que vivimos.

Así es, los habitantes de la ciudad de México — y empleo el término de habitantes en lugar del de "ciudadanos", que trae aparejada la titularidad de derechos políticos y la participación en el gobierno de un país—, nos encontramos en una gran desventaja con relación a los ciudadanos de cualquier estado de la República Mexicana, en cuanto a derechos políticos se refiere, que como derechos naturales que son, debieran ser respetados y esto, en nuestro caso, lamentablemente no ocurre.

Dentro de los derechos naturales se encuentra concretamente uno, el de elegir a nuestros gobernantes, a nuestros verdaderos representantes.

La actual organización y estructura del gobierno del Distrito Federal hacen nugatoria, utilizando términos del maestro Burgoa, la participación de la población en la elección de sus autoridades y en la toma de decisiones y relega a la categoría de "ciudadanos de segunda" o simplemente de "habitantes" o "pobladores" a once millones de personas (SIC), que de acuerdo -- con los últimos censos de población y gobierno (1990) residimos actualmente en la capital de la República.

En efecto, los cuasi-ciudadanos del Distrito Federal no gozamos del derecho de poder elegir, por medio del sufragio, a nuestro gobernador, el cual nos es impuesto por el presidente de la República, quien lo nombra y puede removerlo libremente.

Tampoco nos es permitido expresar nuestra opinión por medio del voto para integrar nuestro Congreso Local, pues este no existe, quedando sujeta la legislación en el Distrito Federal a lo que decida el Congreso de la Unión integrado por Diputados y Senadores Federales, que como es fácil darse cuenta, no tendrán el mismo interés en la resolución de los problemas que aquejan a nuestra ciudad por no estar compenetrados con ellos.

No es posible pensar que personas nativas del interior de la República, representantes de sus respectivas entidades fedrativas, tengan la capacidad o el simple interés de legislar "en todo lo relativo al Distrito Federal", como lo expresa --

nuestra Constitución, cuando esos Diputados o Senadores no conocen a fondo y muy probablemente ni siquiera superficialmente los problemas que afectan al Distrito Federal y más aún, no es tán arraigados en él ni se sienten comprometidos para con sus habitantes. Sin embargo, esta situación se da en la práctica.

Al respecto, las autoridades esgrimen como justificación, que en el Distrito Federal explotaría el caos en caso de existir Poderes Locales y que estos entrarían en conflicto inmedia to con los Poderes Federales cuya sede se encuentra precisamen te en el Distrito Federal; incluso se ha llegado a opinar que de darse esta convivencia se ocasionarían conflictos competenciales.

Esta situación de desigualdad de los habitantes del Distrito Federal se vio atenuada en 1986 por la iniciativa del -- entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, que se vio cristalizada con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que abrió las puertas de ese órgano a la participación activa de la ciudadanía, sirviendo como canalizador de los problemas de la entidad al Congreso de la Unión.

La creación de este órgano constituyó sin lugar a dudas - un gran paso hacia al democratización del Distrito Federal aumentando la participación de la ciudadanía por conducto de las Juntas Vecinales, las Asociaciones de Residentes y demás órganos de participación ciudadana, en la colaboración para la so-

lución de problemas que atañen única y exclusivamente al Distrito Federal; sin embargo no debemos contentarnos con la simple creación de este órgano y menos aún si los representantes a la Asamblea lo utilizan, como es costumbre en nuestro país, como un "trampolín" político para lograr sus aspiraciones personales.

El tema del gobierno del Distrito Federal ha adquirido -- a últimas fechas un gran auge, la doctrina se ha mostrado más fructífera, las universidades imparten cátedras en sus aulas - al respecto y la ciudadanía clama a sus autoridades por un cam bio radical.

El objeto del presente trabajo es realizar un análisis - histórico y jurídico de las diversas formas de gobierno que ha experimentado nuestra ciudad bajo los distintos regímenes a - los que ha estado sometida.

Así, se comienza con el estudio de la fundación de la ciu dad de México Tenochtitlan por los aztecas, y se va haciendo - un análisis en forma cronológica acerca de las múltiples face tas por las que ha atravesado el gobierno de la ciudad de Méxi co primero y el Distrito Federal después; concluyendo con el - análisis de su gobierno actual, así como con la expresión de - nuestra opinión acerca de las causas que han ocasionado la ine ficacia del mismo y la consecuente privación de los derechos - políticos de sus habitantes.

Por último, nos permitimos aportar las que a nuestro jui-

cio serían las soluciones idóneas para lograr la democratización total de la ciudad de México y convertir a sus habitantes en verdaderos ciudadanos.

Asimismo, en cada capítulo se mencionan y cuando el caso lo amerita, por su importancia y repercusión, se comentan a fondo las leyes y ordenamientos que han estado vigentes en la ciudad de México hasta nuestros días.

Es también nuestro objetivo crear conciencia en todo aquel que llegue a tener en sus manos el presente estudio, para incitarlo a luchar por el respeto a los derechos naturales que le corresponden por el simple hecho de ser hombre.

Finalmente es mi ferviente deseo poder aportar nuevas -- ideas que sean dignas de tomarse en cuenta por nuestras autoridades y crear en ellas la conciencia para que en esta época de cambios, se logre uno positivo.

CAPITULO SEGUNDO.

EVOLUCION DEL GOBIERNO
DE LA CIUDAD DE MEXICO

2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

2.1.1 EPOCA AZTECA.

2.1.1.1 FUNDACION DE LA CIUDAD DE MEXICO.

Para entrar en materia, en cuanto al gobierno de la ciudad de México, se hace necesario remontarnos bastantes años atrás en nuestra historia y detenernos en el momento mismo de la fundación de la que a la postre se convertiría en la urbe de mayores dimensiones de nuestro planeta.

Con relación a lo anterior, la historia nos ha legado la que si bien es cierto parece tratarse de una leyenda, también lo es que no se aleja mucho de la realidad; me refiero concretamente a los datos relatados por el historiador Veytia, apoyado en la respetable autoridad de Sigüenza, para quien la ciudad de México fue fundada por los aztecas el día 18 de julio de 1327.

Al respecto, me permito transcribir la bella relación -- que del tema hace Torquemada:

"Fue la ciudad de Méjico fundada a los 55 ó 56 años, después de haber llegado a esta tierra, y riberas de la laguna, donde ahora está asentada; cuyos fundadores fueron nueve familias, de las cuales era el mayor, y cabeza de una de ellas - -

llamado Huitzilihuitl, porque le sucedió otro de su nombre -- luego, e hijo suyo, se llamó, el Viejo, estas familias comenzaron la fundación de esta ilustre y magnífica ciudad, aunque se dice de ella, que fue tan pobre en sus principios, que las casillas de los pobres mexicanos eran de cañas y paja, muy hu mildes, por no tener cómodo en aquel medio de la laguna para mejores edificios.

"Dicen las historias que yo he visto, y con suma diligencia - examinado, que luego que llegaron los de la familia mexicana - a estas riberas de la laguna, estuvieron, como peregrinos y - sin ciudad, vagueando de unas partes a otras, más de cincuenta años, hasta que presos y cautivos de los acolhuas de Colhua can se entraron en la laguna, y como tenían un oráculo y respuesta de su sitio, fuéronlo buscando, por entre los carrizos y espesuras de juncias y otras yerbas, que en la dicha laguna dulce se criaban, como en el libro de su peregrinación y veni da se cuenta, diciendo aquí solamente aquello que hace propósito, lo cual sucedió de esta manera.

"Para mejor acertar juntáronse los mexicanos, en un lugar lla mado Temazcaltitlan, que es muy metido en la laguna, y algo - cerca del sitio que ahora tiene la ciudad; y consultando su - cuidado (como aquellos que ya deseaban reposo) salió determinado comprometer en dos de sus sacerdotes, llamado el uno - - Axolohua, y el otro Quauhcohuatl, y encomendándoles el caso, les pidieron con muchos ruegos que con mucha diligencia andu vieses por todos aquellos carrizos y junciales y eligiesen -

lugar seguro y bueno donde poblar. Aceptaron los sacerdotes la petición del pueblo, y tomando en sus manos unos bordones, fueron por entre las cañas y juncia, buscando camino y lugares menos espesos por donde pasar; y habiendo apartándose de su gente un breve trecho, vieron en medio de los carrizos -- o cañaverales un lugar pequeño de tierra enjuta, y en medio de él el Tenuchtli (que ahora tienen por armas) y al derredor del pequeño sitio de tierra, un agua muy verde que cercaba el dicho lugar, y era tan viva su fineza que parecían sus vi sos muy finas esmeraldas. Llegados a este lugar y habiendo visto la particularidad de sus aguas y contemplado la singular y nunca vista visión quedaron admirados y suspensos, en la consideración del fin que podía tener, luego repentinamente desapareció Axolohua, sumiéndose en lo hondo del agua verde, sin saber quien lo hubiese sumido. Viendo el compañero que quedaba lo que había pasado, lleno de temor y asombro, se fue a su gente a contarles lo que había pasado y darles aviso del singular caso. Quedaron los mexicanos tristes y confusos cuando lo oyeron, y cada cual no sabiendo cosa cierta a que atribuirlo; pero estando ellos en esta confusión y pasmo, echando juicios, y dando suspiros de su desgracia y muy cercados de tristeza, apareció Axolohua (que era el anegado) otro día después a la misma hora, que se había sumido en el agua y fue a la presencia de sus mexicanos, los cuales, viéndolo quedaron más asombrados que antes lo habían estado, y con más admiración que tristes habían antes estado. El --

cual los saludó y aseguró de todo mal y daño, y recibéndolo con amor y caricia los mexicanos, le dijeron: seas bien venido Axolohua, que te certificamos que nos has puesto y tenido hartos confusos y cuidadosos, después que Quauhcohuatl, tu -- compañero, nos contó lo que a él y a ti os había pasado. "No temáis mexicanos (dijo Axolohua) de lo que habéis sabido, -- porque aunque es verdad que yo me sumí en el agua, en presencia de Quauhcohuatl fue con particular misterio; porque en lo interior de ella vide a uno por cuyo poder yo llegué a -- aquel lugar que dijo llamarse Tláloc (señor de la tierra) y me habló de esta manera:

[sea bien venido mi querido hijo Huitzilopochtli; (que era el Dios que habían traído los mexicanos consigo, y los había guiado, hasta aquel lugar) con su pueblo: díles a todos esos mexicanos, tus compañeros, que este es el lugar donde han de poblar y hacer la cabeza de su señorío, y que aquí verán ensalzadas sus generaciones.]

"Oyeron los confusos mexicanos con atención las alegres nuevas, y cercados de gozo y alegría, se movieron todos a ver el prodigioso lugar, confesando que ya había tenido fin su peregrinación y que aquél era el lugar de su tierra prometida.

"Habiendo visto el lugar y estando certificados (por las palabras del Oráculo, referidas por Axolohua) de que aquel era el de su poblazón, y que ya no tenían que temer ni que andar en busca de nuevos sitios, comenzaron a rancharse a la redonda del tenuchtli, haciendo chozas y ramadas de juncia y -

cañas, limpiaron aquel lugar, donde hallaron el Tenuchtli, y juntamente lo ensancharon con céspedes que de lo hondo del agua sacaron, y de allí en adelante lo tuvieron y estimaron por divino, y sobre todos los demás, por más maravilloso tomándolo por armas y memoria de su señorío y próspera fortuna. Este sitio duró muy honrado y venerado, hasta la venida de los españoles que con ella, y haber hinchido y llenado de tierra todos aquellos lugares, perdió su nombre y estimación gentílica.

"Puestos en este lugar, pasaban su vida pobre y miserablemente, comiendo cosas de marisco, hasta las raíces de la enea o tule, y éste fue el origen de esta gran ciudad, y el principio que tuvo, pareciéndose a la de Roma, en su poblazón, en haber sido de familias descarriadas, agora por la visión del tunal y la piedra, como la de Roma, de los doce Buitres, fue poblada de gente descarriada y que hacía su habitación en los campos, en casillas humildes y pobres: que es lo mismo que ésta hemos contado, de manera que si Méjico comenzó con prodigiosos y humildes principios, lo mismo fue de Roma. De los primeros que llegaron a la fundación de esta ciudad, se halla haber sido cuatro muy señalado; el uno llamado Aatzin, Ahueyotl, Tenuch y Aelopan. Esto hallé en unos cantares antiquísimos que tratan de la fundación de esta ciudad, y no sabré dar razón si fueron de las nueve cabezas o capitanes, que acaudillaban a las nueve familias que llegaron al primer sitio de Chapoltepec o hijos y descendientes de ellos; porque

la confusión de las historias antiguas no dan más luz. Sólo -
puedo afirmar que el principio y origen de esta gran ciudad -
es lo que tengo referido por la manera y modo que el capítulo
lo ha contado".⁽¹⁾

El relato que antecede, no coincide del todo con el que narra José López Portillo, en el que afirma que Huitzilopochtli, dios de la guerra, guió a su pueblo, salido de Aztlán diciéndole: "así es, ya he ido a ver el lugar y este es bueno y conveniente... Allí se produce lo que nosotros necesitamos, - nada se echa allí a perder. No quiero que aquí os hagan perder. Así os haré regalo de esa tierra. Allí os haré famosos en verdad entre todas las fuentes, de allí se extenderá a todos los lugares nuestra fama... El lugar es un izlote dentro del lago al oriente de Chapultepec, donde encontrarán un águila erguida sobre un nopal y devorando una serpiente".⁽²⁾

Por su parte, Fernando Benítez expresa que "Huitzilopochtli les contó en sueños a sus sacerdotes que buscaran el lugar donde el corazón de su primo Copil, al cual había mandado sacrificar, había reencarnado en un tunal, sobre el cual verían mucha cantidad de plumas verdes, azules, coloradas, amarillas y blancas de los galanos, pájaros con que se sustentaba un águila; a ese lugar donde halláredes el tunal con el águila

- (1) Orozco y Berra, Manuel, "Historia de la Ciudad de México desde su fundación hasta 1854", Biblioteca S.E.P., Ejemplar fuera de comercio, México, 1973, Págs. 13 a 17.
- (2) López Portillo, José, "Distrito Federal", U.N.A.M., México, 1977, - Págs. 15 y 16.

la encima, les dijo, pongo por nombre Tenochtitlan".⁽³⁾

Las anteriores "leyendas" nos dan una idea de como se -- realizó la fundación de nuestra ciudad y una aproximación de -- las fechas en que esto ocurrió, así tenemos que el Códice Men -- docino menciona el año de 1325 como el de la fundación de Te -- nochtitlan, mientras que para Sigüenza, como ya se dijo, la -- fecha exacta de la fundación de la ciudad ocurrió el 18 de -- julio de 1327.

2.1.2 SIGNIFICADO DEL TERMINO MEXICO.

Para el ya citado autor José López Portillo, la palabra -- "México" es una voz derivada de "Mexitl", que a su vez era la -- expresión con que se designaba al dios Huitzilopochtli, anti -- guo caudillo que posteriormente fue divinizado.

La palabra "Mexitl" proviene de dos voces: "Metztli" que -- quiere decir luna y "Xictli" que significa centro u ombligo. -- Entonces la palabra "México" tiene como significado "Lugar -- que se encuentra al centro de la luna".

2.1.3 GOBIERNO DE TENOCHTITLAN.

Una vez establecidos los mexicas en el Valle de Anáhuac, -- (Siglo XIII), fueron sometidos constantemente por Culhuacan y -- Azcapotzalco, pueblos que dominaron a los aztecas hasta el -- año 1417, en que tomó posesión como nuevo "rey" (valga la ex --

(3) CFR. Benítez, Fernando, "La Ciudad de México", Tomo I, Edit. Salvat, -- México, 1980, Pág. 22

presión) Chimalpopoca, bajo cuyo reinado Tenochtitlan dejó de pagar tributo a Azcapotzalco. Es en este momento en donde comienza a escribirse la historia de uno de los pueblos más poderosos y temidos que jamás hubiera existido en aquellas latitudes, el Azteca.

No repetiremos el error en que han caído varios escritores al hablar de la Gran Tenochtitlan como parte integrante - del "Imperio" Azteca, ya que este término (Imperio) es de una connotación cien por ciento europea, por lo que nos concretaremos a enunciar que esta antigua ciudad, junto con los - - acolhuas de Tetzoco y los tecpanecas de Tlacopan formaron -- una especie de gobierno tripartita que pasó a la historia con el nombre de "Triple Alianza"

La dirección de las operaciones militares por virtud de la Alianza, quedó encomendada a los aztecas, quienes poco tardaron en mostrar sus afanes expansionistas, que los llevaron a dominar y dejar sentir su poderío mucho más allá de los confines de la ciudad.

No obstante lo anterior, el derecho azteca, si es que -- puede hablarse de un verdadero derecho como lo conocemos hoy en día, se restringía estrictamente al ámbito territorial de la Gran Tenochtitlan, aunque debemos aclarar que este derecho nunca estuvo encaminado al bien común ni mucho menos, no existía verdaderamente una visión jurídica sino una cosmovisión - esencialmente religiosa entre la comunidad azteca, comunidad

para la cual el individuo nada vale sino por su pertenencia a ella, comunidad además preocupada por una sola cosa: Mantener vivos a los dioses...con sangre humana.

La vida de los aztecas, al igual que la de la mayoría de los pueblos antiguos estaba dominada por la religión y esta se manifestaba en cada actividad, sobre todo en la gubernativa.

La religión de los aztecas era politeísta siendo su dios principal Huitzilopochtli, el sol que nace, combate y muere - todos los días.

Los aztecas creían que los dioses se sacrificaban para crear al hombre; el hombre debía a su vez sacrificarse para alimentarlos a ellos y es por ello que en las guerras hacían prisioneros para ese fin.

Por todo lo anterior, no dudamos en calificar al gobierno azteca como una Teocracia Militar.

La configuración jerárquico-política entre los aztecas, estuvo organizada de la siguiente manera:

El Tlacatecutli o Hueytlatoani fue la máxima figura, contó con facultades de máximo legislador, máximo juez y jefe familiar.

El Tlacatecutli ejercía sus poderes supremos a través de dos "funcionarios" que regularmente eran parientes cercanos de él; era electo por un "colegio de electores" integrado por militares y sacerdotes que también eran parientes suyos, su cargo era vitalicio y cuando moría existía una especie de sucesión indirecta.

Para varios autores, el Tlacatecutli recibe el término de "emperador", por la semejanza de sus funciones con las de los primeros emperadores romanos.⁽⁴⁾

Por último, debemos aclarar que es indiferente hablar de Tlacatecutli, Hueytlatoani, Tecutli o simplemente Tlatoani, ya que todos estos términos hacen referencia al representante directo de la divinidad en la tierra, quien poseía como principal deber, el de hacer la guerra, considerándose como un atributo divino la protección del pueblo.

Como una derivación de dicha función, el Tlatoani llevaba la administración del Estado, eligiendo a la mayor parte de los funcionarios y dictando las leyes necesarias para tal efecto.

El poder estaba casi totalmente concentrado en el Tlatoani, sin embargo, éste era, según la mayoría de las fuentes, designado por la elección de una asamblea integrada por los representantes más distinguidos del aparato gubernamental, -- quienes casi en su mayoría como se dijo, eran familiares suyos.

Como puede verse, se tomaba en cuenta al pueblo para la elección del Tlatoani a través de esta "cámara".

El poder civil estaba en manos del Cihuacóhuatl cuyas funciones eran tanto administrativas como judiciales y consistían principalmente en lo siguiente: Suplir al Tlatoani al --

(4) Así, por ejemplo, se señala en la obra de Alfredo Chavero, "México a Través de los Siglos", Edit.Cumbres, S.A., Tomo I, México, 1967.

mando de la ciudad cuando este faltaba, asesorar al "rey" en sus decisiones, transmitir al pueblo las órdenes de éste; recaudar y administrar los tributos, tanto del pueblo azteca como de los demás pueblos dominados, los que no constituían provincias sino que eran simples tributarios; se ignora la forma en como se administraba la Hacienda Pública, ya que existía el enorme problema de que la moneda no era común, además del Cihucóhuatl dependía la distribución de los prisioneros de guerra para su alimentación y posterior sacrificio; designaba a los miembros del calmecac a los altos puestos políticos; así también le correspondía preservar el poder sacerdotal en el Gobierno, por lo que gran parte de su conformación o integración del mismo se debía a él.

Jurídicamente hablando, el Cihucóhuatl dictaba sentencias de todo tipo y era la autoridad máxima en este ramo. Contaba incluso con la facultad de condenar a una persona a muerte.

No fue sino hasta el reinado de Izcóatl, sin conocerse a ciencia cierta la fecha exacta (entre 1427 y 1440), que se creó por órdenes suyas un tercer órgano de gobierno jerárquicamente inferior a los dos primeros que hemos mencionado: El "Consejo" o Tlatocan.

Este Consejo representaba a los calpullis o grupos territoriales que sustituyeron a los clanes originarios.

Con la creación de los Tlatocan, se redondeó la organización política y administrativa de Tenochtitlán, adquiriendo mayor solidez.

Como ya se mencionó, fue Izcóatl por autoridad propia - quien fundó el Tlatocan y además señaló a los miembros que de berían componerlo, quedando integrados en su mayoría por personas que formaban parte de la familia real. El Tlatocan vino a sustituir a las juntas verdaderamente populares que a su vez fueron sustituidas por las Asambleas de Principales.

Lo anterior constituye una característica del centralismo reinante en la época.

El tema relativo al número de integrantes del Tlatocan o Consejo es harto discutido, sin embargo la mayoría coincide - en que se componía de doce miembros nombrados para ocupar el cargo de consejeros vitaliciamente, eligiéndose a la muerte - de alguno su sucesor por el mismo consejo y recayendo, la mayoría de las veces, esa elección en el hijo del muerto.

Siguiendo el Códice Mendocino, tenemos que el Tlatocan se integraba con los siguientes doce miembros:

- | | | |
|-----------------|-----------------|-----------------------|
| - Tlacatécatl | - Tezcacuatl | - Cuahnochtli |
| - Tlacohcálcatl | - Tecouiltecatl | - Ezhuahúcatl |
| - Huitznáhuatl | - Atenpanécatl | - Acayacapanécatl |
| - Tecoyahuácatl | - Tlillancalqui | - Tequixquinahuácatl. |

El Tlatocan estaba integrado por cinco cámaras, cada una con cuatro miembros para el desempeño de sus funciones, por lo que en total sumaban veinte "dignidades" o puestos consejiles, dos de los cuales podían recaer en la misma persona como se transcribe a continuación:

PRIMERA CAMARA: Los cuatro grandes electores: Tlacatécatl, -- Tlacohcácatl, Tlillancalqui y Ezhuahuácatl, eran parientes-cercanos al rey y de entre ellos se elegía al nuevo Tlatoani.

SEGUNDA CAMARA: Los jefes de los cuatro grandes calpulli: Tlacatécatl, Tlacohcácatl, Huitznáhuatl y Tecoyahuácatl, eran los jefes de los cuatro grandes barrios en que se encontraba dividida la Gran Tenochtitlan por razón de configuración del terreno y no por cuestión de raza. Los calpulli estaban presididos por un jefe que los administraba y repartía las actividades a sus miembros.

TERCERA CAMARA: Los grandes jefes guerreros: Tlacohcácatl, - Tezcacoacatl, Acayacapanécatl y Tequixquinahuácatl.

CUARTA CAMARA: Los grandes ejecutores o ministros: Cuauhnochtl, Tlillancalqui, Atenpanécatl y Ezhuahuácatl.

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

Dentro de estos doce miembros predominaban los guerreros y sacerdotes, coincidiendo estas dos calidades en ocasiones - en la misma persona, cuestión que nos permite redundar en que el gobierno azteca constituía una verdadera Teocracia Militar, como ya quedó asentado anteriormente.

El Calpulli tenía varias connotaciones, pudiéndolo entender como una unidad de producción, ya que eran tierras de explotación comunal cuyos productos se destinaban al culto y a la milicia; como una unidad político-administrativa, al frente

de la cual se encontraba el Calpulec, quien rendía cuentas al Cihuacóhuatl diaria, semanal o mensualmente, según las fuentes.

El Calpulli tuvo también una función social eminente, -- aunque existieron tierras privadas; por último, constituía una unidad religiosa de carácter totémico y una unidad de tributación fiscal, cuyo recaudador lo fue el Capichtli.

El Calpulec estaba asesorado por un Consejo de Ancianos denominado "huehues" y de su persona dependía la administración de justicia en primera instancia.

2.1.4 LA PLANEACION DE LA CIUDAD.

Al estar establecida sobre un lago, la ciudad de México-Tenochtitlan necesitó de una excelente planeación y al centro de la misma se edificó el Templo Mayor dedicado a Huitzilopochtli y Tlaloc, deidades principales de nuestros antepasados.

Existieron también edificios de gran envergadura como -- los palacios de Moctezuma y de Axayácatl y otros edificios menores.

Sobre el lago se encontraban izlotes, cuya comunicación con tierra firme se hizo a través de las calzadas de Tacuba, Tepeyácac e Ixtapalapa, sobre las cuales navegaban las chinampas.

Existieron en la ciudad cuatro sectores: "al noreste que dó Atzacualco... al sureste quedó Zoquiapan... al noroeste se erigió Cuepopan... y finalmente, al suroeste estuvo Noyotlán".⁽⁵⁾

(5) López Portillo, José, Op. Cit., Pág. 18.

Con relación al número de habitantes, Alvear Acevedo, siguiendo a Clavijero, menciona que "existían alrededor de sesenta mil familias que equivalían a medio millón de personas".⁽⁶⁾

Fuera de la ciudad no existió este tipo de organización, lo único que hubo fueron Barrios administrados en base a las tierras llamadas Telpillallis y Autlallis al mando de las cuales se encontraba un Pilli.

La sociedad azteca fue muy estática, siendo los únicos medios para ascender de "status" la guerra o milicia y el sacerdotado.

2.1.5 NOMBRES Y FECHAS DE REINADOS DE LOS REYES AZTECAS.

A continuación, se mencionan los nombres y los años de reinado de todos y cada uno de los reyes aztecas, según el Códice Mendocino:

- Acamapichtli	1376 - 1396
- Huitzilihuitl	1397 - 1417
- Chimalpopoca	1417 - 1427
- Izcoatl	1427 - 1440
- Moctezuma I Ilhuicamina	1440 - 1469
- Axayácatl	1469 - 1481
- Tizoc	1481 - 1486
- Ahuizotl	1486 - 1502
- Moctezuma II Xocoyotzin	1502 - 1520

(6) Alvear Acevedo, Carlos, "Historia de México", Edit. Jus, Méx., 1967, p.72

- Cuitlahuac	1520
- Cuauhtemoc	1520 - 1526

2.1.6 LA CAIDA DE TENOCHTITLAN.

"El día trece de agosto, en martes, a la hora de vísperas de la festividad de San Hipólito, del año de 1521, cayó el último emperador azteca, Cuauhtemoc, en manos de los españoles - y terminó el enconado sitio de la ciudad de Tenochtitlan. Hernán Cortés escribiría después, en este punto cesó la guerra".

(7)

El mismo Cortés da fe del sitio, de la siguiente forma: "De manera que desde el día que se puso cerco a la ciudad, que fue a 30 de mayo de dicho año, hasta que se ganó, pasaron setenta y cinco días".⁽⁸⁾

Como el propio Cortés lo relata, no fue fácil vencer a -- los mexicanos quienes aún estando en desigualdad bélica ofrecieron una gran resistencia al ejército invasor, luchando con armas rudimentarias y multiplicando sus esfuerzos, con la única ventaja de conocer el territorio.

El testimonio de Bernal Díaz del Castillo, lejos de ser -- de satisfacción demuestra el terrible silencio que dejaron los millares de muertos de la Gran Tenochtitlan, que había llegado a su fin:

(7) Cortés, Hernán, "Cartas de Relación de la Conquista", Editorial Espasa Calpe, México, 1971, Pág. 162.

(8) Ibidem.

"... después que se hubo preso Guatemuz, quedamos tan sordos todos los soldados como si de antes estuviera un hombre encima de un campanario y tañesen muchas campanas, y en aquel -- instante que las tañían, cesasen de tañerlas, y ésto digo al propósito porque todos los noventa y tres días que sobre esta cibdad estuvimos, de noche y de día daban tantos gritos y voces unos capitanes mexicanos, apercibiendo los escuadrones y guerreros que habían de batallar en las calzadas, otros -- llamando a los de las canoas que habían de guerrear con los bergantines y con nosotros en los puentes, otros en hincar palizadas y abrir y ahondar las aberturas de agua y puentes -- y en hacer albarradas, otros en aderezar vara y flecha, y -- las mujeres en hacer piedras rollizas para tirar con las hondas; pues desde los adoratorios y torres de ídolos, los malditos tambores y cornetas y atabales dolorosos nunca paraban de sonar. Y de esta manera, de noche y de día teníamos el mayor ruido, que no nos oíamos los unos a los otros, y después de preso Guatemuz cesaron las voces y todo el ruido; y por esta causa he dicho como si de antes estuviéramos en campanario". (9)

Ese trece de agosto lo había pasado Cortés ... atisbando la batalla final desde lo alto de la gran pirámide que -- ocupaba el centro de la plaza de Tlaltelolco, que se había -- ganado días antes. (10) El triunfo se fue asegurando desde --

(9) Bernal Díaz del Castillo. "Conquista de la Nueva España". Págs. 277 y 278.

(10) Op. cit. Pág. 274.

los preparativos y aún así fue costoso por el valor de los defensores.

En medio de aquel silencio tétrico se desarrollaba una impresionante escena en Tlatelolco. Allí en donde aguardaba Cortés trajeron a Cuauhtémoc.

En el mismo lugar donde él y sus antepasados habían adorado a sus dioses, ahora se enfrentó con el conquistador. -- Vencido, más no abatido, le dijo:

"señor; ya he hecho lo que soy obligado en defensa de mi ciudad y vasallos, y no puedo más, y vengo por fuerza y preso ante tu persona y poder; toma ese puñal que tienes en la cinta y márame con él".

Y Cortés respondió: "por haber sido tan valiente y volver -- por su ciudad, que le tenía en mucha más su persona, y que no era digno de culpa ninguna, y que antes se le han de tener a bien que a mal, y que lo que él quisiera era que, cuando iban de vencida, antes que más destruyéramos aquella ciudad, ni hubiera tantas muertes de sus mexicanos, que viniera de paz y de su voluntad, y pues ya es pasado lo uno y lo otro, que no hay remedio ni enmienda en ello, y que descanse su corazón y de todos sus capitanes, y que él mandará a México y sus provincias como de antes.

Y Guatemuz y sus capitanes dijeron que lo tenían en merced".

(11)

(11) Op.cit. Págs. 276 y 277.

Ahí nacería una nueva nación y de los escombros de la otrora Gran Tenochtitlan habría de construirse otra ciudad, que habría de ser una vez más capital de la nueva patria.

Uno de los primeros actos de gobierno sobre la región recién dominada, fue la licencia concedida por Cortés a petición de Cuauhtémoc, para que los sobrevivientes la evacuaran por no resistir la peste que emanaba de los miles de cadáveres, ordenando también que en dos meses volvieran a poblar su antigua ciudad. (12)

Removidos y enterrados los cadáveres y hecha la limpieza de las ruinas y habiendo regresado los habitantes a sus lugares a principios de 1522, ya se construía México...

2.2 NACIMIENTO JURIDICO DE LA CIUDAD.

Aunque no se sabe a ciencia cierta la fecha exacta de la fundación de la ciudad de México y la mayoría de las fuentes son contradictorias al respecto, nos apegamos a la opinión de Guillermo Porras Muñoz quien en su excelente obra citada al pie de página, (13) afirma textualmente lo siguiente: "Volviendo a la interrogante sobre cuando fue instituido el Cabildo de Tenochtitlan-México, encontramos la respuesta en la tercera de las mismas Cartas-Relaciones de Cortés, la que

12) Op. cit. Pág. 280.

13) Porras Muñoz, Guillermo. "El Gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI", UNAM, Dirección General de Publicaciones, México, 1982, Pág. 7.

está fechada en la ciudad de Cuyoacán, en esta Nueva España del mar Océano, a 15 de mayo de 1522 años".

Una vez tomada la decisión de que los españoles habían de poblar en el mismo lugar que tenía, o mejor dicho que tuvo la capital azteca: "hízose el nombramiento de alcaldes y regidores de vuestra majestad, según en sus reinos se acostumbra". Esto, indudablemente ocurrió en Coyoacán y de seguro fue inmediatamente después del célebre 13 de agosto de 1521, aunque se ha afirmado que en noviembre de dicho año, "Cortés es de opinión que la antigua ciudad indígena debe ser completamente arrasada y abandonada". (14)

Ciertamente, la fecha más temprana en la que encontramos citado al gobierno de la ciudad es de un año después; el 20 de diciembre de 1522, salieron para Castilla los procuradores a corte don Alonso de Avila y don Antonio de Quiñones, y llevaban cartas del Cabildo de México, según relata Bernal Díaz del Castillo. (15)

Por simple lógica se puede llegar a concluir que en dicho momento se tomó tan importante decisión. Por una parte Cortés permitió que los indios evacuaran las ruinas de --

14) Porras cita a Edmundo O'Gorman, en sus anotaciones a Francisco Cervantes de Salazar, "México en 1554 y Témulo Imperial", México 1963, - Pág. 31. Citando a George Kubler, "Mexican Architecture of the Sixteenth Century", New Haven, 1948, T.I, Pág. 69.

15) Bernal Díaz del Castillo, Op. cit. Pág. 310.

Tenochtitlan; por la otra, ordenó que volvieran a poblarla en dos meses. Por tanto, desde el primer momento después de la caída de la ciudad, Cortés tuvo interés de formar allí la capital y esto tuvo que incluir una forma jurídica.

La primera relación con que se cuenta de Actas de Cabildo en Tenochtitlan es del 8 de marzo de 1524.

2.3 EPOCA COLONIAL.

Como vimos a grandes rasgos en líneas anteriores, la conquista de nuestra tierra por los españoles fue bastante sangrienta. Pasemos ahora a analizar como fue que se instauró el primer gobierno de la ciudad.

Bajo sus ruinas sepultada Tenochtitlan; arrasados uno a uno sus teocallis y edificios; abandonada después de glorioso sitio a causa del insoportable hedor que despedían los miles de cadáveres; hubo que dejar transcurrir cerca de cinco meses para reconstruirla y levantar de en medio de tanta desolación a la capital que había de ser Nueva España.⁽¹⁶⁾

Se vaciló mucho para elegir el sitio en que debiera construirse la nueva ciudad, varios conquistadores opinaban que se fundase en Coyoacan; otros en Tacuba; otros más que se erigiera en Tetzcoco. Se alegaron diversas razones pero prevaleció la opinión de Cortés quien dijo:

16) González Obregón, Luis. "México Viejo 1521-1581", Editorial Porrúa, -- S.A., México, D.F., 1966, Págs. 23 y 55.

"Que pues esta cibdad en tiempo de los indios quía sido señora de las otras provincias a ella comarcanas que también hera razón que lo fuese en tiempo de los cristianos e que ansí mismo decía que pues Dios Nuestro Señor en esta cibdad quía sido ofendido con sacrificios e otras ydolatrías que aquí fuese servido con que su santo nombre fuese onrado e ensalzado mas que en -- otra parte de la tierra".

Comenzóse la reconstrucción escombrando el terreno de to dos los obstáculos que yacían en él, con restos de su pasada - grandeza y como jirones de gloria que habían dejado sus invictos defensores.

La reconstrucción, de acuerdo con una carta de Hernán -- Cortés dirigida al emperador Carlos V, dio inicio a fines de - 1521 y principios de 1522. (17)

Como lo menciona textualmente Luis González Obregon: "La faena fue grande y laboriosa: hubo que quitar escombros, que - derrumbar los últimos muros que quedaban en pie, que destruir - ídolos, que cegar fosos y canales, y que levantar de nuevo lo que se había demolido: el conquistador, para abreviar la guerra tuvo que destruir, pero los que lo ayudaron en tan ingrata tarea sufrieron el castigo; ellos mismos tuvieron que edificar". (18)

"Los indios amigos -dice el historiador- y los vencidos - mexicanos, fueron llamados al intento, haciendo concurrir un -

17) Cortés, Hernán. Op. cit.

18) González Obregón, Luis. Op. Cit., Pág. 24.

número cuantiosísimo, que a su costo acarreó los materiales, hizo la obra y se mantuvo sin recibir la menor retribución. Muchos indios murieron en semejante labor; pero la ciudad se alzó pronto como por encanto, renaciendo de sus cenizas como ave fabulosa.

En un principio, el gobierno de la ciudad fue eminentemente militar, Cortés era su dueño absoluto, pues ni Carlos V -dice el historiador Orozco- tuvo un palacio, un lugar que recordara que era el dueño de la conquista.

Así, mientras Cortés y los conquistadores vivían en grandes palacios y con no menos lujo, más allá de la traza de la ciudad, el indio, el vencido, el verdadero dueño de todo, cultivaba silencioso un jirón de tierra; con los ojos bajos, melancólicos, y con el corazón oprimido por el recuerdo de su pasada gloria". (19)

2.3.1 EL AYUNTAMIENTO COMO NUEVA FORMA DE GOBIERNO.

La forma de organización del gobierno fue el Ayuntamiento, que comenzó a funcionar antes de 1524, integrado por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes, ocho ediles, un escribano y un mayordomo.

Posteriormente, en 1526, el número de ediles aumentó a doce y luego, en 1527 se redujo a siete para por fin, establecerse definitivamente en 1528 en doce ediles.

Las funciones de los cabildos o ayuntamientos (anteceso-

19) León Portilla, Miguel, "El Reverso de la Conquista", Editorial Joaquín Múrtiz, 7a. edición, México, 1977, Pág. 84.

res del actual municipio), eran las siguientes:

Primeramente les correspondía el cuidado de las obras públicas, siempre bajo la supervisión de los regidores, excepción hecha de los lugares en donde residía la Audiencia, en los que era ella quien se encargaba de estos menesteres.

También tenían por función el cuidado y vigilancia de los -- mercados, ventas y mesones; vigilar el disfrute común por los vecinos de diez leguas a la redonda, de los pastos y montes-- incluyendo las tierras del señorío, luego de levantadas las cosechas.

Le correspondía también cuidar el corte y plantación de árboles y plantas en general.

Otra de sus funciones consistía en llevar a cabo el "remate-- anual" vigilando que se adjudicaran al mejor postor los derechos para vender pan y carne.

Debían formar sus ordenanzas, previa aprobación del virrey.

Por último, repartían a su parecer, las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la Real Cédula del 4 de abril de 1532 expedida por Carlos V.

Las decisiones se tomaban desde el centro, como lo demuestra el hecho de que el cabildo metropolitano tuvo en sus inicios atribuciones muy importantes, tales como las legislativas y-- de gobierno, que llegaban incluso a repercutir en el resto -- de los cabildos de la Colonia.

El Cabildo o Ayuntamiento Metropolitano, tenía en teoría las mismas atribuciones que los del resto de la Colonia, pero --

siendo el caso que la residencia oficial del Virrey era precisamente el área metropolitana, éste tomaba las decisiones más importantes, tales como la ordenación de construcciones locales de gran magnitud.

En resumidas cuentas, el Ayuntamiento Metropolitano aunque - no jurídicamente, sí de hecho, dependía del Virrey. (20)

Como podemos ver, esta herencia ha venido pesando a lo largo de la historia, ya que actualmente ocurre lo mismo con el Gobierno del Distrito Federal, pero de esto hablaremos en su momento.

El papel de la iglesia fue muy importante, ya que desde un principio, siendo los reyes de España (Castilla), católicos, le adjudicaron la tarea de encargarse de los servicios públicos locales de hospitales, cementerios, escuelas, regulación del trabajo y aspectos de abastecimiento.

A partir de 1682 (once de diciembre) con las Ordenanzas de Gobierno, el Ayuntamiento Metropolitano sufre un cambio radical al indicarse en dicho ordenamiento la forma en que éstas debían erigirse, la manera en que debían desarrollarse las votaciones, etc.

El corregidor presidía el Ayuntamiento, cuyas atribuciones principales consistían en funciones de inspección; regu-

20) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal", Editorial Porrúa, México, 1985. Pág. 143.

lar las relaciones entre los indios y los españoles, así como ejercer atribuciones en varios ramos de la administración municipal.

Estas funciones coincidían con las de los alcaldes mayores, que actuaban como tales en las poblaciones de indios y mestizos, y lo hacían como alcaldes corregidores en las poblaciones exclusivas españolas.

Asimismo, existían dos alcaldes ordinarios por cada Ayuntamiento aunque después de siglo y medio su número se fijó en uno sólo. Los alcaldes ordinarios ejercían las funciones que a continuación se mencionan: Conocían en la primera instancia los asuntos de los españoles y de estos con los indios; apoyaban la ejecución de las disposiciones de los jueces eclesiásticos, en los lugares donde no radicaba la Audiencia; tenían la posibilidad de conocer de juicios civiles y criminales en contra de otro alcalde siempre que faltara el gobernador; en estos mismos casos de faltas del gobernador o del corregidor, tenían voto en el Cabildo y podían encargarse íntegramente del gobierno del Ayuntamiento, así como fijar aranceles en las ventas y mesones.

Como puede observarse, a la figura del Alcalde Ordinario le correspondían principalmente atribuciones de suplencia en caso de falta de gobernadores o corregidores en el Ayuntamiento respectivo.

Seguía en la pirámide jerárquica del Ayuntamiento la fi

gura del Regidor, cuyas funciones principales eran la administración de la ciudad, la policía, el abasto, la expedición de licencias para comerciantes (que hoy podrían catalogarse como "sanitarias"), tenía también funciones de salud pública, defensa de las prerrogativas comunales, rechazo de invasiones por los gobernadores, así como funciones legislativas y ejecutivas, sobre todo en el campo comercial.

El cargo de Regidor fue en un principio de carácter vitalicio y gozaba de gran popularidad, sin embargo esto duró poco tiempo, ya que a raíz de la expedición de "La Cédula de la Reina Doña Juana" (15 de octubre de 1522), el cargo se -- convirtió en vendible y renunciabile.

El número de Regidores por cada Ayuntamiento era variable. Inmediatamente después y subordinados a los Regidores, seguían los Alguaciles, cuyas funciones principales eran de tipo policiaco-judicial y consistían en la detención de los delinquentes, el cumplimiento de las órdenes dictadas por -- las Audiencias y los Alcaldes sobre encarcelamiento y custodia de reos, confesos o presuntos responsables de la comisión de algún delito.

Por las noches, les estaba encomendada la función de organizar rondas en las calles del Ayuntamiento, teniendo facultades para detener a los delinquentes sorprendidos "in fraganti" y presentarlos a los jueces.

Cuando el delito no era descubierto en la hora misma de

su comisión, solamente procedía la detención mediante la orden judicial respectiva.

Existía un Alguacil Mayor y un número variable de Alguaciles subordinados, dependiendo de las necesidades del Ayuntamiento

El Ayuntamiento Metropolitano contaba también con un Alférez Real, quien tenía voz y voto en el Cabildo y podía suplir en caso de ausencia al alcalde ordinario.

Otro cargo de importancia lo fue el de Procurador del Cabildo, quien defendía los derechos de los ciudadanos en general y en contra, inclusive del propio Cabildo.

En mi opinión, este cargo podría considerarse como el antecedente más remoto de nuestro actual juicio de Amparo, ya que si bien es cierto que el Procurador era el representante de los derechos del ciudadano de la Nueva España frente a otros conciudadanos, también lo es que representaba a éstos frente a las propias autoridades.

En un principio correspondió al Virrey o Emperador el nombramiento del Procurador de Cabildo, pero esto cambió con Felipe IV, quien por medio de la Cédula de 23 de noviembre de 1623, dispuso que fuese elegido por los Regidores.

Posteriormente, este cargo recibió el nombre de síndico. (21)

21) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. Pág. 14.

Existieron otros cargos, de menor importancia, cuyo nom
bramiento procedía del Cabildo tales como los de Diputados -
de Propios, cuyas funciones consistían en el manejo y admi-
nistración de los fondos y las finanzas del Ayuntamiento; --
los Diputados de Pobres, quienes tenían a su cargo la procu-
ración y atención de los pobres de la cárcel; el Obrero Mayor,
en quien caía la responsabilidad de vigilar las obras públi-
cas.

Siendo los españoles, fieles seguidores de las tradicio-
nes de la corona y católicos por excelencia, se creó el car-
go de Diputados de Fiestas, quienes organizaban las ceremo-
nias tendientes a festejar los aniversarios de la Conquista,
la Jura de los Reyes, las Pompas Fúnebres en memoria de los-
monarcas fallecidos y las consideradas de gran importancia -
ceremonias religiosas.

El cumplimiento de las normas relativas a la seguridad-
pública recaía, como ya se mencionó, en el Corregidor, quien
conjuntamente con los diputados de policía integraban la Jun
ta de Policía.

Existían también personas encargadas de vigilar el abas-
to de productos de los que hoy llamamos "de primera necesi-
dad" a precios razonables, eran los Diputados de Alhóndiga y
Pósito.

Relacionado con lo anterior, existían dos regidores, --

uno llamado fiel, el otro ejecutor, quienes junto con el Corregidor ejercían funciones de verificación y cumplimiento de las disposiciones referentes a subsistencias. Estos regidores podían incluso fijar los precios de los artículos de consumo popular.

El proceso de marca de pesos y medidas estaba encargado a un fiel, labor por la cual el Ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos.

Relacionado también con el comercio, actividad principal de la Nueva España, incluso antes de la llegada de los españoles, se nombró a un veedor del matadero, en quien recaía la responsabilidad de vigilar el ganado que entraba, la limpieza y buenas condiciones del rastro, pudiendo imponer multas a quienes no cumplieran con estas normas.

Por último, existía el Mayordomo de Propios y Rentas.

En lo referente a la Administración de la Hacienda Pública del Ayuntamiento, encontramos lo siguiente: Existía un contador encargado de llevar todos los libros de contabilidad y del manejo de los fondos del Ayuntamiento, -- los que provenían primordialmente de dos tipos de fuentes: -- En primer lugar de los bienes propios, que se dividían en urbanos y rústicos, y en segundo lugar de los arbitrios, que eran las contribuciones provenientes de los particulares y se dividían en las siguientes:

- a) **Sisas** - Consistían en el pago de impuestos excepcionales destinados a obras o servicios públicos.
- b) **Derramas** - También se les conocía como repartimientos y constaban en los pagos que realizaban varias localidades por alguna causa común a ellas, dicho pago se dividía en prorrata entre todas las localidades beneficiadas, el más importante era el que se realizaba para alcanzar a pagar el impuesto correspondiente a la Hacienda Real.
- c) **Concesiones** - Eran rentas que el rey cedía a algunos Ayuntamientos de ingresos que le eran propios.
- d) **Contribuciones** - Aunque no encontré una definición precisa de lo que eran, se presume que debían pagarlas todos aquellos que obtuvieran cualquier tipo de ingresos que no encajaran dentro de los tres anteriores.

Cada Cabildo contaba con dos clases de bienes:

- a) **Bienes comunes** - Aquellos que disfrutaba todo el vecindario.
- b) **Bienes propios** - Aquellos que brindaban algún producto al Ayuntamiento para sufragar gastos públicos.

Pasemos ahora a hablar de la organización territorial de la tierra conquistada.

Como lo afirma el ya citado Ochoa y Campos:

"... En el caso de la ciudad de México se hizo patente el --
trasplante del municipio español a nuevas tierras...". (22)

Lo anterior se constata con las funciones que le fueron
atribuidas al respecto desde sus inicios al Ayuntamiento.

Tales funciones eran las de fundar lazos de vecindad, -
consistentes en tratar de arraigar a los habitantes a sus -
lugares de residencia y las de planificación, consistentes -
en la traza de la ciudad con un gran contenido urbanístico.

En el año de 1786 se adoptó el sistema de organización-
territorial de intendencias, fundándose doce de ellas, cada-
una de las cuales se dividía en partidos y estos a su vez en
municipalidades.

Con lo anterior, los puestos de Gobernador y el de Alcalí
de Mayor fueron sustituidos por los de Intendentes y Subdeleg
gados respectivamente, prevaleciendo en lo esencial sus funci
ones originarias.

Como lo afirmé en líneas anteriores, el gobierno de la
Nueva España era eminentemente centralista y es por ello que
he querido dejar para lo último el análisis de la figura del
Monarca, del Consejo de Indias y del Virrey de la Audiencia.

Las siguientes líneas están basadas en el libro: "El Fed
deralismo Mexicano" escrito por José Gamas Torruco:

22) Op.Cit., Pág. 101.

Como lo afirma este autor, "la organización política de México, hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista". (23)

Las decisiones políticas, la creación de leyes y normas jurídicas en general se concentraron en los órganos metropolitanos, y los de las colonias sólo recibieron funciones delegadas de poca importancia.

La estructuración del gobierno estaba rigurosamente jerarquizada: En el vértice se colocó y mantuvo al monarca, inmediatamente después, actuando siempre sujeto a la sanción real, el Supremo Consejo de Indias; como prolongación de estos órganos, en las colonias y subalternos de ellos, el Virrey y la Audiencia.

El monarca español fue absoluto, concentraba las facultades ejecutiva, legislativa y judicial; la jerarquía gubernamental emanaba de él y actuaba en su nombre; las normas -- que fluían por toda la estructura eran sus creaciones y aun cuando delegaba por fuerza algunas de sus funciones se reservaba siempre el derecho de confirmar o revocar los actos de sus subordinados.

Para auxiliarse en las tareas administrativas correspondientes a cada una de las partes del Reino, el monarca se valió de "Consejos".

23) Gamás Torruco, José. "El Federalismo Mexicano", Biblioteca S.E.P., - Ejemplar fuera de comercio, México, 1975. Págs. 21 y 55.

En cuanto al gobierno de las colonias, el Consejo de In dias tomaba decisiones referentes a materia de hacienda, defensa, relaciones con los indios y, en general, todo lo conducente al "buen gobierno". Era además la Suprema Jurisdicción civil y criminal en los litigios ultramarinos.

La administración colonial sólo puede entenderse en el contexto de la evolución política de España hacia la monarquía absoluta.

El centralismo fue la expresión jurídico-política del absolutismo monárquico y se impuso a las colonias como cosa natural.

La conquista se efectúa ya en pleno tránsito hacia el absolutismo. La caída de La Gran Tenochtitlan en 1521, ocurrió en forma paralela a la victoria de Carlos V, en los campos de Villalar, sobre los comuneros castellanos sublevados en defensa de las libertades de las ciudades.

Los primeros días de la dominación coincidieron con la imposición de la autoridad real sobre la nobleza tradicional.

En la segunda parte del siglo XVI, Felipe II, dueño ya del "Imperio en el cual nunca se oculta el sol", buscó la cohesión de sus dominios comenzando por afirmar su autoridad sobre el Justicia Mayor del Reino, hasta entonces sólido guardian de la conducta del rey, imparcial, independiente e inamovible, pasó a ser un funcionario cuya posición quedaba a -

capricho de aquél.

El proceso centralizador siguió adelante en España, y - en las colonias, con los sucesores de Felipe II permitiéndoles ordenar el reino.

El advenimiento de los borbones llevó la centralización aún más lejos. Felipe V, primer rey de dicha dinastía, era francés, nieto y protegido de Luis XIV, a quien se le atribuye la frase "El Estado soy yo"; consecuentemente Felipe dio fin a los restos de los fueros de Aragón y Valencia, estableció el control de las audiencias, hizo desaparecer las cortes o asambleas locales y sustituyó los consejos del reino, sin excluir el de Indias, por Secretarías de Estado, quedando -- aquéllos sólo como órganos asesores.

Todo este proceso de centralización en España fue teniendo su fiel reflejo colonial.

En la Colonia, el derecho de nombrar y remover libremente a todos los funcionarios era prerrogativa real. Aunque existían administradores y jueces en los territorios ultramarinos, éstos podían actuar sólo dentro de las "instrucciones" que por escrito daba el monarca; rendían informes periódicos a fin de enterar a la Corona de los hechos significativos -- del territorio conquistado; recibían frecuentes "visitas" de inspectores reales y tenían que someterse a un juicio de residencia por el cual se revisaba su actuación y, en todo caso,

se les fincaban las responsabilidades correspondientes.

Para complementar los medios de control se creó la institución llamada "real confirmación", según la cual los actos jurídicos de trascendencia no adquirirían plena validez sin su consentimiento a la decisión final del monarca.

Por medio de la Real Cédula del 25 de junio de 1550 se creó el sistema Virrey-Audiencia (anteriormente se ensayaron la Capitanía General con control por oficiales reales y el Gobierno por Audiencia, ninguno de los cuales funcionó), que habría de quedar vigente en Nueva España por casi tres siglos. Era el virrey representante del monarca y como tal, el ejecutor de sus normas. Poseía la facultad reglamentaria, comandaba las fuerzas armadas, era el vicepatrono de la Iglesia Católica, tenía bajo su responsabilidad la protección de los indios, nombraba a los funcionarios y empleados subalternos y concedía indultos.

La Audiencia tenía facultades judiciales y se le dio -- notable injerencia en asuntos administrativos como "contrapeo" político al virrey. Estaba compuesta por oidores nombrados por el monarca y presidida por el propio virrey. La Audiencia de México, además de actuar como tribuna de última instancia de la Colonia, sancionaba las medidas trascendentales del virrey ejercitando el "real acuerdo", podía fallar causas judiciales en su contra y lo substituía en sus faltas, tenía además la obligación de informar al monarca respecto -

a la situación de los indios, así como del cumplimiento de las leyes dictadas para su protección.

Una segunda audiencia se fundó en Guadalajara con suprema jurisdicción civil y penal en la provincia de Nueva Galicia, pero sus fallos podían recurrirse a la Audiencia de México.

La Colonia fue dividida territorialmente en tres grandes reinos: El de Nueva España, conteniendo las provincias de -- México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca (Antequera), Michoacán (Valladolid) y el Reino de Nueva Galicia, conteniendo las provincias de Jalisco, Zacatecas y Colima, y el Reino de Nuevo León. Dos gobernaciones (Nueva Vizcaya y Yucatán). Una colonia (del Nuevo Santander) y ocho provincias: Texas, Coahuila, Sinaloa,, Sonora, Nayarit, Vieja a Baja California, Nueva o - Alta California y Santa Fe de Nuevo México.

Los reinos de México y Nueva Galicia se sujetaron al Virrey y a la Audiencia respectiva. El Reino de Nuevo León y las Gobernaciones de Nueva Vizcaya y Yucatán eran administradas por un gobernador nombrado por el monarca y subordinado al virrey, aunque no a la Audiencia.

Al frente de cada una de las restantes provincias había un gobernador nombrado indistintamente por el monarca o el virrey, pero siempre bajo la dependencia de este último.

En su interior, las provincias se dividieron en alcal--

días mayores y corregimientos que agrupaban a su vez el conjunto de los municipios.

Esta división permaneció inamovible la mayor parte de la etapa colonial, hubo, sin embargo, una Reforma en 1787, creándose las Provincias Internas de Oriente y las Provincias Internas de Occidente.

La última parte de la estructura auditiva colonial estaba constituida por los municipios, a los cuales se mantuvo -- siempre sujetos a la Audiencia, a los alcaldes o corregidores y más tarde a los intendentes.

Para infortunio de Hispanoamérica, el centralismo español vino acompañado de la firme determinación de que correspondía a los españoles peninsulares, y sólo a ellos, el ejercicio de las funciones gubernativas.

Pues bien, a grandes rasgos esta era la organización que reinaba en la Nueva España en el periodo comprendido desde -- 1521 hasta finales del siglo XVII y principios del XVIII.

Como puede verse toda esta época estuvo viciada por un gobierno cien por ciento centralista, donde las decisiones se tomaban en última instancia por una sola persona (el Rey de España), aunque el propio Virrey de la Nueva España en muchas ocasiones dictaba sus propios bandos y tomaba decisiones sin considerar la opinión del rey.

Pasemos ahora, como se mencionó en la Introducción del presente trabajo, al análisis de algunas de las disposiciones legales que tuvieron vigencia en la Nueva España en épocas ya cercanas a la lucha insurgente que culminaría con la Independencia de nuestro país.

2.4 ORDENANZAS DE LA CIUDAD DE MEXICO DE 1728. ⁽²⁴⁾

Este ordenamiento legal fue aprobado por el Rey Don Felipe V, en cédula firmada en noviembre de 1728.

Disponían que en virtud de la cédula despachada en Valladolid a 24 de julio de 1548, la ciudad de México se llamara "La muy noble, insigne, y muy leal e imparcial ciudad de México" y gozara de los "privilegios y preeminencias de grande, como metrópoli de esta Nueva España", gozando también de las prerrogativas que por rescriptos del príncipe y derecho le competían.

Le imponía la obligación al Corregidor, nombrado en España, de anunciar su llegada con anticipación, presentarse ante el pueblo y el Virrey y tomar posesión de las casas del Ayuntamiento donde deberá residir. Asimismo, deberá prestar juramento al tomar posesión de su cargo en manos de su antecesor de cumplir con las Ordenanzas y Leyes de la ciudad y de guardar secreto de todo lo que se hiciera en Cabildo.

24) Rivas, Carlos, "Colección de Leyes y Disposiciones Gubernativas, Municipales y de Policía vigentes en el Distrito Federal", Tomo I, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, México, 1884.

2.4.1 ORDENANZAS PARA LOS CABILDOS.

Ordenaron la celebración de los Cabildos Ordinarios los lunes y viernes de cada semana del año. Estas reuniones se celebraban en privado hasta el 30 de marzo de 1822 en que se hacen públicas.

El Escribano Mayor era el encargado de transcribir todo lo que en ellas se tratara y acto seguido, se firmaban por los asistentes las Actas y se archivaban bajo llave.

Las resoluciones se tomaban por mayoría de votos y cada día se trataba una materia diferente.

El Capitular (representante) que faltare a un día de sesiones, perdía el día de salario correspondiente, lo mismo se disponía para el Corregidor.

En un principio se prohibieron las sesiones extraordinarias, ésto es, las que no fueran en lunes o viernes, pero posteriormente se aprobaron debiéndose citar mediante notificación a cada Capitular.

Se prohibía a los Capitulares votar decisiones referentes a familiares o deudos y debían de salir del Cabildo una vez expuesta la situación, tomándose la decisión respectiva por los demás.

En caso de no llevarse a cabo lo anterior, la resolución quedaba anulada y podía recusarse al Capitular referido.

El Corregidor, Regidor u Oficial de Cabildo que faltare a su juramento de secreto de los asuntos que se trataren, revelándolo, era privado de su oficio e incurría en pena de --perjuicio y falsedad y las demás arbitrarias según la calidad del caso.

La votación debería hacerse personalmente y guardando - el orden debido, teniendo voto de calidad -en caso de igualdad- el Corregidor.

Los asuntos de Cabildo se dirigían al Servicio del Rey- y del Bien Público.

Se ordenaba que lo hecho y determinado en un Cabildo no se pudiera revocar en otro, porque para revocarlo era necesaria la presencia y el voto de todos los Capitulares que se - hallaran presentes al proveerlo, si alguno no podía asistir- por causa "razonable" enviaba su voto en billete cerrado.

Sin embargo, mediando causa urgente y en bien del inte- rés general, podían revocarse las decisiones de un Cabildo - en otro, sin los requisitos anteriores, pero respetando siempre los derechos adquiridos por terceros vía contrato o cumsi contrato.

Todos los Capitulares estaban obligados a votar sin poder excusarse y si no lo hacían caían en "pecado".

El objeto de esta disposición era que hasta antes de -- levantar el Ayuntamiento, había lugar a variar y reformar --

los votos injustos.

Disponía que cada día 2 de enero de cada año llevaran a cabo las elecciones de oficios para ese año. Los oficios -- eran votados y consistían en: fiel del reposo del rastro, -- veedor de la piedad del matadero, letrado regidor (que debía ser abogado) y letrado de la ciudad.

Podía recaer en una sola persona dos nombramientos, debiendo percibir asimismo dos salarios por el desempeño de estos cargos públicos.

El Procurador General, sin embargo, no podía ser nombrado para desempeñar otro cargo en vista del mucho trabajo que se le acumulaba a su cargo el exigir cuentas al contador de la ciudad para saber lo que se le debiere y lo que se hallare por papeles e instrumentos.

Otras disposiciones que se tomaban en Cabildo eran las referentes a la limpia y empedrado de las calles de la ciudad.

En la parte referente a las Ordenanzas de Alameda, se dispone que las personas que contaban con ganado no lo introdujesen a ese lugar so pena de pagar una multa pecuniaria, -- así como la prohibición de arrancar pasto o árboles de la -- Alameda.

El paso en la Alameda estaba vedado a los españoles vagabundos, mestizos y mulatos facinerosos so pena de la privación de la libertad.

2.4.2 PROHIBICION DE CONDUCIR CARGAS DE NOCHE
(BANDO DE 31-DICIEMBRE-1791)

Esta ley tenía por objeto el de prevenir y evitar en la medida de lo posible los robos que en aquel entonces eran muy comunes.

2.4.3 BAÑOS PUBLICOS, LAVADEROS Y TEMASCALES
(BANDO DE 21-AGOSTO-1793)

Este reglamento, integrado por diecisiete artículos, disponía en términos generales el uso de baños públicos para mujeres y hombres por separado, prohibiéndose la concurrencia de personas de sexos opuestos al mismo baño, así como el orden que debía guardarse en los mismos.

Existían a la fecha (1791) 24 temascales (baños al vapor) autorizados por licencia del gobierno, que contaban con agua fría y caliente, excusados y leñeros, con sus respectivas letrinas.

La solicitud para abrir una casa de baño se presentaba por escrito a la Junta de Policía expresando si iba a ser de hombres o mujeres, y debía expresarse asimismo si se construiría o no un lavadero, a la solicitud se acompañaban, según lo expresa el artículo 12 del Reglamento, los documentos que acrediten la propiedad de la finca o terreno en que se intente el establecimiento, la cantidad de agua a usarse y el plano de la forma y disposición que se pensare dar a la "casa".

Si la Junta acordaba que se cumplía con los requisitos, se le habilitaba para extender la licencia superior al particular, previo examen "de ojos" que realizaba el Regidor encargado de la Policía del Cuartel y el Maestro Mayor del Distrito.

Las licencias eran vitalicias y no perpétuas, no pudiéndose transmitir la concesión de uno a otro particulares.

Existían, entre otras, las siguientes penas: por abrir una casa de baño sin licencia, la de que se cierre y recoja la merced de agua.

Por la contravención de no tener en la puerta el señalamiento de tratarse de hombres o mujeres a que estuviere destinada, la suspensión de uso y ejercicio hasta que se cumpla con dicho señalamiento, y pagando 25 pesos de multa, si no se verificare, y en caso de reincidencia la falta de licencia.

Al administrador que consintiere hombres y mujeres en los "placeres" y temascales, 25 pesos de multa por la primera vez, doble por la segunda y por la tercera se hacía acreedor a la pena que se considere justa a este delito.

A los que entraren a los placeres con el pretexto de -- echar agua u otro, la de 50 azotes y un mes de grillete en las obras públicas; y al administrador que lo consintiere 50 pesos de multa.

Los administradores que no tuvieron luces correspondien

tes en los pasadizos después de la "oración de la noche" y no cerrasen la puerta a la hora señalada, se hacían acreedores a una multa de doce pesos. La misma pena se ganaban los que -- permitían que la lavandera se desnudare para lavar su propia ropa y, por último, veinticinco pesos al administrador que no fijase un ejemplar de este bando en un lugar visible en su -- local.

Como puede verse, existía una reglamentación bien estructurada con respecto a los establecimientos denominados "placeres" o "casas de baño" que bien podríamos considerar como un antecedente remoto del otorgamiento de licencias actual.⁽²⁵⁾

2.5 HACIA LA INDEPENDENCIA.

Fue con este tipo de disposiciones que nuestro país se -- rigió hasta los primeros años del siglo XIX, soportando regímenes totalmente centralistas en donde los cargos públicos -- única y exclusivamente podían ser ocupados por españoles y -- fue precisamente esto lo que motivó que la ya creciente población criolla comenzara a alzar su voz de protesta en demanda de una mayor participación. Lo anterior desembocó en la formación de una comisión criolla para las Cortes de Cádiz.

Como lo relata Gamas Torruco en su obra ya citada⁽²⁶⁾, -- las Cortes de Cádiz se abrieron de manera solemne el 24 de --

25) Rivas, Carlos, Op. Cit.

26) Gamas Torruco, José, Op. Cit., Pág. 29

septiembre de 1810, nueve días después de la iniciación de la guerra de independencia en México. La diputación mexicana fue integrada por diecisiete miembros. (27)

El punto total de las discusiones expresó la necesidad de aliviar el centralismo colonial.

El primero de agosto de 1811 los diputados americanos, después de concluir que la causa principal de la insurrección de algunas provincias era el despotismo de la administración española, propusieron el establecimiento de juntas o asambleas provinciales semejantes a las que existían en España.

Ramos Arizpe, representante de la Provincia Interna de Coahuila, descolló como el más destacado miembro de la delegación mexicana y propuso la creación de "juntas subalternas" en cada provincia, opinando que cada una de ellas debería quedar sujeta a autoridades diversas, según el asunto de que se tratara, e invariablemente distantes.

Propugna por la existencia de un gobierno superior y común en cada junta, así para lo puramente gubernativo como para lo judicial, pues los jefes superiores y reales audien-

27) Joaquín Belle Cisneros (Méx.); José Simeón de Uría (Guad.); José Calle tano de Focerrada (Vallad.); Joaquín Maniau (Ver.); José Florencio Barragán (S.L.P.); Antonio Joaquín Pérez (Puc.); Miguel González Lastiri (Yuc.); Octavio Obregón (Gto.); Mariano Mendiola (Qro.); José Miguel de Gordoza (Zac.); José E. de Cárdenas (Tab.); Juan José de la Carza (N.L.); Juan María Ibáñez de Corvera (Oax.); Miguel Guridi y Alcocer (Tlax.); Manuel María Moreno, José Gureña y Miguel Ranzos Arizpe (Provincias Internas de Oriente).

cias residían fuera, a mucha distancia.

Propuso asimismo, el nombre de cada junta a la que llamó "diputación provincial" (término que se adoptaría después en la Constitución de Cádiz).

Los diputados de la Nueva España pretendieron conseguir una mayor autonomía para las provincias y rechazaban airadamente la intervención del Virrey; éste sin embargo, subsistió de hecho. Asimismo se propugnó en la formación de Ayuntamientos formados por elección popular y la abolición de los regidores perpetuos, discutiéndose ampliamente sobre el tiempo - que deberían durar en sus cargos.

A grandes rasgos fue así como nació el Federalismo en nuestro país.

2.5.1 CONSTITUCION DE CADIZ.

La Constitución de Cádiz fue promulgada y solemnemente jurada en México el 30 de septiembre de 1812.

Pasemos ahora a analizar los puntos más relevantes de este documento:

La Constitución redujo el número de provincias existentes, las Cortes de Cádiz ordenaron la formación de diputaciones provinciales mexicanas en número de seis.

Es un documento de corte liberal cuyo nombre original es el de "Constitución Política de la Monarquía Española" y

abarca en el concepto de "nación española" tanto a la península como a las colonias, establece la monarquía limitada -- con las cortes, en las cuales están igualmente representadas todas las provincias, como suprema asamblea legislativa, el rey como ejecutivo y el Supremo Tribunal como órgano judicial. El gobierno provincial se comparte entre un jefe político -- nombrado por el rey, y las diputaciones provenientes de la elección popular.

Los Ayuntamientos se componían de alcaldes, regidores y procurador síndico, todos presididos por un jefe político en donde lo hubiese y el alcalde del primero que se hubiere nombrado de existir dos.

Algunos artículos importantes para el tema que nos ocupa son los siguientes:

ARTICULO 312.- Dispone la elección popular para los alcaldes, regidores y procuradores síndicos. Asimismo abole los puestos perpetuos. (Los alcaldes duraban un año en su puesto y los regidores y regidores síndicos seis meses).

ARTICULO 325.- "En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior". (A ella le debía rendir cuentas de su gestión -cada año- en materia financiera, hacendaria y de obra pública, el Ayuntamiento).

ARTICULO 326.- "Se compondrá esta diputación del presidente,

del intendente y de siete individuos elegidos en la forma -- que se dirá...".

ARTICULO 328.- "La elección de estos individuos se hará por los electores de partido, al otro día de haber nombrado los diputados de cortes, por el mismo orden con que éstos se nombran".

ARTICULO 329.- Enumera las facultades de las diputaciones, - siendo las más importantes las de intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones correspondientes a la provincia, velar la correcta inversión de -- los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, - cuidar del establecimiento de los ayuntamientos, proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras de utilidad común, promover la educación de la juven-- tud, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, -- etc.

No obstante que la nueva constitución limitaba las funciones del virrey, en la ciudad de México sus disposiciones no se aplicarían al pie de la letra ya que el virrey Venegas, a principios de 1813 comenzó a prorrogar los cargos existentes.

Con la llegada del nuevo virrey Don Félix María Calleja del Rey, el 4 de marzo de 1813, se realizó la reunión de - - electores y se votaron los nuevos puestos de alcaldes consti

tucionales, que fueron habilitados el día 7 de marzo de 1813.

La Constitución de Cádiz fue de efímera existencia ya - que se abolería el 4 de mayo de 1814 por el decreto real de Fernando VII quien volvió al sistema absolutista.

Como consecuencia del triunfo de la revolución liberal-dirigida por el General Rafael del Riego, Fernando VII restableció, por decreto del 7 de marzo de 1820 la Constitución - de Cádiz, misma que fue jurada el 31 de mayo por el virrey - Apodaca, aún en contra de su voluntad, presionado por un levantamiento en Veracruz.

A raíz de este acontecimiento se reinstalaron los ayuntamientos y las seis diputaciones provinciales, número que - posteriormente aumentó a siete.

En 1821 se designaron en la ciudad de México a los electores que nombrarían a los encargados del Nuevo Ayuntamiento.

El artículo 131 de la Constitución de Cádiz disponía como obligaciones de los Ayuntamientos y en consecuencia para el de la ciudad de México las siguientes: Mantener a su cargo a la policía de salubridad y comodidad; ayudar a la Alcaldía en cuestiones de orden público y seguridad; la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios; nombrar depositarios de dichos caudales; repartir y recabar las contribuciones y enviarlas a la Tesorería correspondiente; pagar con fondos comunes los establecimientos dedicados-

a la impartición de la educación; cuidar los hospitales y orfanatorios; formular las ordenanzas del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación; y por último, tenían a su cargo la realización de obras públicas tales como caminos, puentes, calzadas y la promoción del comercio y la industria en su localidad.

2.5.2 CONSUMACION DE LA INDEPENDENCIA. (PLAN DE IGUALA Y TRATADOS DE CORDOBA)

La Independencia de México se alcanzó en 1821 con la -- unión entre quienes habían luchado por ella y quienes la habían combatido. Dos corrientes confluyeron en la hora final: La formulada por insurgentes y republicanos y la de los intereses criollos profundamente identificados con el Régimen Colonial.

El 24 de febrero de 1821 una fracción del ejército realista, comandada por Agustín de Iturbide, logró unirse con las tropas del insurgente Vicente Guerrero. Ambos jefes firmaron el "Plan de Iguala" que proclamaba la Independencia, establecía la monarquía como forma de organización política, ofrecía la corona a Fernando VII o a cualquier otro príncipe de sangre real, aseguraba la vigencia de la religión católica y los privilegios del clero secular y regular, prometía garantías a la propiedad y mantenía los cargos civiles, eclesiásticos y militares sin alteración alguna. Además esquematizaba un gobierno provisional que actuaría mientras no llegara el monarca.

Este documento se componía de un total de veintitres bases, cuyos puntos principales son los que se mencionan en el párrafo que antecede, así como el hecho de que el gobierno monárquico estaría templado por una constitución del país; y que en tanto llegaba el rey, el gobierno quedaría en manos de una junta gubernativa y si aquél no se resolvía a venir, las cortes decidirían si ha de continuar esta junta o sustituirse por una regencia.

El Plan de Iguala fue prácticamente ignorado en la ciudad de México, capital del país, la que seguía bajo el dominio realista del Virrey Apodaca, quien convocó a elección de diputados a las cortes para 1822 y 1823.

Los documentos más importantes de esta etapa de nuestra historia lo fueron los llamados "Tratados de Córdoba" que esquematizaron, ampliaron y formalizaron lo dispuesto en el Plan de Iguala, teniendo eficacia para todo el país.

Estos documentos se firmaron el 24 de agosto de 1821 por Agustín de Iturbide y Don Juan O'Donojú, quien acababa de llegar a nuestro país en calidad de virrey sustituyendo a Apodaca.

Los puntos más importantes de estos documentos y que tienen relevancia para la presente investigación, los tomaremos de la excelente obra de Alvaro Matute y son, a saber:

ARTICULO 1o.- Esta América se reconocerá por Nación Soberana

e Independiente y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano.

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

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

ARTICULO 6o.- Se nombrará inmediatamente, conforme al espíritu del Plan de Iguala, una junta compuesta de los primeros hombres del Imperio... cuyo número sea bastante considerado para que la reunión asegure el acierto en las decisiones que serán emanaciones de la autoridad.

ARTICULO 7o.- Dicha junta recibirá el nombre de Junta Nacional Gubernativa.

ARTICULO 11o.- La Junta Provisional de Gobierno nombrará en seguida de la elección de su presidente, una Regencia compuesta de tres personas, de su seno o fuera de él, en quien residirá el Poder Ejecutivo y que gobierne en nombre del monarca - hasta que este empuñe el cetro del imperio.

ARTICULO 12o.- Instalada la Junta Provisional gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y mientras las cortes formen la -- Constitución del Estado.

ARTICULO 14o.- El Poder Ejecutivo reside en la Regencia, el Legislativo en las Cortes, pero como ha de mediar algún tiem

po antes de que éstas se reúnan para que ambas no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Junta el Poder Legislativo: primero para los casos que puedan ocurrir y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes, y entonces procederá de acuerdo con la Regencia; segundo, para servir a la Regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones. (28)

Asimismo, Los Tratados de Córdoba autorizaban para salir del imperio a las personas que no teniendo obligaciones que cumplir quisieran hacerlo, así como a los empleados públicos o militares descontentos con la Independencia, los que debían hacerlo en el tiempo que les fijara la Regencia y pagando los derechos respectivos.

Estos dos documentos analizados (Plan de Iguala y Tratados de Córdoba), sobre todo este último, tuvieron una gran trascendencia en el gobierno de la ciudad de México, ya que ambos la designaban como ciudad capital del Imperio.

La Junta Gubernativa fue instalada por virtud del Acta de Cabildo del día 28 de septiembre de 1821 y quedó integrada en su mayoría por ex-funcionarios de la administración colonial, de inmediato se nombró a Iturbide como su presidente (29 de septiembre de 1821), expidió un "Acta de Independencia del Imperio Mexicano" sobre las directrices señaladas en Iguala y Córdoba e integró la Regencia.

28) Natute, Alvaro. "México en el Siglo XIX, Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas", U.N.A.M., México, 1973, Pág. 731.

La ciudad de México, sin embargo, no fue afectada en su estructura, conservándose el Ayuntamiento bajo el dominio realista hasta la entrada victoriosa de Agustín de Iturbide, - - quien lejos de destruirlo, lo conservó ya que como se mencionó anteriormente este órgano había hecho en toda Nueva España oposición a la fuerza real tanto administrativa como política mente, por lo que inclusive sirvió de apoyo a los insurgentes.

2.6 LEYES EN VIGOR DURANTE LA LUCHA ARMADA.

Durante los once años con once días que duró la lucha armada de Independencia, estuvieron en vigor, entre otras, las siguientes leyes:

2.6.1 DECRETO DE 23-JUNIO-1813.

Este ordenamiento se refiere a las obligaciones de los Ayuntamientos y entre sus disposiciones se encuentran:

La obligación de la policía de cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de caridad, en virtud de ser ella la encargada de la salubridad y comodidad de los ayuntamientos.

Dentro de las obligaciones de la misma policía se contemplan las de velar sobre la calidad de los alimentos de todas clases, cuidar que exista un cementerio en cada pueblo, cuidar de la desecación o bien dar curso a las aguas estancadas o insalubres y remover todo lo que en el pueblo o en su término pueda alterar la salud pública o la de ganados.

El presente ordenamiento regula el "estado de movimiento de la población", que es lo que hoy conocemos como registro civil.

Contempla la creación de Juntas de Sanidad y de lo que se debía hacer en casos de epidemias.

Era obligación de cada Ayuntamiento el cuidado de los caminos rurales y travesías de su territorio y de todas las obras públicas de utilidad, beneficencia u ornato que estuvieren dentro de su jurisdicción.

Obligaba al alcalde a ejecutar las medidas generales de buen gobierno para asegurar y proteger a las personas y bienes de los habitantes, que se tomaban en el Ayuntamiento.

Estaba a cargo de cada Ayuntamiento la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos existentes o que en adelante existieren. Asimismo, era su facultad el poner en conocimiento a la diputación provincial de la carencia de fondos para la construcción de obras públicas.

El Ayuntamiento debía cuidar de las escuelas de primeras letras y otros establecimientos de educación que se pagaban con fondos del común, debía también pagar a los maestros.

Por último, era obligación del Ayuntamiento la de rendir cuentas a la diputación provincial acerca de revocación de -

actos, publicación de leyes, renuncia de secretarios, elecciones y alojamientos para los militares.

Del análisis de este Decreto concluimos que se encuentran perfectamente delimitadas las obligaciones de los Ayuntamientos, lo que significaba una gran seguridad jurídica para los particulares que conocían el alcance de las funciones de la autoridad.

2.6.2 DECRETO DE 23 DE JULIO DE 1815.

"DE LOS JEFES POLITICOS"

Este Decreto contempla, además de las atribuciones que ya tienen encomendadas por diversas leyes, las atribuciones del Gobernador.

Reside en el gobernador de cada provincia, nombrado, como ya quedó establecido en párrafos anteriores de este trabajo, por el rey, la superior autoridad dentro de su demarcación territorial para cuidar la tranquilidad pública, el buen orden, la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, la ejecución de leyes y órdenes del gobierno y en general de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de las provincias.

Responderá el gobernador de la provincia y en consecuencia de la ciudad de México, de los abusos de su autoridad. - Deberá ser puntualmente respetado y obedecido de todos.

El gobernador tenía facultades no solo para ejecutar gu

bernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y bandos de buen gobierno, sino que tendrá facultad para imponer y exigir multas a los que le desobedezcan o le falten al respeto y a los que turben el orden o el sosiego públicos.

El cargo de jefe político estaba por regla general separado de la comandancia de las armas, excepto en casos de amenazas graves por parte del enemigo en las que podrá encargarse de reunir temporalmente el mando político y el militar, - rindiendo a las cortes cuenta de los motivos que haya tenido para ello.

El presente Decreto imponía al jefe político la obligación de residir ordinariamente en la capital de la provincia debiendo hallarse precisamente en ella los días de los nombramientos de los electores del partido de la capital, de los diputados de cortes y de diputados provinciales, a cuyas sesiones acudiría en su calidad de presidente.

El intendente suplirá las faltas temporales del gobernador siempre que no se hallare designada de antemano por el gobierno a otra persona y a falta de este, el alcalde primero nombrado de la capital hará las veces de jefe político.

El jefe político cuidará de que se proceda desde luego al nombramiento de los Ayuntamientos de conformidad con la Constitución de Cádiz. Presidirá sin voto el Ayuntamiento de la capital de la provincia, pero contará con voto de calidad en caso de empate.

El jefe político será el único conducto de comunicación entre los Ayuntamientos y la Diputación Provincial, como así mismo entre ésta y el Gobierno.

Era el encargado de circular por toda la provincia las leyes y decretos que se expidieren por el gobierno, ordenando su publicación en la capital de la provincia y cuidando de remitir las leyes y decretos a los jefes políticos subalternos o a los alcaldes primeros de las cabezas de partido - para que las hiciesen circular.

Era su facultad también arrestar a los que se hallen de linquiendo infraganti y entregarlos a disposición del juez - competente en un término de veinte y cuatro horas.

Es obligación del jefe político remitir anualmente una relación de los nacidos, casados y muertos en su provincia.

En casos de enfermedades contagiosas o endémicas, tenía la facultad de tomar las medidas pertinentes por sí o con la junta de sanidad o la diputación provincial.

Le correspondía también conocer y resolver de los "recursos de nulidad" contra los nombramientos, pero en ningún caso el jefe político suspenderá el otorgamiento de la posesión a los nombrados el día señalado por ley.

Contaba con otras facultades en materia agrícola, industrial y comercial, así como inspeccionales en ramas de bagajes, alojamientos y subsistencias de las tropas armadas.

Ratificaba también anualmente el plan estadístico de la provincia, elaborado por la diputación provincial.⁽²⁹⁾

Como puede observarse, el jefe político contaba con toda clase de facultades que hoy podríamos calificar de legislativas, ejecutivas y judiciales, y tenía intervención prácticamente en todos los ramos de la vida pública a semejanza de lo que es el Presidente de la República hoy en día, constituyéndose en un auténtico "todologo".

29) Rivas, Carlos, Op. Cit.

CAPITULO TERCERO.

MEXICO MODERNO

3.1 PRIMER IMPERIO. AGUSTIN DE ITURBIDE.

El primero de noviembre de 1821 el Congreso había sido convocado e integrado de acuerdo con el sistema electoral pre visto en la Constitución de Cádiz.

El Congreso estaba integrado por las tendencias predomi nantes: los borbonistas, defensores de los postulados del -- Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; los iturbidistas, servidores de las ambiciones del ex-coronel realista, y los republicanos.

Se decretó la separación de los poderes Legislativo, - Ejecutivo y Judicial.

Sin embargo, las cortes españolas declararon nulos e ile gales a los Tratados de Córdoba, lo que desembocó la declara ción por parte del Congreso de que la soberanía nacional re- sidía en el Congreso Constituyente al que le correspondía el poder Legislativo; delegándose el Ejecutivo en la Regencia y correspondiéndoles a los Tribunales el Judicial.

La declaración de nulidad de los Tratados de Córdoba, - por parte de las cortes precipitó la proclamación de Agustín de Iturbide como emperador, el 18 de mayo de 1822 apoyado -- por el Sargento Pío Marcha; nombramiento que le reconoció al

día siguiente el Congreso, nombrándolo "Emperador Constitucional del Imperio Mexicano".

La ciudad de México, en su estructura política no sufrió cambio alguno, ya que Agustín de Iturbide mantuvo el Ayuntamiento como base de su gobierno, como ya se mencionó.

El breve gobierno iturbidista⁽³⁰⁾ fue despótico y torpe. Atacó la libertad de prensa, encarceló a diputados republicanos y propuso la disminución de ellos en el Congreso.

Iturbide, por las fricciones constantes que sostenía -- con el Congreso, lo disolvió el 31 de octubre de 1822 y lo reemplazó por una Junta Nacional Instituyente que él mismo -- nombró.

Esta Junta tenía como objetivos principales los de dictar medidas en materia hacendaria, tendientes a la recuperación económica del país; formar un proyecto de constitución para proponerlo al Congreso que se eligiera y realizar la convocatoria del mismo.

El primero de febrero de 1823 se propone el Plan de Casa Mata, que exigía la inmediata reinstalación del Congreso y el reconocimiento del principio de soberanía nacional. -- Fueron sus autores Antonio López de Santa Anna y José Antonio

30) Comenzó el 19 de mayo de 1822 y culminó con la abdicación del "Emperador" y su salida del país el 11 de mayo de 1823.

Echávarri. El movimiento fue pronto secundado por la "vieja guardia" insurgente: Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero.

Iturbide, presionado por la rebelión, reinstaló el Congreso el 4 de marzo de 1823. No bastando esta providencia - para sofocar la opresión, el emperador presentó su formal abdicación el 14 de marzo del mismo año.

Durante el gobierno iturbidista no existieron leyes especiales para la ciudad de México y lo único digno de mencionar se por ser de interés para el presente estudio es que la capital del Imperio y el asiento de los poderes Legislativo, - Ejecutivo y Judicial siguió siendo, como lo disponía el artículo 4 de Los Tratados de Córdoba, la misma ciudad de México.

3.2 NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL. (ANTECEDENTES)

El Congreso formó un poder Ejecutivo provisional integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, los tres insurgentes y republicanos.

El Congreso era criticado y severamente cuestionada su legalidad por parte de las diputaciones de todo el país, las que enviaron comisionados a la ciudad de México con el objeto de exigir la convocatoria de una nueva asamblea.

Las diputaciones y provincias comenzaron a tomar provi-

dencias para estructurarse políticamente dándose órganos propios.

Tales acontecimientos motivaron al Congreso a expedir un decreto el 21 de mayo de 1823 prometiendo que se expediría la convocatoria pedida.

Sin embargo, el proyecto de ley respectivo no fue publicado sino hasta el 9 de junio de 1823, mismo día en que el Congreso ordenó la impresión de las "Bases de una República Federal". (31)

El 12 de mayo de 1823, la diputación provincial de Guadalupe fue la primera en manifestarse por formar parte de un Estado Federal Mexicano "semejante al norteamericano", y el 16 de junio del mismo año dicha diputación provincial se declaró en "Estado Libre y Soberano de Jalisco" y apuntó las bases de su organización política interna: Una legislatura, un gobernador, un Tribunal Superior de Justicia y las autoridades municipales respectivas. El 5 de septiembre, la legislatura provincial convocó elecciones a un Congreso Constituyente Estatal, que se reunió el 14 del mismo mes, destinado a elaborar la Carta Política Fundamental del Estado de Jalisco.

Lo mismo ocurrió en Oaxaca, que el primero de junio se declaró independiente del gobierno central de México.

31) Gana Torruco, José. Op. cit. Pág. 45.

Aquí hacía su primera aparición en nuestro país el Federalismo, que pronto fracasaría para volver al sistema central.

3.2.1 EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION Y LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

El nuevo Congreso Constituyente quedó instalado en 7 de noviembre de 1825. Dada ya de hecho la independencia provincial, hubo de sistematizarse el todo.

El molde lógico fue la Constitución de los Estados Unidos de América, que en aquel entonces circulaba por extractos en la mayor parte de los periódicos nacionales.

Prisciliano Sánchez preparó el 28 de julio de 1825 un documento llamado "Pacto Federal del Anáhuac", en el que se expresaba que las provincias "han exigido el Estado Federal y que a esa voluntad debe plegarse el Congreso". El documento afirma que "La nación queda una, indivisible, independiente y absolutamente soberana en todo sentido, porque bajo de ningún respecto político reconoce superioridad sobre la tierra, sus intereses generales los administra la autoridad central-dividida en tres poderes supremos... Cada Estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior, bajo cuyo respecto se dice soberano de sí mismo. Tiene su legislatura, su gobierno y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan...". (32)

32) Reyes Heróles. "El Liberalismo Mexicano", Tomo I: Los Orígenes, UNAM Facultad de Derecho, México, 1957. Págs. 382 y ss.

El "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" fue aprobada el 4 de enero de 1824. (33)

La nueva "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" se publicó el día 5 de octubre de 1824 y aquí -- quedaba consagrado el Federalismo.

Se establecieron dos tipos de órdenes, el de la Federación y el de cada uno de los estados. Se crearon tres órganos federales:

El Legislativo formado por un Congreso General compuesto por dos cámaras: la de Diputados, integrada por representantes de elección popular en un número proporcional a la población y la de Senadores integrada por dos representantes de cada estado, nombrados por las respectivas legislaturas.

El Ejecutivo quedó depositado en un Presidente y un Vice-Presidente para suplir las ausencias del primero, ambos se elegían por las legislaturas de los estados; cada una de éstas designaba dos personas, la que obtenía el mayor número de votos sería Presidente y el que le siguiera Vice-Presidente. Esta norma produjo efectos desastrosos ya que el vicepresidente casi invariablemente fue el peor rival del presidente.

El poder Judicial Federal quedó depositado en una Supre

33)Otros afirman que se aprobó el 31 de enero. La opinión que prevalece es la que arriba se menciona.

ma Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y Juzgados - de Distrito.

Cada uno de los órganos federales fue dotado de sus respectivas competencias.

Las que no fueron asignadas al órgano federal, quedaron reservadas a los estados; gozaban éstas de autonomía para darse su constitución y normas fundamentales de gobierno dentro del marco señalado por la Constitución Federal.

Se previó que los estados se organizaran en tres poderes: el Legislativo depositado en una legislatura compuesta del número de individuos que determinara la constitución estatal y electos popularmente; el poder Ejecutivo depositado en una o varias personas, según lo decidiese cada estado y que debía ejercitarse por tiempo limitado, y el poder Judicial formado por tribunales estatales.

La República se instauró con veintiún estados y cuatro territorios.

La Constitución no hace mención alguna a los municipios, como lo afirma Felipe Tena Ramírez "únicamente en su Título VI: De los Estados de la Federación, Sección Segunda, señala: 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación: I - De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva". (34)

34) Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", Editorial Porrúa, México, 1980. Pág. 59

Asimismo, lo manifiesta Ignacio Burgoa: "...a partir de la Constitución Federal de 1824... se creó el Estado Mexicano, el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional - apenas se le mencionó por las leyes fundamentales...". (35)

La fracción XXVIII del Artículo 50 de la Constitución de 1824 disponía como "facultad exclusiva del Congreso General - ia de elegir un lugar que sirva de referencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado". (36)

En un principio se propuso que la ciudad capital fuera - la de Querétaro, aunque a la postre se designó como sede para los Poderes Federales a la ciudad de México.

3.2.2 DECRETO QUE DECLARA A LA CIUDAD DE MEXICO COMO SEDE DE LOS PODERES FEDERALES. (37)

Este decreto declara a la ciudad de México como la residencia oficial de los Supremos Poderes de la Federación, - igualmente, delimita al territorio de la ciudad de México denominándolo "Distrito" con un radio de dos leguas teniendo por centro la Plaza Mayor; territorio que se considera por el propio decreto como SUFICIENTE E INDISPENSABLE para el asiento - de los Poderes Federales y nada más. Dicho ordenamiento fa

35) Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, - México, 1985, Pág. 284.

36) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. Pág. 152.

37) Publicado el 20 de noviembre de 1824.

culta al Gobierno General y al Gobernador del "Estado" de -- México para nombrar peritos que demarquen los límites del -- Distrito; asigna el gobierno del Distrito tanto política como económicamente al Gobierno General; deja vigente de manera - provisional en tanto se realice de hecho todo lo anterior -- a la "instrucción" para el Gobierno económico-político de las Provincias de 1813.

Faculta al Gobierno General para nombrar un Gobernador Intere- rino para el "Distrito Federal"; deja vigentes las leyes an- teriores en todo lo que no se opongan al presente decreto en cuestión de elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos - comprendidos en el "Distrito Federal" así como para su Gobier- no Municipal; deja vigente asimismo el sistema de ventas del Estado de México como la organización de los tribunales suje- tando ambas cosas a la expedición posterior de las leyes res- pectivas. (38)

Como se puede observar, al territorio que ocuparía el - Distrito Federal se le designa en este Decreto compuesto de diez artículos indistintamente como "Estado de México", "Dis- trito" lisa y llanamente y "Distrito Federal".

Es importante resaltar el hecho de que el Gobernador -- del Distrito Federal sería nombrado por responsabilidad exclu-

38) Villagordoa Lozano, José Manuel. "Obra Jurídica Mexicana", P.G.R., -- México, 1985, Tomo III - Naturaleza Jurídica del Departamento del Dis- trito Federal, Pág. 3. Copia del Decreto original del 20 de noviem- bre de 1824 por medio del cual se dan las bases para la organizaci- ón política jurídica del Distrito Federal, extraído de la Delegación - - Alvaro Obregón.

siva del Gobierno General, situación esta que a la larga se heredaría para llegar a lo que hoy conocemos como "Jefe del Departamento del Distrito Federal" y que yo no apruebo por las razones y críticas que en su momento expondré.

Moisés Ochoa Campos⁽³⁹⁾ en su multicitada obra, de la cual he tomado la mayoría de las ideas del presente trabajo enlista una serie de ordenamientos legales que él considera los más importantes de la época para el Distrito Federal y que pasamos a referir:

a) Decreto del 11 de abril de 1826, referente a las rentas del Distrito Federal que se consideran como ingresos de la Federación así como al derecho del Distrito Federal para -- nombrar representantes (no especifica el número) al Congreso (Cámara de Diputados).

b) Reglamento de Jueces Auxiliares de 1822 que quedó vigente con posterioridad a la promulgación de la Carta Magna -- que ocupa nuestra atención y que trasladaba al gobernador -- del Distrito Federal las facultades con que antes contaba -- el Jefe Político y preceptuaba que por cada dos cuarteles -- debía existir un regidor comisionado y por cada cuartel menor dos auxiliares.

c) El Bando de policía de 7 de febrero de 1825 que regula ba cuestiones referentes a seguridad y orden público. Este Bando fue derogado por los Bandos de Policía y Buen Gobierno de 7 de enero de 1830 y de 20 de marzo de 1833 respecti-

39) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. Pág. 236.

vamente.

Con disposiciones como éstas se fue forjando la organización de la pequeña población de dos leguas de radio a la que se eligió por medio del Acta de Creación del Distrito Federal y la Constitución de 1824 como capital de la República Mexicana.

Pasemos ahora al estudio de algunas de las disposiciones de relevancia que tuvieron vigencia acorde a la Constitución de 1824.

3.2.3 DECRETO DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1824 "GOBIERNO DEL DISTRITO".

A raíz de la promulgación de la Constitución de Corte Federal de 1824, a la que ya se hizo alusión, se expidió por el Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el decreto citado, el cual es del orden de lo siguiente - (transcrito totalmente en virtud de su importancia):

- 1o. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme la facultad 28 del Artículo 5o. de la Constitución, será la ciudad de México.
- 2o. Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
- 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 el artículo - -

que antecede.

4o. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.

5o. Interin se arreglan permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

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.

7o. En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito y para su gobierno municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente.

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.

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

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 una ley.

Con este ordenamiento se crea el Distrito Federal a imagen y semejanza del Distrito de Columbia en los Estados Unidos de América, creado por la Constitución de 1787 en ese país.

3.2.4 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE 7 DE FEBRERO DE 1825.

Los Bandos de Policía y Buen Gobierno son documentos que abundan en la ciudad de México, prácticamente cada gobernador expide uno o más, por lo que nos limitaremos a analizar los más importantes, realizando los comentarios que creamos oportunos y de interés.

Fue expedido por el Gobernador Don José Mendivil.

En su primera disposición, deja en vigor los Bandos de Policía publicados el 21 de noviembre de 1790, 9 de junio de 1800, 29 de diciembre de 1802, 15 de junio de 1821, 25 de enero de 1822 y el del 31 de enero del mismo año.

Preocupada como estaba la autoridad en aquel entonces, por la belleza y limpieza de la ciudad, este Bando dedica 20 de sus cincuenta artículos a dictar medidas tendientes a conservar la limpieza y estética de la ciudad de México, imo--

niendo multas a quienes ensuciaron en cualquier modo las calles y aguas de la urbe.

Regula también las cuestiones referentes a los vendedores ambulantes, prohibiendo su existencia y confinándolos -- a los mercados que les fueron asignados.

Prohíbe la introducción a la ciudad de "carnes muertas" a menos que estas sean aves, conejos, liebres o cabritos con piel y cabeza y pies, pues de otra manera se dispone su confiscación y entrega a los asilos de piedad y hospitales.

Dispone la necesidad de solicitar licencia previa al gobernador para la realización de fiestas particulares de -- extraordinaria concurrencia.

Asimismo, dicta las bases para la organización de la -- ciudad en cuanto a circulación de coches jalados por mulas, -- los cuales sólo podrán rodar por las calles y en los sentidos dispuestos para tal efecto por el mismo Bando.

Finalmente el Bando en análisis decreta las multas a -- que se harán acreedores sus infractores y las autoridades -- que deberán imponerlas, siendo ellas en un principio los "recaudadores de multas" pero en virtud de la ya entonces corrupción reinante, se dispuso que las multas se pagaran directamente ante el alcalde, regidor o auxiliar del cuartel a que correspondan, de quien se recojerá el recibo oportuno.

Consideramos que este Bando de Policía y Buen Gobierno-

fue de mucha importancia por su técnica jurídica, ya que restringía perfectamente su jurisdicción territorial a los límites de la ciudad capital y creemos también que con él se intentó sanear a la ciudad de México así como terminar, o mejor dicho aminorar la ya mencionada corrupción entre los individuos encargados del cobro de las multas.

En definitiva, nuestra opinión acerca de este ordenamiento es que fue muy positivo en cuanto a derecho, aunque por razones obvias estamos imposibilitados para conocer si se respetó de hecho.

3.2.5 ORDEN GENERAL DE LA PLAZA DE MEXICO DE 21 DE AGOSTO DE 1826, RELATIVA A INCENDIOS.

Se refiere a las precauciones y medidas que debían tomarse en cada batallón, regimiento y tropa en caso de que ocurriese algún incendio en la ciudad.

Considero que este ordenamiento no requiere mayores comentarios.

3.2.6 PREVENCIONES PUBLICADAS EL 30 DE OCTUBRE DE 1835 REFERENTE A LA PROHIBICION DE VOLAR PAPALOTES.

Este ordenamiento, como su nombre lo indica, prohíbe una costumbre que estaba muy arraigada entre el pueblo mexicano en la ciudad de México, consistente en volar papalotes. Reafirma las prohibiciones de los Bandos del 21 de noviembre

de 1790, 9 de julio de 1800 y 29 de diciembre de 1802, estableciendo penas pecuniarias para los infractores, externando que "por el peligro que esta costumbre representa queda terminantemente prohibida su realización". El peligro consistía en el riesgo de caer de las azoteas en donde se volaban los papalotes y es una disposición tendiente a la protección de los menores.

Estas prevenciones se firmaron el 30 de octubre de 1827 por el Lic. José María Guridi y Alcocer, Secretario del Ayuntamiento Constitucional de México.

3.2.7 BANDO DE 4 DE ENERO DE 1829 REFERENTE A COMBATES DE MUCHACHOS.

El referido ordenamiento, expedido por el Gobernador -- Don José M. Tornel, se refiere a la prohibición de otra añeja costumbre de la ciudad: Los duelos entre la gente joven que se llevaban a cabo en las calles utilizándose artillería pequeña y municiones.

Se dispone que "los muchachos que se encontraren en esta clase perniciosa de diversión, serán conducidos a la cárcel de la ciudad, para que los señores alcaldes los destinen a aprender oficio en que puedan ser útiles a la sociedad y a sí mismos".

Se encomienda esta providencia a los vigilantes del orden público en las calles de sus respectivas manzanas.

3.2.8 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO
DE 17 DE ENERO DE 1830.

Se expidió por el Gobernador Don José Ignacio Esteva y solamente viene a actualizar las multas que imponía el ya - analizado Bando de Policía y Buen Gobierno de 7 de febrero- de 1825.

3.2.9 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO
DE 20 DE MARZO DE 1833.

Lo expidió el Gobernador Don José Joaquín de Herrera.- Se puede externar el mismo comentario que en el ordenamien- to inmediato anterior aunando que en éste lo que se persi- gue como fin primordial es como se expresa en la exposición de motivos: "proporcionar al vecindario de la hermosa capi- tal la comodidad de que las calles y plazas estén desembara- zadas, y la vista despejada y libre".

3.2.10 BANDO DE 21 DE MARZO DE 1833
REFERENTE AL ASEO DE FACHADAS.

Preocupado, como lo era Don José Joaquín de Herrera -- por la belleza de la ciudad, expidió este ordenamiento que- imponía la obligación a los dueños de las casas, conventos, cuarteles, así como a los encargados de edificios públicos- que se encontraran sucios o en mal estado, de pintar las fa- chadas de los mismos en un término de dos meses so pena del pago de la multa respectiva.

Se imponía multa de cuatro reales a quienes ensuciaran

las fachadas, puertas, zaguanes, cocheras, ventanas de los -- edificios antes mencionados. Se prohibía pintar las paredes con cualquier leyenda, incluso para promover la venta de algún producto.

Una medida digna de mencionarse, aunque no precisamente por su trascendencia era la siguiente: "Los letreros y cualquiera otra inscripción que puede ponerse conforme a las prevenciones de este Bando, deberán estar escritos con la correspondiente ortografía; y no estándolo, se corregirán inmediatamente que el dueño o encargado de la casa o taller sea requerido para ello por el regidor del cuartel; y en caso de inobediencia se exigirá una multa de doce reales, y se reformará de cuenta del responsable".

Las disposiciones se restringieron en los límites de la ciudad y el cumplimiento de este Bando fue encomendado a los regidores.

3.2.11 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE 15 DE ENERO DE 1834.

Se expidió por el Gobernador Don José María Tornel y se refiere igualmente a cuestiones relativas a la estética, limpieza y orden público de la ciudad.

NOTA: Los ordenamientos que se citan a lo largo del presente capítulo fueron extraídos de la obra: "Colección de Leyes y Disposiciones Gubernativas, Municipales y de Policía vigentes en el Distrito Federal", Tomo I, del autor Carlos Rivas.

3.3 LUCHA DEL CENTRALISMO Y EL FEDERALISMO.

A partir de 1824 y como quedó expuesto, México consagró su independencia adoptando el Sistema Federal, sin embargo, - los años que van de la fecha citada hasta 1836 se caracterizaron por la pugna constante, parafraseando al maestro Reyes Heróles, entre dos órdenes: "Uno que no acababa de nacer y otro que no terminaba de morir".⁽⁴⁰⁾

Como se expresa en el párrafo anterior, los años siguientes a la promulgación de la Constitución de 1824 estuvieron - caracterizados por las constantes agresiones entre dos corrientes totalmente contrarias e irreconciliables, la una abandonando el añejo principio del centralismo, heredado de los españoles; la otra, revolucionaria en aquel entonces defendiendo los ideales liberales y federalistas copiados malamente de los Estados Unidos de Norteamérica.

El Federalismo había triunfado, sin embargo, su triunfo no era definitivo y tuvo que soportar los duros embates de -- los conservadores mexicanos que opinaban que México no estaba preparado ni su sociedad educada y lo que es más ni arraigada la costumbre de un sistema en donde las entidades gozaran de plena autonomía y soberanía propias y pugnaban por reimplantar el Sistema Central cuyos resultados "estaban más que comprobados".

40) Reyes Heróles, Jesús. Op. Cit., Tomo II, Pág. 4.

En efecto, la lucha entre conservadores y liberales no hacía más que comenzar, entre ambos polos se movía el país - en inciertos vaivenes a lo que Reyes Heróles denomina como "sociedad fluctuante", como "la permanente fluctuación de - ese vivir entre dos sociedades, entre un final y un comienzo en pos de su auténtica fisonomía". (41)

Es importante destacar en esta época la infiltración - de las logias masónicas, la de rito escocés, que agrupaba a los partidarios del centralismo encabezados por el Vicepresidente Nicolás Bravo y la del rito yorkino que reunió a -- los ex-insurgentes y a los federalistas.

En las "elecciones" si es que se les puede llamar así, de 1828, el candidato escocés Gómez Pedraza obtuvo el triunfo sobre el de los yorkinos, Guerrero. Sin embargo, Santa-Anna se levantó en Perote logrando que el Congreso declarara insubsistente la elección e investiera a Guerrero y Bustamante como presidente y vicepresidente respectivamente, - este último derrocó a Guerrero para ser depuesto a su vez - por otra revuelta yorkina que logró el reconocimiento de -- Gómez Pedraza.

En 1832 resultó electo presidente Santa Anna y vicepresidente Gómez Farías.

Otra situación de gran importancia en esta época fue -

41) Ibidem.

la lucha declarada y abierta entre la Iglesia o Clero y el Estado, quien reclamaba las tierras de aquella y el dinero - generado a través del diezmo que según afirmaba "lejos de be neficiar al pueblo se acaudalaba tras los muros de los con-ventos".

El Gobierno Federal reclamaba la facultad de ejercitar- el patronato de la Iglesia en la misma forma en que el monar- ca lo hacía durante la Colonia. El clero católico, por el - contrario exigía la celebración de un nuevo concordato con - la Santa Sede, enemiga declarada de la Independencia.

El Estado quería reivindicar la instrucción pública, no sólo porque era su deber social, sino por el desmesurado po- der que el monopolio educativo daba a la iglesia.

3.4 TRIUNFO CENTRALISTA.

3.4.1 LAS BASES DE 1835.

En las elecciones triunfaron abrumadoramente los conser- vadores. El 4 de enero de 1835 abrió sus sesiones el Congre- so.

El Partido Conservador inició una fuerte campaña en pro de la derogación de la Constitución de 1824 y la adopción -- del centralismo.

El 15 de diciembre de 1835 durante su segundo periodo -

anual de sesiones, el Congreso expidió las "Bases Constitucionales" que establecieron el centralismo; terminaba así la vigencia de la Constitución de 1824.

5.4.2 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

El Congreso, continuando su trabajo, a la par de la guerra de Texas que atendía Santa Anna, con los resultados que todos conocemos, llevó adelante sus tareas elaborando las -- "Leyes Constitucionales", cuyo número fue de siete, la primera de las cuales se promulgó el 13 de diciembre de 1835 y la última el 30 de diciembre de 1836.

Estas leyes unidas pasaron a la historia como "Constitución de las Siete Leyes" y perseguían tres propósitos esenciales: establecer el régimen centralista, estructurar un mecanismo de frenos y contrapesos entre los poderes públicos y preservar constitucionalmente los intereses de las clases -- conservadoras.

Se creó el "Supremo Poder Conservador", como un cuarto poder, con facultades para anular los actos de cualquiera de los poderes, a petición de otro, en caso de violaciones constitucionales; podía también suspender a uno en caso de conflicto con otro; tenía la facultad de declarar cual era la voluntad de la nación en un punto determinado; la de restablecer poderes desaparecidos y la de reformar la constitución.

Este Supremo Poder Conservador se creó sobre el modelo del Senado Conservador Francés concebido por Sieyes y Bonaparte y estructurado en la Constitución del 22 de frimario, Año VIII, 13 de diciembre de 1799.

Las decisiones de este poder serán cumplidas "al momento y sin réplica" y la menor desobediencia a su mandato se tendrá por "crimen de alta traición". Además no es responsable de su actuación "mas que a Dios y a la opinión pública".

El Legislativo quedó depositado en un Congreso Bicameral.

El Ejecutivo quedó en manos de un Presidente de la República "que se elegirá cada ocho años" y para cuyos actos se requerirá la sanción de un Consejo de Gobierno.

El Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia compuesta por once ministros y un fiscal escogidos de igual forma que el Presidente de la República.

El Supremo Poder Conservador se integra por las Cámaras del Congreso sobre proposiciones hechas por las Juntas Departamentales.

El Presidente se elige por las Juntas Departamentales a propuesta del presidente en funciones.

Los únicos cargos de elección popular son las Juntas Departamentales y la integración de la Cámara de Diputados.

Este sistema raya en lo irracional, ya que el derecho de sufragio activo se condicionó al pago de una renta de por lo menos cien pesos anuales y se excluyó de él a los que no supieran leer ni escribir.

Se estableció como obligación para ocupar un cargo público, el pago de cierta cantidad anual dependiendo de la jerarquía del mismo.

La integración del Consejo de Gobierno por parte del Presidente tenía que incluir forzosamente de sus trece miembros, a dos eclesiásticos y a dos militares.

En mi opinión, este periodo se caracterizó por una oligarquía marcadísima, ya que el Supremo Poder Conservador debía estar en manos de personas que hubieren ocupado antes los cargos de Presidente o Vice-presidente de la República, Senador, Diputado, Secretario de Despacho o Magistrado de la Suprema Corte.

El texto de 1836 en su Ley Sexta puso fin al federalismo transformando los estados en "departamentos" y dividiendo estos en distritos y partidos. (El antecedente directo de esta disposición fue la Base Octava de 1835).

En consecuencia, la ciudad de México desapareció y pasó a ser el "Departamento de México".

El Ejecutivo de los Departamentos quedó en manos de un Gobernador y una Junta Departamental de elección popular. --

Se les dotó de amplia competencia administrativa facultándoseles para proponer al Gobierno la terna base para el nombramiento de Gobernador, pudiendo aquél devolverla si encontraba a los candidatos inaceptables.

La Junta Departamental, órgano formado por siete miembros, representa un elemento de descentralización que llama la atención dentro de un documento preocupado precisamente por alcanzar objetivos contrarios.

Los Gobernadores quedaron supeditados a la autoridad del centro.

En cuanto a las facultades legislativas de las Juntas Departamentales, a éstas les correspondía iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional (Ley Sexta, artículo 14, fracción 1), además, formar con el Gobernador las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del Departamento. (Ley Sexta artículo 14, fracción VII).⁽⁴²⁾

Quedaba subsistente sin embargo, la figura del Ayuntamiento, de conformidad por lo dispuesto por la misma Ley Sexta ya citada, en sus artículos 22 al 26, que disponía en términos generales lo siguiente:

42) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. Pág. 241.

"Habrá Ayuntamiento en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los huertos cuya población llegue a cuatro mil almas, en los pueblos que tengan ocho mil; los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas, de acuerdo con el Gobernador, sin poder exceder de seis, doce y dos, respectivamente".

Entre las atribuciones de los Ayuntamientos figuran las de hacerse cargo de la policía de salubridad y comodidad, -- cuidar de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia - públicas, escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios y árbitros; promover la agricultura, industria y comercio, etc.

Existió un documento importante que jerarquizaba las autoridades que existían dentro de cada Departamento, este ordenamiento fue el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, del 20 de marzo de 1857, de acuerdo con el cual todos éstos y, por consiguiente, la capital de la República, que se conservó en la desaparecida ciudad de México contarían con la siguiente estructura:

- a) Un Gobernador nombrado por el Presidente.
- b) Un Secretario General que auxiliaba al Gobernador.

- c) Una Junta Departamental que fungía como Consejo del Gobernador.
- d) Un Prefecto por cada cabeza de distrito, nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente.
- e) Un Sub-prefecto por cada cabecera de partido, con excepción de la del Prefecto.

No obstante haber desaparecido el Distrito Federal como tal, el ahora Departamento de México continuó albergando a los Supremos Poderes del país.

El Régimen Centralista no alteró la organización gubernamental de la ciudad de México, conservandose en esencia las mismas características que poseía hasta antes de la Constitución de 1836.

3.4.3 LEYES EN VIGOR DURANTE EL PERIODO CENTRALISTA.

Continuando con el orden que hemos venido siguiendo en el desarrollo del presente estudio, nos permitimos analizar las disposiciones legales que tuvieron plena vigencia durante los regímenes conservadores que reinstalaron el Centralismo en nuestro país, y sobre todo analizaremos las disposiciones que tuvieron relevancia para la ciudad de México.

3.4.4 LEY DE 20 DE ENERO DE 1837 REFERENTE A LA POTESTAD ECONOMICO - COACTIVA.

Autorizó a los jefes principales de Hacienda de los

departamentos, a los administradores y en general a todo empleado encargado de la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas del erario, para ejercer las facultades económico-coactivas, consistentes en procurar el pago de las contribuciones inclusive con medidas de apremio como el embargo, pero siempre tratándose de deudas líquidas, como las alcabalas.

Esta ley contempla las formas de realizar las notificaciones en caso de personas con adeudos vencidos a favor de la hacienda pública.

Si después de la primera el deudor no pagaba, se le volvía a notificar, pero esta vez sus bienes quedaban asegurados con cerraduras y sellos que se levantaban hasta la satisfacción de la deuda.

Existe una disposición (el artículo 14 de esta ley) -- que dispone que "en las capitales de departamento y en los demás lugares en que el gobierno tenga por conveniente, se establecerán promotores fiscales que hagan valer las acciones del fisco en primera instancia...".

Por último, esta ley separa perfectamente las facultades del juez de primera instancia y las del recaudador, - prohibiendo al primero inmiscuirse o intervenir directamente en los asuntos del segundo.

Esta ley, en mi opinión, fue positiva para nuestra ciu

dad, ya que detallaba concienzudamente las facultades de los recaudadores, oficiales de hacienda y jueces de primera instancia.

3.4.5 LEY DEL GOBIERNO INTERIOR DE LOS DEPARTAMENTOS DE 20 DE MARZO DE 1857.

Esta ley, de suma importancia para la materia en estudio, trata de los asuntos referentes a la estructura y organización de los gobiernos interiores de los departamentos, - por tanto, del departamento de la ciudad de México. Por su inexorable importancia, procederemos a realizar un análisis-exhaustivo de la misma.

En su artículo primero, estructura el gobierno interior de los departamentos en gobernadores, juntas departamentales, prefectos, subprefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz.

Los artículos segundo a veintiuno, hablan de las facultades de los gobernadores y son del orden de lo siguiente: En cada departamento habrá un gobernador, nombrado por el -- Presidente de la República a propuesta en terna de la respectiva junta departamental, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos y pudiendo devolverla una - vez en los demás.

El tiempo de duración de los gobernadores viene dado -- por la Sexta Ley Constitucional, y sus facultades son, entre otras:

- a) Cuidar de la conservación del orden público en lo interior del departamento.
- b) Disponer de la fuerza armada que las leyes les concedan con ese objeto, y a falta de ella, pedir la necesaria al comandante militar, quien no podrá negarla.
- c) Publicar sin demora, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso y circulares oportunamente a las poblaciones del departamento.
- d) Cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del Gobierno General y las disposiciones de la Junta Departamental, previa la aprobación del Congreso, en los casos que la necesiten, según la Sexta Ley Constitucional.
- e) Pasar al Gobierno General, con su informe, todas las disposiciones de la Junta Departamental.
- f) Nombrar a los prefectos, aprobar el nombramiento de los sub-prefectos del departamento, confirmar el de los jueces de paz y remover a cualquiera de estos funcionarios, oído previamente el dictamen de la Junta Departamental en cuanto a la remoción.

Aquí se hace patente la realización de una crítica, el excesivo poder con que contaba el gobernador en cuanto a nombramiento y remoción de los miembros de su gobierno, problema éste que se ha transmitido a lo largo de la historia de nuestro país, llegándose a la concentración y auténtica-

institucionalización de nuestras bases gubernativas.

- h) Tienen facultad para suspender a los empleados del departamento o a los ayuntamientos del departamento con acuerdo de la junta departamental, dando cuenta al Gobierno General para que este determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión.
- i) Resolver gubernativamente y sin ulterior recurso las dudas que ocurran sobre elecciones de ayuntamiento y admitir o no las renunciaciones de sus individuos.
- j) Cuidar de que no falten escuelas de primeras letras en todos los pueblos del departamento.

Otras facultades de menor importancia de los gobernadores eran las de imponer multas, oír las quejas contra los funcionarios del gobierno departamental, expedir órdenes de cateo a las casas, arrestar a los delincuentes atrapados in fraganti, otorgar licencia a los ayuntamientos o autoridades encargadas de la administración e inversión de los fondos municipales, para los gastos extraordinarios que se dirijan a objetos de necesidad o utilidad común, firmar las leyes y decretos, cuidar por la salud general.

La residencia de los gobernadores era la capital del departamento y para separarse de ella necesitaban permiso del Presidente de la República o Junta Departamental.

Tenían tratamiento de "excelencia" en todo lo de oficio.

En sus faltas temporales eran suplidos por un gobernador interino.

Los artículos veintidós a treinta y ocho contemplan las facultades de las Secretarías de Gobierno Departamental, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

En cada departamento habrá una secretaría para el despacho de los asuntos de su gobierno interior.

Los gobernadores, oyendo a los secretarios propondrán al Presidente de la República el número de dependientes para las secretarías, éste, escuchando a la junta departamental y al consejo informa al Congreso, quien decide finalmente.

Son facultades de los secretarios, las de autorizar con su firma la publicación y circulación de leyes, decretos y órdenes de los Supremos Poderes, las disposiciones de la junta departamental, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos, los reglamentos de policía interior del departamento y los títulos o despachos que expida el gobernador; cuidaba que sus subalternos cumplieran fielmente con sus obligaciones y cumplirá con el reglamento de su ramo; no podían pedir emolumento alguno por el despacho de ninguna clase de negocios; tenían tratamiento de "señoría" en todo lo de oficio.

Los requisitos para desempeñar el cargo de Secretario eran: Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y ser mayor de veinticinco años y del estado secular.

Prestaban juramento al tomar posesión de sus cargos.

La reglamentación, estructuración y facultades de las Juntas Departamentales vienen dadas por los artículos treinta y nueve a sesenta del ordenamiento legal en análisis.

Disponían los preceptos citados que en cada departamento debía existir una Junta Departamental integrada por siete individuos elegidos por los mismos electores que nombraban a los diputados para el Congreso, eligiéndose también siete suplentes para ocupar el cargo de los propietarios en su muerte o impedimento legal aprobado por la Junta y el Gobernador. Estas juntas se renovaban cada cuatro años y funcionaban a partir del día primero de enero siguiente a la elección.

Los requisitos necesarios para ser miembros de las Juntas coincidían con los requisitos para ser diputado (que por cierto no se mencionan, denotándose así una clara falta de técnica legislativa).

Eran facultades de las Juntas Departamentales:

- a) Iniciar las leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. (Todo ello de conformidad con el artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional).
- b) Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento.

- c) Abrir y mejorar caminos interiores del departamento.
- d) Dictar las medidas tendientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio.
- e) Formar con el Gobernador las ordenanzas municipales de los ayuntamientos, y los reglamentos de policía interior del departamento.

Es de resaltar y así lo hacemos, que estas ordenanzas no necesitaban para entrar en vigor la aprobación plena del Congreso, pero sí curiosamente, estaban sujetas a la aprobación posterior del mismo. En consecuencia, si el Congreso determinaba a posteriori la inconveniencia de que dichas ordenanzas continuasen rigiendo, lo hacía saber al Gobernador y a la Junta para que estas fuesen derogadas; sin embargo, la historia no registra que lo anterior se hubiere dado nunca en la práctica.

- f) Hacer las elecciones del Presidente de la República, miembros del Supremo Poder Conservador, Senadores e individuos de la Suprema Corte de Justicia y Marcial.
- g) Proponían al Gobierno General la terna para el nombramiento del Gobernador, así como la propuesta para el nombramiento de magistrados y jueces.
- h) Fijaban, de acuerdo con el Gobernador, el número de Al-

caldes, Regidores y Síndicos que debían tener cada uno de los Ayuntamientos, sin que pudieren exceder de seis, doce y dos respectivamente.

Cada Junta se limitaba en su actuación a lo que disponía su respectivo reglamento.

Para que la Junta funcionara, se requería de asistencia mínima de cuatro de sus miembros.

Las Juntas tenían el tratamiento de "excelencia" y sus miembros de "señoría" en todo lo de oficio.

Los miembros de las Juntas también prestaban juramento al ocupar sus cargos.

Cada Junta contaba con una Secretaría, compuesta de un Secretario y dos subalternos nombrados por la misma por mayoría de votos.

Para ser Secretario se necesitaba ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años.

Las Juntas tenían vedadas las siguientes facultades:

- a) No podían ni con el título de arbitrio ni con cualquiera otro, imponer contribuciones, sino en los términos que expresaba la Sexta Ley Constitucional, ni destinarlas a otros objetos que los señalados por la misma.
- b) Se les impedía adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada excepto en el caso expresamente autori

zado por las leyes para dicho fin o cuando se les ordenara por el Gobierno General.

- c) No podían, obviamente, rebasar el límite de sus facultades señaladas en ley.

En cuanto a los Prefectos, pasemos a analizar los artículos sesenta y uno a ciento seis, que disponen que en cada cabecera de Distrito habrá un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Gobierno General, éste durará cuatro años y podrá ser reelecto.

Para ser Prefecto se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, natural o vecino del Departamento, mayor de treinta años y poseer un capital físico o moral que le produzca por lo menos mil pesos al año.

A los Prefectos les toca: Cuidar en el Distrito el orden y tranquilidad pública con entera sujeción al Gobernador; publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso que reciba del Gobernador y circularlos oportunamente a las poblaciones del Distrito por medio de los Sub-prefectos; cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del Gobierno General; pueden imponer multas y sanciones a quienes desobedezcan los ordenamientos o turben la tranquilidad pública; oírán las quejas contra los funcionarios del gobierno del Distrito; podrán ordenar por escrito el cateo de determinadas casas; destinar a los vagos, ociosos y sin oficio conocido, por el tiempo necesario a su corrección, a los estable

cimientos consagrados a ese objeto; excitaban a los tribunales a la más pronta y recta administración de justicia, concedían o negaban a los menores licencia para contraer matrimonio.

Los Prefectos tienen injerencia también en la administración e inversión de los fondos de propios y arbitrios de los pueblos.

Asimismo, nombraban a los Sub-prefectos, remitiendo el nombramiento al Gobernador para su aprobación. Nombraban también a los jueces de paz de distrito.

Los Prefectos presidían a todas las autoridades del Distrito en las asistencias públicas, podían presidir sin voto, el Ayuntamiento de la cabecera, decidían en caso de empate.

Cada Prefecto tenía un Secretario que nombraba a su parecer.

Por último, se les prohibía a los prefectos recibir como lumento alguno por ninguna clase de asuntos.

Los sub-prefectos estaban regulados entre los artículos ciento siete y ciento veintiuno, que disponían que en cada cabecera de partido, a excepción de la de distrito, habría un sub-prefecto nombrado como ya quedó establecido, por el prefecto y aprobado por el gobernador, que duraba dos años en su cargo pudiendo ser reelectos.

Los requisitos para ocupar este cargo eran los mismos - que para ser prefecto, con las salvedades de la edad, en es te caso se necesitaba ser mayor de veinticinco años, y la de la renta que era de quinientos pesos anuales.

Podían imponer multas y oír quejas contra funcionarios del gobierno del partido; visitar las poblaciones del partido, no gravando en nada a sus vecinos.

Proponían a los prefectos el nombramiento de los jueces de paz.

No gozaban de sueldo alguno y fungían como conductos or dinarios entre el prefecto y las autoridades subalternas del partido.

No podían renunciar sino por causa legal aprobada por - el gobernador.

Sin duda la parte que más nos interesa para cumplir el objetivo del presente estudio lo es la referente a los Ayun- tamientos, la que disponía en términos generales que: Debería existir ayuntamiento en las capitales de departamen- to en los lugares en que lo hubiese habido en 1808; cada uno funcionaría con más de la mitad de sus miembros; el número - de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por las juntas- departamentales respectivas de acuerdo con el gobernador.

Para formar parte del ayuntamiento se requería ser ciu- dadano mexicano en ejercicio de derechos, vecino del mismo -

pueblo, mayor de 25 años y contar con un capital que produjera un mínimo de \$500 pesos anuales.

Los alcaldes se renovaban cada año, los regidores sólo en mitad al igual que los síndicos; pero todos podían reelegirse pasando dos años, indefinidamente, y ninguno podía excusarse de servir sino por causa legal aprobada por el gobernador.

No podían ser parte del Ayuntamiento los empleados de nombramiento del Congreso del Gobierno General y Particular de los Departamentos: Los magistrados de los Supremos Tribunales, los jueces letrados de primera instancia, los eclesiásticos, las personas que por sí o en corporación se encargaban de la dirección o fomento de hospitales, hospicios o establecimientos de beneficencia pública.

Los Ayuntamientos se encargaban del orden público y seguridad de su comarca, la limpieza de calles, mercados y plazas, de la calidad de toda clase de bebidas y alimentos; cuidaban de la sanidad de los expendios de alimentos y medicinas; de las cárceles y hospitales públicos. Debían también llevar un control de las personas nacidas, casadas y muertas y comunicarlo a los subprefectos semestralmente.

Los ayuntamientos procuraban que en todos los pueblos existiera cárcel "segura" y "cómoda" y con especialidad en las cabeceras de departamento, de distrito y de partido.

Igualmente se esmerarían porque en cada pueblo se establecieran escuelas de primeras letras con maestros dotados de fondos de propios y arbitrios.

En lo referente a los Alcaldes, su regulación legal podía hallarse entre los artículos 166 y 176 y en ella puede leerse que eran los funcionarios encargados de cuidar el buen orden y la tranquilidad pública; correspondía a sus funciones el velar sobre la ejecución y cumplimiento de los reglamentos de policía y de las leyes, decretos y órdenes que les comunicaban los sub-prefectos, para ello se auxiliaban del comandante militar y de los propios vecinos; podían asegurar al delincuente infraganti, poniéndolo a disposición del juez competente dentro de los tres días siguientes; reprendían a los vecinos "holgazanes", "vagos", "mal entretenidos" y "sin oficio conocido"; podían imponer multas a trabajos en favor de la comunidad a los ebrios consuetudinarios; asistían con voto a las sesiones del ayuntamiento y las presidían con voto de calidad en caso de falta del prefecto o sub-prefecto; sus faltas temporales eran suplidas por los regidores.

Los últimos funcionarios en el escalafón en el año de 1837, lo eran los jueces de paz, que aparecían reglamenta-

dos en cuanto a sus funciones y competencia en los artículos 177 al 186.

Las juntas departamentales eran las encargadas de fijar el número de jueces de paz que debían existir en cada una de ellas; para ejercer este cargo se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, vecino del lugar y mayor de veinticinco años.

Los jueces de paz eran nombrados por el prefecto del -- distrito a propuesta del sub-prefecto.

En los lugares de mil o más "almas" tenían las mismas - facultades de los ayuntamientos pero en cuanto al manejo de los fondos de propios y arbitrios, se ceñían a lo que establecían las ordenanzas de las juntas departamentales.

En los sitios en que existía un sólo juez de paz se nombraba a un sustituto para suplirlo en sus faltas.

Se establecía que el nombramiento era una carga concejil irrenunciable excepto por causa legal aprobada por el gobernador o el prefecto.

Esta ley derogó expresamente (artículo 191) a las leyes que organizaron el gobierno económico político de los departamentos.

El presente ordenamiento fue el primero que organizó -- a los funcionarios de la ciudad de México y el que sirvió de

base para todas las ordenanzas posteriores.

Del análisis de esta ley se desprende que ya desde el año 1837 se venía heredando un acentuado centralismo otorgando un amplio y casi ilimitado "control" al gobernador sobre los actos de los demás funcionarios; este vicio se ha venido transmitiendo de ley en ley a través de los siglos y puede verse reflejado hoy al analizar las facultades omnímodas -- con que cuenta el Presidente de la República o el Gobernador de cualquier entidad federativa.

3.4.6 POTESTAD ECONOMICO-COACTIVA
LEY DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1838.

Esta ley es de mínima importancia y fue realizada solamente para legitimar al gobierno en la efectiva recaudación del arbitrio extraordinario decretado en fecha anterior, estructurando la manera en que se procedería contra los deudores morosos.

3.4.7 ORDENANZAS FORMADAS POR LA JUNTA DEPARTAMENTAL
EN EL AÑO DE 1840.

Las ordenanzas a que se refiere el presente apartado aluden a las funciones de los órganos de gobierno en la ciudad de México y vienen a redondear al Reglamento dictado en 1837 relativo al gobierno interior de los departamentos, al que ya hicimos amplia referencia, por lo que nos concretaremos a mencionar únicamente los cambios relevantes.

En cuanto a los Ayuntamientos, regulados en el Capítulo I, se dispuso que todos los ramos municipales a su cargo que hasta esa fecha (1840) contaran con fondo destinado, en adelante se administrarían únicamente por contratistas bajo la inmediata inspección y vigilancia de los mismos Ayuntamientos, por medio de las respectivas comisiones que se nombrarían para cada ramo. (45)

Los contratos se celebrarían en almoneda pública previa convocatoria de postores y no podían hacerse por más de cinco años, ni prorrogarse una vez celebrados por ninguna causa.

Se dispuso también que no se remataría ramo alguno por el total de la suma del fondo destinado a su objeto, ni por más de dos tercios de dicho fondo, excepto el caso en que -- a juicio del ayuntamiento y licencia del gobierno y junta de departamental, por calificarse insuficiente, se permitiese.

La junta de almoneda se formó por el alcalde primero, el regidor del ramo, un síndico y dos abogados de ciudad.

Fue obligación del contratista imprimir a su costa, quinientos ejemplares de las cláusulas de su contrato para ser repartidos entre los capitulares y autoridades políticas.

Como puede verse, en esta época el gobierno comenzó a darse cuenta de que no podía prestar todos los servicios por

45) Esta disposición se suspendió relativamente al Ayuntamiento de México, y éste hacía contratos sólo cuando lo juzgaba conveniente.

sí sólo y comenzó a convocar a los particulares para auxiliarse de ellos.

En la ley en comento, no se hace mención alguna a la - contraprestación o ganancia que recibía a cambio el contratista, pero mi opinión es que, con las debidas salvedades, - esta figura operó de manera parecida a lo que hoy conocemos como una concesión, toda vez que se refería a mejorar el - servicio público en distintos ramos tales como: aseo y limpieza, aguas, alumbrado, mercados, hospitales, empedrados, calzadas y puentes, embanquetados, etc.

El Capítulo II se refería a la celebración de los cabildos ordinarios, mismos que como ya se mencionó se celebraban los martes y los viernes y a la forma de realizar dicha celebración, misma que carece de importancia.

El Capítulo III, referente a las comisiones, reglamentaba a éstas dividiéndolas por ramos, y con la obligación - de informar a los cabildos del estado que guardaban sus respectivos ramos, elaborando un presupuesto de gastos e ingresos.

Las comisiones se encargaban de vigilar los contratos - realizados y a ellas debían asociarse los síndicos aunque - no pertenecieran a ninguna.

Las comisiones estaban subordinadas al sub-prefecto, - prefecto y gobernador y debían cumplir sus órdenes inmediatamente.

El secretario debía dar cuenta una vez al mes al cabildo de los negocios que se hayaban en poder de las comisiones.

Las comisiones estaban obligadas a realizar visitas de inspección una vez al mes a los objetos, obras, enseres, -- etc. de su ramo, y dar cuenta al cabildo de los dependientes incumplidos, pudiendo incluso imponer las multas respectivas.

El Capítulo IV (página 1124) se refería a la organización administrativa de las oficinas y empleados de los ayuntamientos previniendo el establecimiento en cada ayuntamiento de una secretaría que presentaba los negocios al acuerdo del cabildo, una tesorería para la recaudación e inversión de los caudales y una contaduría para la razón, cuenta y -- distribución.

Todos los empleados de oficina en que hubiere caudales, debían afianzar su manejo a satisfacción del ayuntamiento y del gobierno.

Este capítulo contemplaba la responsabilidad en que incurría un empleado de oficina por defraudación descubierta.

Por último, se establecía que cada oficina llevaría -- por separado las cuentas de los caudales de diferentes ramos.

En cuanto al Capítulo V, éste se refería a las "ordenanzas del número de individuos de los ayuntamientos, forma

de su posesión, consideraciones que se les debían a otras -
restricciones".

El capítulo que nos ocupa hacía mención a las solemnidades que debían cumplirse y a la forma que debía revestir el acto por medio del cual se llevaba a cabo el cambio de individuos que integraban el ayuntamiento de México, también se establecía el modo conforme al cual debían celebrarse -- las sesiones y a las prohibiciones que tenían los miembros del ayuntamiento, así como a la manera de aplicar los caudales.

En el Capítulo VI se mencionaba la manera en que se cubrían las vacantes de las plazas de abogados de la ciudad y porteros de la ciudad.

Se otorgaba la representación del ayuntamiento a uno de los síndicos en los juicios de conciliación en que aquel participara, ya fuere como actor, ya como reo.

Se establecía también que las plazas de guardas quedarían suprimidas en caso de que vacaran.

Finalmente, se dejaba la regulación de administradores de obras, mercados y coches a lo que establecieran los reglamentos respectivos.

El Capítulo VII se refería a las "ordenanzas para el desempeño de la policía de seguridad" y en él se estipulaba que correspondía a los alcaldes y regidores por riguroso --

turno alternarse diariamente para dictar las providencias - que pudieren sujetarse al conocimiento de las autoridades - de policía.

El capitular de turno debía consignar los asuntos que le ocurrieran al conocimiento del juez letrado en turno.

- Esta función era parecida a la del Ministerio Público actual, ya que trabajaban un día completo y descansaban dos.

- Establecía el capítulo que comentamos, que diariamente se efectuarían rondas en las noches por las cuatro secciones que para tal efecto se encontraba dividida la ciudad. - Estas rondas quedarían sujetas al reglamento que a tal efecto expidiera el gobierno de la ciudad.

El ordenamiento que acabamos de analizar vino a consolidar la organización administrativa de la ciudad capital y su aplicación proporcionó a sus habitantes una gran seguridad jurídica.

Después de las Ordenanzas de 1840 siguieron ordenamientos de menor jerarquía e importancia que por lo mismo no entraremos a analizar y solamente nos concretaremos a citar los en forma de listado, como sigue:

- Ordenanzas de los Mercados (1840).
- Limpia de Ríos y Acequias (Marzo de 1826).
- Bando de Policía y Buen Gobierno (15 de febrero de 1844).
- Reglamento de Teatros (15 de noviembre de 1845).

3.5 BASES ORGANICAS DE 1843.

Ante la imposibilidad de continuar con el sistema centralista, el 28 de septiembre de 1841 se firmaron las "Bases de Tacubaya" que dieron fin a la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836.

Las Bases de Tacubaya nacieron a la vida jurídica gracias al movimiento encabezado por Mariano Paredes Arrillaga en Guadalajara y secundado posteriormente por Gabriel Valencia y el propio Antonio López de Santa Anna, quien a la postre fue designado presidente.

Por virtud de este documento se reservó al Congreso Constituyente nuevo, la adopción de la forma de Estado.

En 1842, el 11 de diciembre, un movimiento iniciado en Huejotzingo y apoyado por la capital de la República, así como otros siete Departamentos, desconoció al Congreso, exigiendo el nombramiento de una Junta de Notables.

El 23 de diciembre, Bravo, quien sustituía a Santa Anna, en una de sus múltiples ausencias, realizó el nombramiento de los ocheta miembros de la Junta Nacional Legislativa que se instaló definitivamente el 6 de enero de 1843.

El 14 de junio se publicaron las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", por medio de las cuales se mantuvo el Centralismo como forma de gobierno y subsistieron las Asambleas Departamentales.

Las citadas Asambleas Departamentales eran electas cada cuatro años y se les dotó de competencias administrativas y - fiscales amplias, además conservaron cierta independencia financiera y tuvieron facultades para proponer gobernador, presidente, individuos de la corte y senadores.

Se hace necesario comentar lo inentendible del movimiento encabezado por Mariano Paredes Arrillaga, cuyo fin era terminar con el Centralismo en nuestro país, situación que lejos de alcanzarse sólo vino a confirmar dicha forma de gobierno, comprobándose una vez más el enorme poder con que contaba en aquella época el "dictador" Antonio López de Santa Anna, - - quien secundó el movimiento pero imprimiéndole su particular estilo, que lo llevó a forzar la decisión de delegar en el -- Congreso que se formara la decisión de adoptar una nueva forma de gobierno. Posteriormente se adoptaría, como ya se dijo el Sistema Central -influido obviamente por el propio Santa Anna-.

El nuevo documento incluyó disposiciones referentes a -- los gobernadores, por consecuencia afectó al gobernador del - Departamento de México.

Los gobernadores duraban cinco años en su cargo, se nombraban por el Ejecutivo Central a propuesta de las Juntas Departamentales y su función se restringía a la de simples Delegados.

El Gobernador contaba con derecho a voto sobre las deci-

siones de la Asamblea, pero ésta podía superarlo.

Los dirigentes locales (Gobernador y Asamblea) quedaron sujetos al control del Gobierno Central.

El Supremo Poder Conservador quedó descartado y por consecuencia desapareció.

El Legislativo se confió a un Congreso Bicameral, - la Cámara de Diputados se integró por personas provenientes de la elección popular y era renovable por mitad cada dos -- años; la de Senadores se componía de sesenta y tres personas nombradas de la siguiente manera: Cuarenta y dos por las -- Asambleas Departamentales y veintiuno por la propia Cámara, - escogiéndolos de tres listas elaboradas por la Cámara de Dipu- tados la una; el Presidente de la República otra, y la Suprema Corte de Justicia la última.

El Ejecutivo se depositó en un Presidente de la Repúbli- ca que duraría en funciones cinco años.

El proceso de elección del Presidente de la República - que propusieron las "Bases de Organización Política de la Re- pública Mexicana" fue este: Las^s Asambleas Departamentales - proponían un individuo cada una y el Congreso Bicameral cali- ficaría las elecciones declarando Presidente al que reuniera la mayoría absoluta de votos; en caso de no existir ésta, -- las Cámaras elegirían de entre los dos que tuvieran mayor nú- mero de sufragios.

Formaba también parte del Ejecutivo el Consejo de Gobierno que quedó instaurado como auxiliar del Presidente y a cuyos miembros nombraría el mismo Presidente.

Las facultades del Presidente de la República fueron -- amplísimas y le permitían controlar a los otros dos poderes con relativa facilidad, tal y como sucede hoy en día.

El propio Presidente nombraba al Ministerio, sobre el que ejercía pleno control.

Por último, el Poder Judicial quedó en manos de una Suprema Corte de Justicia y en una jerarquía de Tribunales.

El documento en análisis dejó vigentes los fueros y privilegios eclesiásticos y militares y la oficialidad de la religión católica.

Asimismo, conservó el requisito del Pago de Derechos -- tanto por sufragar como por ocupar un cargo público.

La Constitución contenía disposiciones claramente oligárquicas, "para muestras un botón": El Senado tenía que estar compuesto por miembros "distinguidos por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica", así -- como por personas que hubieren ejercido los cargos de "presidente y vicepresidente de la República, secretario de despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo estado o departamento por más de un año, senador-

al congreso general, diputado al mismo en dos legislaturas y antiguo consejero de gobierno" o "que sea obispo o general - de división".(44)

3.6 ACTA DE REFORMAS DE 1846-1847.

La vigencia de las "Bases de Organización Política de la República Mexicana" culmina con el "Plan de la Ciudadela" del 4 de agosto de 1846, mediante el cual el general José Ma. Salas desconoce el documento anterior y convoca a un Congreso Constituyente para restablecer la paz, ya que en aquellos años se libraba la guerra contra Francia y Estados Unidos.

Uno de los puntos era volver a la vigencia la Constitución Federal de 1824.

El Congreso Constituyente comienza a sesionar y el 21 de mayo de 1847 se expide el "Acta de Reformas".

Este documento se llamó así porque reforma y actualiza la Constitución Federal de 1824.

Entre los puntos interesantes se encuentran los siguientes: Se restablece el sufragio universal (como se recordará anteriormente sólo se les permitía votar a los que sabían -- leer y escribir); la ciudadanía se adquiere a los veinte -- años; se fortalece al Ejecutivo; contiene una nueva y más -- completa Declaración de Derechos Humanos y se da un control-

44) Gamás Torruco, José. Op. cit. Pág. 66.

de la constitucionalidad de leyes y actos doble: Político -- (poder Ejecutivo y Legislativo) y Judicial (Poder Judicial y Juicio de Amparo).

En cuanto a puntos importantes para nuestro estudio, -- destaca el artículo sexto que disponía que los habitantes -- del "Distrito Federal" contarían con voto en la elección del Presidente de la República, así como con el derecho de nombrar para el Senado a sus dos representantes.

En esta época y propiciado por el rechazo de las ordenanzas centralistas, se creó una Comisión que se encargaría de la revisión de las ordenanzas municipales de la ciudad de México con el fin de ajustarlas a las necesidades del momento o en su defecto expedir los Bandos de Policía; Reglamentos y Ordenanzas convenientes.

A este respecto, se hace necesario mencionar algunos de los ordenamientos legales que tuvieron vigencia en aquella época en la ciudad capital, siendo éstos, entre otros, los siguientes:

- a) El Reglamento para celadores de la policía municipal, -- que comenzó a regir el 26 de mayo de 1845 y que conservó su vigencia después de los sucesos arriba relatados. Este Reglamento regula la seguridad y orden público de la ciudad.
- b) El Reglamento del Rastro de la ciudad de México, cuya --

vigencia comienza en 1850 y regula cuestiones referentes a sanidad en este tipo de lugares.

Relacionado directamente con lo anterior, se expidieron las ordenanzas del ramo de carnes, que regulaban cuestiones referentes a lo que hoy podríamos llamar "control de calidad".

- c) Reglamento de Reclamaciones contra las providencias de los Ayuntamientos. Este documento regula los procedimientos de los particulares en contra de las autoridades de la ciudad y se expidió el 6 de julio de 1850.
- d) El Reglamento de Escribientes Públicos del 14 de enero de 1852.

Asimismo se dictaron ordenamientos referentes a obra pública y hacienda.

Un documento de suma importancia lo constituyó la Ley General de Dotación del Fondo Municipal, que regulaba las cuestiones referentes a la estructura del órgano encargado del cobro de las contribuciones en el municipio

Esta ley impuso la obligación de pagar los impuestos -- que ya existían aunados a otros nuevos que se crearon, sobre todo referentes a la producción de bebidas, diversiones, espectáculos y juegos.

Los impuestos municipales, a partir de la expedición de

esta ley se incrementaron enormemente, situación propiciada-quizás porque la enorme crisis que padecía el país en aquella época por las constantes guerras y en especial por el desequilibrio político reinante.

El Ayuntamiento de la ciudad de México quedó integrado por únicamente dieciseis regidores y dos síndicos.

Los Ayuntamientos y por ende el de la ciudad de México, fueron investidos de facultades administrativas locales pero fueron privados de funciones políticas, ésto por el centralismo característico en Santa Anna.

Desaparecieron los Alcaldes Municipales y fueron sustituidos por los de cuartel, cuyas funciones se definieron mediante el Decreto del 24 de febrero de 1852.

El Reglamento para el cobro e imposición de multas de diciembre de 1852, que determinó las multas impuestas por faltas de policía y delitos leves.

En 1853 la administración de la ciudad de México da un giro notable y los jueces menores pasan a sustituir a los Alcaldes de Cuartel.

Estos jueces debían su nombramiento al Gobierno Central y conocían de asuntos civiles y penales siempre en primera instancia.

En 1853 desaparece por un capricho de Santa Anna el tér

mino "Estado" y estos pasan a ser "Departamentos".

El Distrito Federal pasó a denominarse "Distrito de México".

Asimismo existían Ayuntamientos en las capitales de cada Departamento y en las Prefecturas, Cantones y Distritos.

Cada Ayuntamiento se integraba por comisiones, dedicada cada una de ellas a un ramo específico, en algo parecido a lo que son hoy las Secretarías de Estado.

El Decreto del 16 de febrero de 1854 demarcó la extensión y límites del Distrito de México.

El Distrito Federal quedó dividido en la Municipalidad de México, formada por ocho cuarteles mayores correspondientes a las ocho prefecturas centrales. Existieron además - - tres prefecturas exteriores: una con cabecera en Tlalnepantla, otra en Tacubaya y la última en Tlalpan.

El Distrito Federal siguió funcionando como Municipio - no obstante la constante protesta de los centralistas; las funciones administrativas quedaron en manos de los intendentes, de los substitutos y de los consejos. (Decreto del 17 - de marzo de 1855).

3.7 EL PLAN DE AYUTLA Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856 - 1857.

El primero de marzo de 1854 se proclamó en Ayutla, el Plan del mismo nombre, poco después modificado en Acapulco, cuyos propósitos fueron el desconocimiento de Santa Anna, la Convocatoria de un Congreso Constituyente y la invitación a los antiguos insurgentes para adherirse a este Plan.

El Plan, creado por el general Ignacio Comonfort, sería de trascendental importancia en la historia de nuestro país, ya que desembocaría en la Constitución de 1857.

Santa Anna abandonó el país el 9 de agosto de 1855. Se nombró a Juan Alvarez presidente interino, a su retiro, se nombró presidente sustituto el 11 de diciembre de 1855, a Comonfort.

Los dos gobiernos emanados de la revolución de Ayutla, expidieron tres leyes de gran importancia que quedaron bautizadas con los nombres de los ministros del respectivo ramo:

- a) La Ley sobre Administración de Justicia, llamada Ley Juárez, del 23 de noviembre de 1855, suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renunciable el primero para los delitos comunes.
- b) La Ley de Adjudicación de Fincas Rústicas y Urbanas, llamada Ley Lerdo, del 25 de junio de 1856, previó la

adjudicación de los inmuebles pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas a sus arrendatarios-al mejor postor, excepto los edificios destinados directamente al objeto del instituto.

- c) La Ley Iglesias, del 11 de abril de 1857, fijó las tarifas por los servicios eclesiásticos y trató de evitar los abusos del clero en contra de personas de escasos recursos.

Estas leyes provocaron levantamientos alentados por el clero, que aunque numerosos, quedaron aislados.

El 15 de mayo de 1855, Comonfort expidió un "Estatuto - Orgánico Provisional de la República Mexicana" con la intención de organizar la vida política hasta el nacimiento de la Constitución.

El 17 de octubre, el Presidente Alvarez expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente. La apertura de sesiones se verificó el 17 de febrero de 1856. En el seno de la Asamblea estaban representados los liberales puros, los moderados y los conservadores.

En mayo 15 de 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional, que como su nombre indica, organizó al gobierno de manera temporal hasta que se promulgara la nueva constitución.

Este documento contemplaba como funciones de los gobernadores y por ende del Gobernador del Distrito Federal entre otras, las siguientes: cuidar del orden público; publicar las leyes y decretos del Gobierno Federal; designar a las autoridades políticas y judiciales; vigilar la hacienda pública, expedir ordenanzas; promover la construcción de caminos; expedir órdenes de cateo; organizar los tribunales y juzgados; aplicar multas y sanciones, etc.

Pero volviendo a la Constitución de 1857, debemos decir que el proyecto fue presentado el 16 de junio de 1856 y estaba encabezado por el Diputado Arriaga.

En cuanto al tema que nos ocupa, deben interesarnos en especial los artículos 49, 50, 53 y 64, este último en su fracción XVIII.

El artículo 49 del mencionado proyecto disponía que se erigiera el Estado del Valle de México formado por los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho valle. Este artículo hacía referencia a las partes integrantes de la Federación y es importante resaltar que no incluía entre ellas al "Distrito Federal" y en su lugar se mencionaba al-

citado Estado del Valle de México.

El artículo 50 precisaba que debido a la formación de la mencionada entidad, los límites con que contaba en aquellas fechas el Estado de México se verían afectados.

La fracción XVIII del artículo 64 facultaba al Congreso, como lo expresa Zarco⁽⁴⁵⁾, a "designar un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario".

Isidoro Olvera fue el primer diputado en participar en el debate con relación a la erección del Estado del Valle de México, en su opinión, el Distrito Federal se encontraba bajo la tutela excesiva de parte del Gobierno Federal, por lo que se hacía necesaria la salida de los poderes federales "para establecer la capital de la República en otro lugar, el más central de la misma".

Pasamos a transcribir la opinión de Olvera a este respecto, la cual fue en los siguientes términos:

"El actual Distrito Federal, con lo que se le incorporó por disposición de D. Antonio López de Santa-Anna, vuelve al Estado de México, de que hacía parte en 1824. El Congreso -- antes de un año, elegirá una población que sea la más central posible de la República, para la residencia de los - -

45) Zarco, Francisco, "Historia del Congreso Constituyente de 1856 y -- 1857", Imprenta de Ignacio Cumplido, Tomo I, México, 1857, pág. 476.

Supremos Poderes de la Federación".(46)

Como puede verse, Olvera se opuso a la creación del Estado del Valle de México y propuso que los poderes supremos se trasladaran a otro lugar y que el territorio del Distrito Federal pasara a integrar parte del Estado de México.

Ponciano Arriaga y en general todo el Congreso estaban de acuerdo con la postura del Diputado Olvera.

Con relación a la fracción XVIII del artículo 64 referente a la división territorial, la discusión comenzó el 10 de octubre de 1856. El 26 de noviembre de 1856, la Comisión de División Territorial dictaminó que:

"...los Supremos Poderes se trasladarían a Querétaro y ... como consecuencia de este traslado, vendría la crección del Estado del actual Distrito Federal".(47)

El artículo 50 señala como partes integrantes de la Federación al Estado del Valle de México y al "Distrito Federal que se establecerá en Querétaro". Mientras tanto, el artículo 53 dispuso que "El Estado del Valle tendrá la misma demarcación que el actual Distrito Federal, no debiendo instalarse sino hasta el tiempo en que se efectúe la trasción de los Supremos Poderes".(48)

46) Zarco, Francisco, Op. Cit., pág. 508.

47) Ibidem., Tomo II, pág. 599.

48) Ibidem., págs. 600 y 601.

Tras largos y tediosos debates en torno al traslado de los poderes a Querétaro; al choque de éstos con los poderes locales y a la erección o no del Estado del Valle de México, encabezados por Olvera, Guillermo Prieto, León Guzmán, Ignacio Ramírez, Zarco, Castillo Velasco y Moreno, entre otros, se decidió finalmente que la erección del Estado del Valle de México quedara condicionada a que se trasladaran los Supremos Poderes Federales a otra ciudad, "misma que será escogida por los diputados en los siguientes días".

Se llegó incluso a proponer a la ciudad de Aguascalientes como residencia para aquellos, por medio del dictamen del 3 de enero de 1857, pero Mata, Villalobos y Zarco se abtuvieron de firmarlo emitiendo un voto particular que a la postre prevalecería: dar facultades al Congreso Constitucioonal "para designar un lugar que sirva de residencia a los -Supremos Poderes de la Unión".

De esta manera, los Poderes de la Unión nunca se trasladaron y por ende el Estado del Valle de México jamás se -erigió.

Los habitantes del Distrito Federal, siempre en desventaja en cuanto a derechos políticos con relación a los del resto de la República acababan de perder otra batalla, otra esperanza de salir de esa especie de "capitis deminutio" en la que siempre se han encontrado, situación que prevalece -en nuestros días y que será objeto de análisis posterior en esta obra.

La pregunta quedaba una vez más en el aire, ¿Por qué - razón los habitantes del Distrito Federal no tenían y no -- tienen hoy el derecho de elegir a sus gobernantes?.

Los diputados del Congreso Constituyente al que nos he mos estado refiriendo, defensores de los derechos de los -- ciudadanos de la ciudad capital plantearon un proyecto tra- tando de disminuir la injusticia, me refiero al dictamen -- presentado en el seno del Congreso, de los días 28 a 30 de- enero de 1857, referente al artículo 64, por medio del cual se facultaba al Congreso:

"para el arreglo interior del Distrito Federal y Territo- rios, sobre la base de que los ciudadanos elegirán popular- mente las autoridades políticas y municipales, designándo-- les rentas para cubrir sus atenciones locales". (49)

Este proyecto fue suscrito por el Diputado Mata alegan do que "la Comisión ha querido asegurar al Distrito la li- bertad municipal...".

Su posición fue secundada por el Diputado Castillo Ve- lasco, pero fue severamente atacada por Cendejas y otros di- putados como Olvera y Moreno, los que al final triunfarían, no obstante la propuesta de Castillo Velasco, Ignacio Ramí- rez, Prieto y Del Río en el sentido de trasladar los poderes a Tlalpan y dejar los federales en un territorio más peque-

49) Ibidem., pág. 842.

ño alegando esto como solución al conflicto que aparentemente se reducía a la coexistencia de ambos poderes en la misma demarcación territorial.

Para no variar, la propuesta se denegó votándose con 27 votos a favor por 52 en contra.

Francisco Zarco, haciendo un último esfuerzo apoyó, el 30 de diciembre, la petición del ayuntamiento de México, pidiendo poder organizarse de manera municipal libre y contar con autoridades y rentas propias.

Después de exponer las injusticias cometidas contra los habitantes del Distrito Federal a través de un emotivísimo discurso pronunciado en el seno del Congreso, a Zarco no le quedó sino la resignación y el sabor amargo que siempre deja la derrota, sobre todo al saber que se está peleando con la justicia como aliada, pues su propuesta era denegada a razón de 47 votos en contra por 36 a favor.

Finalmente la Constitución de 1857 aprobada en su totalidad dispuso en su artículo 43, en cuanto al tema que nos interesa, que era parte integrante de la Federación el Estado del Valle de México.

También quedó como definitivo que "El Estado del Valle de México se formara del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen -

a otro lugar". (Artículo 46).

La superficie del Distrito Federal quedó delimitada en 1,200 kilómetros cuadrados.⁽⁵⁰⁾

Por último, el Congreso quedó facultado para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (artículo 72, fracción V) y para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales (artículo 72, fracción VI).

Los habitantes del Distrito Federal, como lo menciona el maestro Tena Ramírez, podían elegir diputados al Congreso de la Unión en razón de uno por cada cuarenta mil habitantes o por fracción que pasare de veinte mil (artículo 53)

(51)

3.8 LA GUERRA DE LOS TRES AÑOS.

Pasemos ahora a analizar lo que ocurrió con la ciudad de México y su gobierno en otra de las etapas de la sangrienta historia de nuestro país.

El general Félix Zuloaga se rebela y logra alcanzar la

50) Moreno Toscano, Alejandra; "La Semilla Federal", Revista "Nexos" - No. 99, Marzo de 1986, pág. 26.

51) Tena Ramírez, Felipe; "Leyes Fundamentales de México (1808-1989)", 15ava. edición, Editorial Porrúa, México, 1989, pág. 615.

cumbre del poder derrocando a Ignacio Comonfort. Su primer -
acto de gobierno fue el desconocimiento de la Constitución de
1857 implantando un régimen centralista.

¿ Cómo afectó ésto al Gobierno del Distrito Federal ?

Lógicamente el Federalismo quedó destruido, el país fue
organizado en Departamentos creándose el Distrito de México -
con un gobernador al frente designado por el Gobierno General.
Se creó también, una Junta de Propios y Arbitrios encargada de
la administración de los fondos de la ciudad.

Por medio del decreto de 27 de abril de 1859, se integra
ron los Distritos de México, Texcoco, Tlalpan y Tlalnepantla,
para pasar a formar el Departamento del Valle de México, con
la ciudad de México como capital, gobernada por el Presidente
de la República a través de un gobernador designado por él.

En un periodo menor de tres años, el Distrito Federal --
volvía a sufrir transformaciones en su gobierno interno.

3.9 LA REFORMA.

La etapa comprendida entre 1859 y 1864 se conoce en nues
tro país lisa y llanamente como "La Reforma", gracias a las -
Leyes de Reforma, dictadas en el periodo que abarca de julio
a diciembre de 1859.

Pues bien, durante esta etapa el gobierno del Distrito -

Federal también sufrió transformaciones tales como el fortalecimiento del sistema de prefecturas que descansó sobre las bases de las atribuciones que le señalaron en su organización - las Reformas.

Por decreto del 6 de mayo de 1861, el territorio del Distrito Federal quedó seccionado en una Municipalidad de México y cuatro Partidos, a saber: el de Guadalupe Hidalgo; el de Xochimilco; el de Tlalpan y el de Tacubaya, que a su vez se subdividieron en diecisiete municipalidades.

Al frente de cada partido se designó por el Gobernador - a un prefecto, quien poseyó la calidad de "presidente nato" - de los ayuntamientos de su jurisdicción; sus funciones fueron las de jefe de policía, teniendo a la vez la facultad de verificar el funcionamiento de los ayuntamientos; cuidar de la observancia de las órdenes del Gobierno Federal; publicar las leyes; vigilar el orden público; nombrar a funcionarios menores; fomentar la instrucción pública y hacer cumplir los reglamentos de sanidad pública, así como imponer multas y sanciones de carácter administrativo.

En cuanto a la Municipalidad de México, ésta quedó en manos del propio Gobernador.

Como puede verse, este sistema le dio un poder casi ilimitado a los prefectos, y ha sido objeto de crítica de - - -

innumerables autores y comentaristas de la historia de nuestro país. No comparte esta opinión el maestro Ochoa Campos para quien:

"la Reforma no es culpable de robustecer las prefecturas -- con fines democráticos...". (52)

3.10 IMPERIO DE MAXIMILIANO.

Con el Emperador Maximiliano de Habsburgo, en otra etapa negra de nuestra historia, se dictó el Estatuto Provisional del Imperio (1865), que enmarcó al territorio del Distrito Federal dentro del Departamento del Valle de México.

Este documento dividió a la ciudad en ocho Cuarteles Mayores de Policía, subdivididos en cuarteles menores.

Cada Departamento, y por lo tanto el del Valle de México, fue dividido en distritos, los que a su vez se dividieron en municipios.

Al frente del Departamento se nombró a un Prefecto "imperial" cuyas funciones fueron de tipo administrativo y judicial así como el auxilio del Consejo de Gobierno, como lo decretaba el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano en su artículo 28⁽⁵³⁾; además vigilaban los asuntos municipales en general y presidían las sesiones de los ayuntamientos sin contar con voto en ellas.

52) Ochoa Campos, Moisés; Op. Cit., pág. 257.

53) Tena Ramírez, Felipe; Op. Cit., pág. 674.

El Emperador tenía facultad para designar y remover al Alcalde de la Capital, al que correspondía la administración comunal y la ejecución de las decisiones adoptadas por el Ayuntamiento.

Los regidores se elegían por votación popular, renovándose por mitad cada año.

El centralismo se patentizó más en esta época, existiendo un control total, tanto en lo político como en lo económico (recaudación de impuestos, etc.) por parte del Emperador, quien creó la Policía General del Imperio y la Guardia Municipal de Policía, esta última de no gratos recuerdos -- por sus constantes abusos cometidos contra la población, sobre todo en la capital del Imperio.

3.11 NUEVA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1857

Maximiliano cayó de la manera que todos conocemos, junto con Miramón y Mejía.

Juárez restaura la República, reviviendo la vigencia de la Constitución de 1857, con ello, resucitó al mundo jurídico y al ámbito territorial el Distrito Federal con las dimensiones geográficas por ella contempladas.

El 13 de noviembre de 1874, es adicionado el artículo-48 de la Constitución, otorgándole al Distrito Federal el derecho de nombrar dos senadores para la Cámara respectiva.

En efecto, el Apartado "A" del precepto legal citado - disponía que:

"El senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado - declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente". (54)

3.12 EL PORFIRIATO.

Porfirio Díaz subió a la Presidencia de la República - en 1878, apoyado en los cuatro principales puntos de su -- "Plan de Tuxtepec", elaborado poco antes:

- 1) Reconocía la vigencia de la Constitución de 1857 y sus reformas de 1874.
- 2) Desconocía a Lerdo de Tejada, acusándolo de "fraude electoral".
- 3) Pedía la elevación a rango constitucional del principio de "No Reelección".
- 4) Convocaba a elecciones libres.

El punto tercero se plasma en la Constitución durante el primer período de Díaz, después ésta se reforma contem--

54) Ibidem., pág. 699.

plando la posibilidad de reelección hasta por dos veces seguidas pero no una tercera, por último, en 1890 se expide - La Reforma mediante la cual el presidente puede reelegirse indefinidamente.

Pues bien, con relación al tema que nos ocupa, mencionaremos que a lo largo de los períodos de gobierno de este personaje, nuestra ciudad sufrió cambios en su forma de organización.

Así tenemos que en diciembre de 1898, mediante los Decretos de los días 15 y 17, el Distrito Federal celebró dos convenios de fijación de límites con los Estados de Morelos y de México, ambos aprobados por el Congreso de la Unión.

Compartimos aquí la opinión de Tena Ramírez, quien - afirma que el Congreso de la Unión no tenía facultades para aprobar estos decretos, toda vez que se trataba de una modificación al artículo 45 de la Constitución de 1857.

El Ayuntamiento establecido en la ciudad de México, -- quedó sujeto al control de los poderes centrales del país, - haciéndose patente una vez más, la única forma de gobierno que nuestra República ha conocido desde sus inicios... El - Centralismo.

Por decreto de 1885, el municipio de la ciudad de Méxi - co fue habilitado para cobrar el impuesto sobre carros de - transporte, el de pavimentos y atarjeas y algunos ramos de -

contribución de patentes, pudiendo obtener así recursos propios.

El Distrito Federal se vio afectado en su organización territorial interna, por medio del decreto publicado el 28 de julio de 1899, así como el decreto del 16 de diciembre del mismo año, mediante los cuales se creó la Municipalidad de México, que se dividió en seis prefecturas, a saber: la de Guadalupe Hidalgo y la de Ixtacalco; la prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz, que a su vez estaba integrada de las municipalidades de Azcapotzalco de Porfirio Díaz y la de Tacuba; la prefectura de Tacubaya integrada con las municipalidades de Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuaximalpa; la prefectura de Coyoacán que se componía de las municipalidades de Coyoacán y San Angel; la prefectura de Tlalpan compuesta de dos municipalidades, una del mismo nombre y la de Ixtapalapa, y por último la prefectura de Xochimilco con nueve municipalidades, entre otras, la de Xochimilco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Octotepec.

Después, por medio de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, expedida el 26 de marzo de 1903, se corrigieron los límites del Distrito Federal.

No entraremos al análisis profundo de esta ley, toda vez que conserva casi intactos los límites indicados en el ordenamiento anterior, con algunas salvedades. Bástenos mencionar que reorganiza al Distrito Federal en su territorio y en lo-

político y administrativo.

El general Porfirio Díaz tuvo a bien establecer las -- llamadas "Juntas Auxiliares", cuya función consistía en la colaboración municipal, pero en vista del excesivo elitismo con que se conformaron, llegaron a constituir verdaderos -- obstáculos para la solución de los problemas del municipio, razón por la cual no tuvieron el impacto previsto por el gabinete del Dictador.

Por otro lado, el único bueno diría yo, existió una -- verdadera autonomía de las autoridades municipales durante el régimen de Díaz.

3.15 LA REVOLUCION.

Durante los gobiernos de Porfirio Díaz, como acabamos de ver, el Distrito Federal sufrió un grave retroceso en su regulación legal y a virtud de reformas constitucionales y ordinarias, sus habitantes fueron despojados de importantes derechos políticos reduciendo, prácticamente, el gobierno de esta entidad al mandato de las prefecturas políticas.

Pasemos ahora al análisis de lo acaecido durante el período revolucionario en nuestro país con relación al tema -- que nos ocupa.

Este lapso de siete años se caracterizó por el constante cambio en los gobernantes de nuestra ciudad, ocurridos --

en una etapa de gran desorganización administrativa regida únicamente por la voluntad del grupo que en determinado momento controlaba las acciones militares: el constituciona- lista o el convencionalista.

La Revolución Mexicana se inició con el plan elaborado por Francisco I. Madero en San Luis Missouri lanzado el 5 de octubre de 1910, que contemplaba los siguientes puntos:

- 1) Declara nulas las elecciones celebradas.
- 2) Desconoce a Díaz como presidente.
- 3) Declara como norma básica el principio de no reelec- ción.
- 4) Convoca a elecciones.
- 5) Madero se encargaría provisionalmente de la Presi- dencia.
- 6) Se fija el 20 de noviembre como fecha para la insu- rrección. (Si Díaz no renuncia).
- 7) Se regresaría la tierra a sus legítimos dueños.

La pretensión general era que la ciudad de México per- maneciera neutral, con la intención al igual que en los demás ayuntamientos, de eliminar las jefaturas y la de reim- plantar el municipio libre.

Asimismo, Zapata lanza su plan el 18 de marzo de 1911- en donde exige, entre otras cosas, la reorganización de las municipalidades, ente ellas la del Distrito Federal.

Carranza establece la vigencia de la Ley de Organización Política y Municipal de 1905 abrogando previamente la Ley del Municipio Libre en 1915, en todo lo relativo al Distrito Federal.

Como lo menciona Ochoa Campos, a quien venimos siguiendo, el Programa de Reformas Políticas Sociales de la Revolución proponía la Independencia de los Municipios así como su libertad de acción en cuanto a los intereses comunales.⁽⁵⁵⁾

Así las cosas, se llega al Congreso Constituyente de 1916 y 1917.

3.14 TRIUNFO DE LA REVOLUCION Y NACIMIENTO DE LA CONSTITUCION DE 1917.

El Congreso quedó instalado a finales de 1916 y en cuanto al tema que desarrollamos en el presente estudio, nos interesa analizar lo siguiente:

En primer lugar, Carranza propuso su proyecto relativo al artículo 43 Constitucional en los siguientes términos:

"El C. Primer Jefe se ha servido hacer conocer a la Comisión las razones capitales que hay que tomar en cuenta para resolver acertadamente la organización territorial del país y principalmente el ensanchamiento del Distrito Federal, según puede verse en el proyecto, debe comprender además de

55) Artículo 32 del Programa; citado por Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit. pág. 314.

su extensión actual, los distritos mencionados en el artículo 44, para que comprenda todo el Valle de México".

"Los propósitos del C. Primer Jefe son militares, políticos y civiles: el Valle de México es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen en cierto modo inaccesible, y debiéndose aprovechar esas -- fortificaciones naturales, es muy fácil defenderlas. Hacer de la ciudad de México, comprendiendo toda esta circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el último reduto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera".

"Además, el Valle de México hecho una sola entidad política, tiene sus recursos propios que le bastarían para su subsistencia, y se presta para que, dependiendo directamente del Presidente de la República que acuerda con el Gobernador del Distrito, se implanten los adelantos modernos de maquinarias... de tal manera, que se pueda conseguir el - - máximo de producción".

"Haciendo del Valle una circunscripción distinta, independiente, ésto es, una entidad con sus límites propios, -- con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado para este objeto, y puede lograrse con ésto, también, la mayor independencia de los Estados que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el-

poder del centro que aquellas que correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, ésto es, aquellas -- que no son del régimen interior de cada estado". (56)

Como consecuencia directa de la discusión en el Congreso de los puntos anteriores, se aprobaron los artículos 43 y 44 de la Constitución, el primero para aceptar dentro de las partes integrantes de la República al Distrito Federal, y el segundo para ampliar el territorio del mismo, que se compondría según el proyecto de Carranza per "el territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero en el Estado de México sobre los ejes geográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y del Monte Bajo". (57)

Sin embargo, con respecto al artículo 44, el Congreso recapacitó y se opuso al proyecto de Carranza, quedando en definitiva el texto de este artículo así:

"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso -

56) Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Tomo VI, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 1985, págs. 43-30 y 43-31.

57) Op. Cit., pág. 44-5

de la Unión".

Los artículos 43 y 44 de nuestra Carta Magna de 1917 - quedaron íntimamente ligados con las fracciones V y VI del artículo 73, que disponían que "el Congreso tiene facultad:

V - Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI - Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.

2a. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a. El Gobierno del Distrito Federal y los de los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4a. Los magistrados y los jueces de Primera Instancia-

en el Distrito Federal y los de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión...

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un procurador general que residirá en la ciudad de México...". (58)

Como resumen de todo lo anterior diremos que el Distrito Federal quedó definitivamente como parte integrante de la República (artículo 43); que su territorio sería el actual de aquella época, o sea, el que se contemplaba en los Convenios sobre límites de 1898 -que se mencionó en líneas anteriores- (Artículo 44); y que su gobierno quedaría confiado a un gobernador designado y dependiente del Presidente de la República (artículo 73, fracción VI, 3a. Base).

Estos preceptos entraron en vigor, al igual que la totalidad de la Constitución de 1917, el 1° de mayo tras haber sido jurada el 31 de enero y publicada el 5 de febrero.

Como puede observarse, los habitantes del Distrito Federal quedaban una vez más imposibilitados para elegir a su gobernador, quedando esta facultad, así como la de removerlo "libremente" en manos del omnipotente Presidente, situación que a diferencia de los demás estados de la República, a -- los habitantes de la ciudad de México aún nos agobia y debemos a toda costa tratar de impedirlo, exigiendo el derecho,

58) Ibid., págs. 73-29 y 73-30.

sagrado además, de elegir a nuestro porpio "gobernador".

Pero esta situación la analizaremos en su oportunidad, en el último capítulo de la presente obra.

3.15 EL MEXICO POST-REVOLUCIONARIO.

Antes de la entrada en vigor de la Constitución de -- 1917 (1° de mayo), se expidió por el ya presidente de la República Mexicana Venustiano Carranza, la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 13 de abril de 1917.

Se ha tachado a esta ley de inconstitucional, ya que no existía todavía ningún órgano de hecho para legislar en materia del Distrito Federal (aunque estaba contemplado en la Carta Magna que el Congreso General se reuniría el mismo día de la entrada en vigor de la misma).

Al margen de lo anterior, mencionaremos la enorme importancia de este ordenamiento que señalaba al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal.

El ordenamiento legal en comento mantuvo la vigencia de los reglamentos que no se opusieran a la Constitución.⁽⁵⁹⁾

La Ley de Organización disponía que el gobierno del --

59) Ochoa Campos, Moisés; Op. Cit., pág. 349.

Distrito Federal se confiara a un gobernador nombrado por el Presidente de la República, quien podría removerlo libremente.

Entre las facultades que le otorgaba la ley mencionada al gobernador se encontraban las de promulgación de leyes; hacerlas cumplir; cuidar de la seguridad pública llevar la vigilancia de la hacienda pública; facultades de mando del cuerpo policiaco; expedir los reglamentos necesarios para los servicios públicos; ejecutar las obras de interés general, etc.

Los ayuntamientos eran designados por elección popular directa y se renovaban por mitad cada año.

Además, la Ley trataba cuestiones tales como la instrucción pública primaria; el sistema fiscal del Distrito Federal; la beneficencia pública y privada; la seguridad pública; las obras públicas y la división territorial del Distrito Federal. (60)

Con relación a esto último, es necesario mencionar que la citada ley dividió al ayuntamiento de la ciudad de México en veinticinco concejales y los de las demás municipalidades del Distrito Federal, por quince concejales cada una.

Al frente de cada concejal se encontraba un Presidente

60) Extraído del texto original de la Ley de Organización del Distrito y Territorios.

Municipal facultado para publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos y sentencias; imponer multas y arrestos; - conservar el orden y la tranquilidad pública; legalizar - - exhortos y expedir certificados de vecindad.

Los Ayuntamientos eran auxiliados en sus labores en -- aquellos lugares en que no residían aquellos por los delegados.

El Gobierno del Distrito Federal tuvo como obligación la de supervisar e inspeccionar la prestación de los servicios de los ayuntamientos.

Javier Gaxiola opina que "esta ley limitó aún más a -- los ayuntamientos al sujetarlos, tanto en lo económico como en lo político y administrativo, al control del Presidente de la República y del Gobierno del Distrito Federal respectivamente...". (61)

A partir del mismo año siguiente a la entrada en vigor de nuestra Carta Magna y de la Ley que venimos comentando, se suscitaron una serie de iniciativas para reformar tanto los artículos 43, 44 y 73 de la Constitución, este último - en sus bases tercera y cuarta de la fracción VI, y la Ley de Organización, unas aducían que no existía una verdadera autonomía ni independencia en el Ayuntamiento, otras que el

61) Gaxiola, Javier; "El Distrito Federal", en: "El Foro", órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, número correspondiente a los meses de abril a diciembre de 1955, México, D.F., pág. 35.

Gobierno del Distrito Federal era un "estorbo", y otras más hacían alusión a la constante pugna entre los gobiernos local y federal; sin embargo, ninguna de estas iniciativas -- llegó a convertirse en ley y fue hasta 1928 que a nueva iniciativa de Alvaro Obregón se reformó la Constitución en la fracción VI del artículo 73.

En efecto, la iniciativa se sometió a la consideración del Congreso el 25 de abril de 1928 más o menos en los siguientes términos:

Afirmaba el entonces candidato a la presidencia de la República que "los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden... lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando...". (62)

También se abundó diciendo que "desde su primera creación, el Municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría". (63)

62) Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados, 25 de abril de 1925.

63) Ibidem., pág. 8.

Lo anterior lo sustentó Obregón con base en la imposibilidad del poder municipal en el Distrito Federal para disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, - para administrar justicia en la misma y para ser el único - poder.

Además, Obregón puso en tela de juicio la verdadera autonomía del Distrito Federal como municipio, aseverando que esta no existía toda vez que era necesario para el Ayunta- miento contar con la aprobación del Gobierno del Distrito - para expedir sus reglamentos; que sus presupuestos de egre- sos e ingresos debían remitirse para observaciones al Presi- dente de la República, y que en los asuntos importantes era realmente el Ejecutivo Federal quien conocía.

Por lo anterior, concluía Obregón afirmando que "el Poder Municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser".

Después de varias oposiciones a la reforma propuesta - por Obregón e incluso después del atentado que le costó la vida a este ex-caudillo revolucionario, lo que provocó la - renuncia de varios legisladores de su bloque, sus propues- tas se vieron elevadas a rango constitucional, sufriendo -- nuestra Carta Magna su segunda reforma en cuanto al artícu- lo 73 y sufriendo también los ciudadanos del Distrito Fede- ral las terribles consecuencias de ella, que hasta hoy hacen estragos.

En efecto, para el 20 de agosto de 1928 aparecía publi

cada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al -- artículo 73 a que nos venimos refiriendo, en estos términos:

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

VI - Para legislar en todo lo relativo al Distrito y - territorios federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo - del Presidente de la República, quien lo ejercerá por con-- ducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a. El gobierno de los territorios estará a cargo de - gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3a. Los gobernadores de los territorios acordarán con - el Presidente de la República, por el conducto que determi-- ne la ley.

4a. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal - Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territo-- rios serán hechos por el Presidente de la República y some-- tidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que - - otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable - término de diez días... (64)

Después de esta funesta reforma constitucional, los de - rechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal se-

64) Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional, De-- rechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, - Tomo VIII, LII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso de la - Unión, México, 1985, págs. 73-126 y 73-127.

guían siendo pisoteados y relegados sus habitantes a un segundo término, resignándose así a conformarse con el funcionario que designara el "ex-caudillo" en turno en la silla presidencial y observando con envidia como los ciudadanos - del resto de la República elegían a sus gobernadores por la vía añorada... el sufragio.

Cabe mencionar que la reforma en comento desató y sigue desatando opiniones tales como la del maestro Jorge Carpizo que me permito citar:

"La reforma de 1928 es contraria a la historia constitucional de México, en la cual se puede ver que los habitantes - de su ciudad capital siempre habían tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. El sistema municipal -- había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en el auto citado. A partir de entonces, los habitantes del Distrito Federal están privados de derechos políticos en cuanto a su regimen interior". (65)

En el mismo sentido se pronuncian Jorge Vera Estañol, Felipe Tena Ramírez, Enrique Arizmendi, Miguel Acosta Romero, Andrés Serra Rojas y un sinnúmero de autores que han tocado el tema, a los cuales en este trabajo humildemente me sumo.

65) Carpizo, Jorge; "El Presidencialismo Mexicano", 2a. edición, Siglo-XXI Editores, México, 1979, pág. 167.

3.16 LEY ORGANICA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1928.

Esta ley se creó con base en la reforma al artículo - 73-VI Constitucional que se comentó en el apartado anterior y fue expedida el 31 de diciembre de 1928 por el Congreso - de la Unión; se publicó en los Diario Oficiales de la Federación del 31 de diciembre de 1928 al 5 de enero de 1929.

Este ordenamiento señaló como límites del Distrito Federal los fijados en los Decretos de 15 y 17 de diciembre - de 1898; dividió el territorio del mismo en un Departamento Central integrado por las antiguas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y trece delegaciones.

Dejó en manos del Presidente de la República el gobierno del Distrito Federal, quien lo ejercería a través del Departamento del Distrito Federal a cuyo frente el mismo Presidente nombraría y removería libremente al Jefe de Departamento.

Las funciones del Departamento eran las mismas que desempeñaban anteriormente el Gobernador y los Ayuntamientos.

Se nombraron también delegados y subdelegados con funciones constreñidas a su ámbito de jurisdicción territorial.

El Consejo Consultivo se compuso de diversos sectores de la población y sus funciones fueron de asesoramiento, -- consulta, denuncia, revisión e inspección.

En base a esta ley se han sentado las bases administrativas y de servicios públicos del Distrito Federal.

3.17 LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL DE 1934.

- Lo único que interesa resaltar con respecto a esta ley del 6 de abril de 1934, es que concede el carácter de órgano de la administración pública federal al Departamento Central.

3.18 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

- El 31 de diciembre de 1941 se expidió este ordenamiento por el Congreso de la Unión.

- Se aclaraba en la ley citada, que ella reglamentaba la base primera, fracción VI del artículo 73 de la Carta Magna.

Esta ley dejó sin efectos a la de 1928, excepción hecha de lo relativo a los territorios; así, tenemos que confirma los límites fijados por los Decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898.

El gobierno del Distrito Federal seguiría en manos del Presidente de la República para que lo ejerciera a través del Jefe de Departamento.

Se hacía mención a que el Congreso de la Unión legislaría en lo referente al Distrito Federal.

Se dividió al Distrito Federal en ciudad de México y -
doce delegaciones, a saber:

- Villa Gustavo A. Madero.
 - Azcapotzalco.
 - Ixtacalco.
 - Coyoacán.
 - Villa Alvaro Obregón.
 - La Magdalena Contreras.
 - Cuajimalpa.
 - Tlalpan.
 - Ixtapalapa.
 - Xochimilco.
 - Milpa Alta.
 - Tláhuac.
- La ciudad de México se confirmó como capital del país.

El Departamento quedó integrado por las Direcciones de Gobernación, de Trabajo y Previsión Social, de Obras Públicas, de Agua y Saneamiento, de Tesorería, de Egresos, de -- Servicios Legales, de Acción Social, de Servicios Adminis-- trativos, de Servicios Generales, de Catastro, de Tránsito, y la Jefatura de Policía.

Quedaron suprimidos los consejos consultivos delegacio-- nales, subsistiendo sin embargo el del Distrito Federal.

3.19 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1970.

Esta ley se promulgó el 29 de diciembre de 1970 y fue reformada el 29 de diciembre de 1971 y el 31 de diciembre de 1972, año en que además sufrió adiciones.

Con este ordenamiento, el número de delegaciones se vio ampliado a dieciseis, estableciéndose sus respectivos límites y considerándose como órganos desconcentrados; esta ley equipara los términos "Distrito Federal" y "ciudad de México"; asimismo, los de "Jefe del Departamento del Distrito Federal" y "gobernador de la ciudad de México".

Dispuso que el Jefe del Departamento fuera auxiliado en sus funciones por tres secretarios generales, uno de ellos debía ser licenciado en derecho; un oficial mayor; un consejo consultivo (integrado con los presidentes de las dieciseis juntas de vecinos); las juntas de vecinos, delegados y subdelegados.

Con las reformas a que se hizo alusión en líneas anteriores, se crearon órganos para el despacho de asuntos administrativos: una Contraloría General, una Dirección General de Tesorería; una Dirección General Jurídica y una Dirección General de Gobierno; Direcciones Generales de Servicios Sociales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Habitación Popular; Ingeniería de Tránsito y Transportes; Servicios Urbanos; Programación y Estudios Económicos;

Planificación; Obras Públicas; Obras Hidráulicas; Aguas y Saneamiento; Organización y Métodos; Policía y Tránsito; Información y Análisis Estadístico; Servicios Administrativos y Relaciones Públicas. (66)

3.20 REFORMA A LA FRACCION VI DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL DE 1977.

El artículo 73 Constitucional sufrió su trigésima reforma en su fracción VI, base 2a., vía Decreto publicado el día 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, para quedar así:

ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

I a V ...

VI - Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometién^{do}se a las bases siguientes:

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referén^{do} y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

En la nota explicativa de la obra abajo citada se menciona con relación a lo anterior, que "...la reforma al artículo 73 Constitucional mediante la cual se adicionó la -- fracción VI con una base 2a. y se derogaron las fracciones XIII y XXVIII de este artículo".

66) Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1972.

La adición a la fracción VI de referencia, incorpora a nuestra Constitución las figuras del referéndum y de la iniciativa popular, elementos ambos de una democracia plebiscitaria que modifican la rigidez del principio de la democracia respectiva. Restringidos en su aplicación al ámbito territorial del Distrito Federal, dichos elementos abren a la población de esa entidad la posibilidad de intervenir directamente en el proceso legislativo, compensando de esa manera la carencia de un congreso legislador propio y de un gobernador electo propio equiparable a las instituciones características de los estados federativos...".⁽⁶⁷⁾

3.21 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1978.

Esta ley, actualmente en vigor, se publicó en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978 y sufrió reformas por medio de Decreto del 16 de diciembre de 1983.

El ordenamiento legal a que me refiero será analizado en el Capítulo IV de esta obra, referente al "Gobierno Actual del Distrito Federal". Bástenos ahora con mencionar que con esta reforma se creó la estructura actual del Departamento del Distrito Federal.

67) LII Legislatura, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, -- Op. Cit., págs. 73-529 y 73-330.

3.22 REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO
FEDERAL DE 1985.

Esta disposición reglamentaria se publicó en el Diario Oficial de 16 de agosto de 1985 y se encuentra en vigor en la actualidad dejando sin efectos al anterior de 16 de enero de 1984.

Al igual que la ley anterior, este reglamento se analizará a fondo en el capítulo siguiente, por así convenir a la estructura del presente estudio.

CAPITULO CUARTO.

NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES
Y ORGANOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
EN LA ACTUALIDAD

Una vez analizadas las leyes que a lo largo de la historia han servido para organizar el gobierno de la ciudad de México antes, y el Distrito Federal después, pasemos ahora al estudio del Gobierno del Distrito Federal en la actualidad.

4.1 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL⁽⁶⁸⁾

Como ya quedó establecido en los capítulos anteriores, - en materia constitucional, son los artículos 43, 44 y 73 fracción VI de nuestra Carta Magna los que dan su estructura al - Distrito Federal.

Su organización y gobierno son aspectos que están tratados en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que ahora pasamos a comentar.

Esta ley, atacada por diversos autores, entre ellos el - maestro Acosta Romero, por considerar que "de su denominación se desprende que se refiere solamente al Poder Ejecutivo y en su contenido se desprende que se refiere a los tres poderes" (69), es la encargada de dictar la estructura y organización del Distrito Federal.

68) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

69) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 5a. edición, Edit. Porrúa, México, 1983, Pág.156.

CAPITULO I: DEL GOBIERNO Y TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL.

En su Artículo Primero, correspondiente al Capítulo I, - "Del Gobierno y Territorio del Distrito Federal", la Ley esta blece de conformidad con el Artículo 73, fracción VI, Base 1a. de la Constitución, que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por - conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal a -- quien nombra y remueve libremente.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal debe residir en la propia entidad, según lo dispone el Artículo Segun do.

El Artículo Tercero menciona las secretarías y dependen cias de las que se auxilia el Jefe del Departamento del Distrito Federal en el ejercicio de sus atribuciones.

La función legislativa en todo lo que corresponde al Dis trito Federal, la ejercerá el Congreso de la Unión, según lo dispone el Artículo 75, fracción VI de nuestra Carta Magna. (Artículo 5).

La función judicial en el Distrito Federal queda a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, y la jurisdiccional en el orden administrativo se encarga al Tribunal de - lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que goza rá de plena autonomía. (Artículos 6 y 7).

El Artículo Octavo dispone que sea la Junta Local de Con

ciliación y Arbitraje del Distrito Federal, la encargada de impartir la justicia en materia laboral, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo.

El Procurador General de Justicia, quien depende directamente del Presidente de la República quien lo nombra y remueve libremente, está a cargo del Ministerio Público en el Distrito Federal (Artículo 9).

La representación legal del Departamento del Distrito Federal corresponde al Jefe de este, quien puede delegarla en los funcionarios del propio Departamento que por sus atribuciones se encuentren vinculados con la materia motivo de la representación (Artículo 10).

Aquí cabe hacer un paréntesis para apuntar que la denominación correcta para referirse al "gobernador" del Distrito Federal es la de Jefe del Departamento y no Regente capitalino o cualquier otra que no aparece en ninguna ley y sin embargo se está convirtiéndolo en una viciada costumbre.

El Presidente de la República, quien goza de poderes omnímodos, por virtud del Artículo 11° de la ley en comento puede nombrar y remover libremente no sólo al Jefe del Departamento, sino a los Secretarios Generales, Secretarios Generales Adjuntos y al Oficial Mayor del Departamento.

Con situaciones como ésta, que son tan comunes en nuestro derecho, es imposible pensar que vivimos en un régimen de

mocrático donde los servidores públicos actúan con verdadera - transparencia, ya que una persona no puede actuar con real libertad en el desempeño de sus funciones cuando sabe que cualquier movimiento "no autorizado" puede costarle el puesto.

El Artículo 13°, fija los límites oficiales del Territorio del Distrito Federal, conservando vigentes los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 (ya estudiados), expedidos por el H. Congreso de la Unión, que ratifican los - convenios celebrados con los estados de Morelos y México, respectivamente.

En el Artículo 14°, la ley dispone la división del Distrito Federal en dieciseis delegaciones, a saber:

I	Alvaro Obregón;	IX	Iztapalapa;
II	Azcapotzalco;	X	La Magdalena Contreras;
III	Benito Juárez;	XI	Miguel Hidalgo;
IV	Coyoacán;	XII	Milpa Alta;
V	Cuajimalpa de Morelos;	XIII	Tláhuac;
VI	Cuauhtémoc;	XIV	Tlalpan;
VII	Gustavo A. Madero;	XV	Venustiano Carranza, y
VIII	Iztacalco;	XVI	Xochimilco.

El Artículo 15° preceptúa que las Delegaciones son órganos desconcentrados y están a cargo de un delegado que será - nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República, quien deberá tener residencia en el Distrito Federal no menor de dos años inmediatamente

anteriores a la fecha de su nombramiento.

Los delegados ejercerán las atribuciones que corresponden al Departamento, en sus respectivas jurisdicciones, con excepción de las que son propias de la administración centralizada.

Además, este artículo especifica los límites territoriales de cada una de las delegaciones del Distrito Federal.

Al mencionar la Ley que las delegaciones son órganos desconcentrados se refiere a que están jerárquicamente subordinados al Departamento y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, características las tres que distinguen a cualquier órgano desconcentrado. (70)

"En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 27 de diciembre de 1979, se introdujo de una manera formal en la legislación mexicana la figura de la desconcentración administrativa al dividir el Distrito en 16 delegaciones y encomendar cada una de ellas a funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento y dotados de atribuciones desconcentradas en los términos de la Ley, los reglamentos y los acuerdos del propio Jefe del Departamento". (71)

El hecho de que las delegaciones sean órganos desconcen-

70) CFR. FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", 26a. edición, Editorial Porrúa, México, 1987, Pág. 196.

71) Op. Cit., Pág. 196.

trados no obsta, sin embargo, para creer, como muchos, que no pertenecen a la Administración Pública Centralizada, como lo ratifica el Artículo 16 de la Ley.

El maestro Acosta Romero define a las Delegaciones como: "unidades político-administrativas regionales que llevan a cabo todas las atribuciones y cometidos que corresponden al Departamento del Distrito Federal, dentro del territorio geográfico de las propias delegaciones". (72)

Para el multicitado autor Ochoa Campos, los delegados - equivalen a los antiguos prefectos, ya que son cargos de elección popular y propician la negociación de la municipalidad... nadie puede quitarles su carácter de agentes gubernamentales, en un sistema esencialmente centralista". (73)

CAPITULO II: DE LA ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Artículo 16 contempla como órganos integrantes de la - Administración Pública Centralizada a la Jefatura del Departamento; las Secretarías Generales; Secretarías Generales Adjuntas; la Oficialía Mayor; la Tesorería; la Contraloría General; las Delegaciones; las Coordinaciones Generales; la Procuraduría Fiscal; las Direcciones Administrativas Centrales, y a -- los órganos desconcentrados.

72) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 164.

73) Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., Págs. 358 y 359.

CAPITULO III: DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

4.1.1 CONCESION Y EXPROPIACION, SERVICIO PUBLICO Y UTILIDAD PUBLICA, Y AUTORIDADES QUE INTERVIENEN.

El Artículo 22 menciona que corresponde al Departamento - la prestación de los servicios públicos, sin perjuicio de encomendarla, por disposición del Presidente de la República, mediante concesión limitada y temporal que se otorgue al efecto, a quienes reúnan los requisitos correspondientes.

En mi opinión existe una deficiente técnica jurídica en - la redacción de este precepto, toda vez que no es necesario -- mencionar que la concesión será limitada y temporal, ésto es - tautológico, ya que la limitabilidad y la temporalidad son per se, elementos propios de la concesión.

Al respecto, el maestro Fraga afirma que "La concesión es, por su misma naturaleza, de un carácter temporal. Ya se trate de las concesiones para aprovechamiento de bienes nacionales, - o bien de las de servicio público (es el caso que trata el Artículo 22), ellas se conceden salvo algunos casos excepcionales por tiempo determinado". (74)

Siguiendo al mismo autor, nos permitimos reproducir la definición que realiza de la concesión administrativa, a saber: "acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovecha-

74) Fraga, Gabino. Op. Cit., Pág. 252.

miento de bienes del dominio del Estado". (75)

Cabe destacar que para Fraga, el concesionario tiene la naturaleza de "colaborador del Poder Público en la realización del servicio autorizado por la concesión". (76)

La Ley en comento, define en su Artículo 23 lo que debe entenderse por servicio público: "la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo".

Menciona también, que la prestación de estos servicios es de interés público.

Para Fraga, sin embargo, no existe una definición unánime del servicio público en nuestra legislación, "pues mientras que en algunos preceptos como los artículos 3º, 73 fracción XXI, y 123 fracciones XVIII y XXIX de la Constitución Federal se habla de la educación como servicio público, de las huelgas en los servicios públicos y de los servicios explotados o concesionados por la Federación, en los artículos 5º y 13 de la misma Constitución los servicios públicos se equiparan a los empleos públicos y en los Artículos 27 fracción VI y 132 Constitucionales, 2º fracción V y 23 de la Ley de Bienes Nacionales y 217, 218, 220 y 222 del Código Penal relativo a -

75) Ibidem, Pág. 242.

76) Ibidem, Pág. 248

los delitos cometidos por funcionarios públicos, la expresión de servicio público se encuentra usada con el sentido de organismo u oficina pública". (77)

Continúa diciendo el Artículo 23 que la declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.

Con respecto a lo anterior, cabe destacar que tampoco -- existe un criterio único para determinar lo que debe entenderse por "utilidad pública" y qué autoridad debe ejecutar materialmente el acto.

La Constitución establece en el Artículo 27, párrafo -- décimo quinto, que al Poder Legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública por lo que procede expropiar, al Poder Administrativo la declaración concreta de -- que existe la causa de utilidad pública prevista por la ley, -- y la de que un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad. Ahora bien, no se menciona qué autoridad -- debe ejecutar materialmente la expropiación. Algunos opinan -- que es la Judicial, en virtud de lo que menciona el párrafo --

77) Ibidem, Pág. 243.

décimo sexto del Artículo 27 de nuestra Constitución, o sea, - que "el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectiva por el procedimiento Judicial". Otros, en cambio, -- sostienen que corresponde al Ejecutivo llevar a cabo el acto.

El problema de la determinación de lo que debe entenderse por "utilidad pública" subsiste y "de acuerdo con nuestro sistema legal, en unos casos la misma Constitución señala las causas que considera como de utilidad pública para basar en -- ellas la expropiación; pero la regla general es, que las legislaturas son las competentes para fijar en las leyes secundarias los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada". (78)

4.1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

- En realidad, como afirma el maestro Fraga, son dos los problemas; uno de carácter exclusivamente legal, consistente en determinar si la legislatura es soberana para señalar las causas de utilidad pública, y otro de carácter técnico que estriba en definir el criterio con el cual se debe reconocer que una causa es o no de utilidad pública. (79)

Con relación al primero, la Jurisprudencia no ha llegado a definirse existiendo ejecutorias totalmente contrarias como lo son las siguientes:

78) Ibidem, Pág. 380.

79) Ibidem.

"Es absurdo suponer que la Constitución diera al Legislativo de la Federación o de los Estados, en su caso, la facultad de proceder en materia tan trascendental, en términos absolutos o discrecionalmente, siéndoles permitido obrar de un modo arbitrario o caprichoso hasta el grado de ir contra la naturaleza misma de las cosas...de aceptar que la Federación y los Estados son los que con autoridad infalible han de definir lo que ha de entenderse por causa de utilidad pública, --saldría sobrando, porque equivaldría a borrarlo, el precepto-terminante del párrafo segundo del artículo veintisiete, que, como una preciosa garantía, exige la existencia de esa causa para que proceda toda expropiación". "Es inconstitucional la expropiación declarada, sin que medie realmente la causa de utilidad pública, y los Tribunales de Justicia Federal están capacitados para resolver sobre la constitucionalidad o anti-constitucionalidad de las leyes...que determinen los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada". (80)

"El artículo veintisiete constitucional ha querido conceder y ha concedido a los Poderes Legislativos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo susceptible, por consecuencia, de ser tratada en el --juicio de garantías. De otro modo la Suprema Corte de Justi-

80) Ibidem, Pág. 381, citando S.J. de la F.; Tomo IV, Pág. 918.

cia se vería precisada a calificar cuándo existe esa utilidad pública para negar la protección federal, y cuándo no existe, para concederla, sustituyéndose así a las autoridades a quienes está encomendada esa calificación, atentos los términos - del artículo veintisiete constitucional antes citado."(81)

Como puede apreciarse, la Suprema Corte sostenía tesis - completamente contradictorias; sin embargo, últimamente para nuestro máximo tribunal "la utilidad pública, en sentido gené- rico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en- sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inme- diata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige se- satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas - para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad - política o como entidad internacional..."(82)

La tesis citada termina con esta afirmación "Lo que la - Constitución prohíbe es que se hagan expropiaciones por utili- dad privada, pero de ninguna manera por causas de interés so- cial o nacional, pues en última instancia todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés- público".(83)

81) Ibidem, Pág. 381, citando S.J.de la F.; T.XVIII, Pág.1266 y T.XLIV, Pág. 3237.

82) Ibidem, Pág. 382, citando S.J.de la F.; T.L, Pág. 2568.

83) Ibidem.

Para concluir con el primer problema planteado, coincidimos con el maestro Fraga en considerar que el concepto de utilidad pública sí puede definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla, en relación con la noción de atribuciones del Estado, por lo tanto, existirá utilidad pública siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas y siempre que dicha satisfacción se encuentre encomendada al Estado. (84)

Resolviendo ahora el segundo problema planteado, diremos que el legislador, como consecuencia de lo anterior, no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida la atribución correspondiente para atenderla, por ello, el problema técnico de definir el criterio para reconocer cuando una causa es de utilidad pública, se resuelve afirmativamente cuando al Estado corresponde, por razón de las atribuciones que le son conferidas la satisfacción de una necesidad; y negativamente cuando no le corresponde hacerlo. (85)

Cabe mencionar, que la Ley de Expropiación en vigor menciona algunos (no todos) de los casos en que se considera que existe causa de utilidad pública para proceder a la expropiación. (86)

84) CFR. Pág. 383.

85) CFR. Ibidem.

86) Artículo 1º, Ley de Expropiación.

Una vez aceptados los criterios anteriores, continuaremos con el análisis de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual le impone al Jefe del Departamento, la obligación de organizar y dirigir el servicio público que deba prestarse en colaboración con los particulares. (Art.24)

El Artículo 25 condiciona al otorgamiento de la concesión correspondiente por parte del Presidente de la República a través del Jefe del Departamento, la prestación de un servicio público a una empresa particular, siempre que se cumpla con lo dispuesto en la parte conducente del Artículo 27 Constitucional y que la persona (física o moral) sea de nacionalidad mexicana.

Debe destacarse que en la concesión no existen cláusulas contractuales como se afirma en el artículo que comentamos, ya que ésta puede ser revocada o modificada en cualquier momento cuando el Estado discrecionalmente lo decida. (87)

El Artículo 26 contempla las facultades del Departamento con relación a las concesiones de servicios públicos, las cuales pueden ser de inspección, vigilancia y reglamentación.

El Artículo 27 contiene las normas a las que habrán de sujetarse las concesiones de servicios públicos otorgadas por el Presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento, destacan las obligaciones del concesionario de inver

87) CFR. Págs. 244 a 246.

tir con recursos propios en ellas, de mantener el servicio de modo uniforme y continuo, de otorgar garantía a favor del Departamento, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, así como la temporalidad de la concesión y la declaración de que una vez concluido el plazo de ésta los bienes pasarán a ser propiedad del Departamento.

El Artículo 28 contempla las causas de caducidad de las concesiones: que se interrumpa el servicio público prestado sin causa justificada a juicio del departamento; que se cese, hipoteque, enajene o grave la concesión sin la autorización del departamento; que se modifiquen o alteren sustancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio o su ubicación sin aprobación escrita del departamento; la falta de los pagos estipulados; la falta de garantías; el incumplimiento de obligaciones contenidas en la Ley o en la propia Constitución.

Los efectos de la caducidad son que el Departamento puede tomar posesión inmediata del servicio y los bienes pasan a su propiedad sin ningún pago por ellos.

El Artículo 29 menciona que el plazo de las concesiones puede ser prorrogado.

CAPITULO IV: DEL PATRIMONIO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Departamento del Distrito Federal tiene, por virtud del Artículo 32, tanto personalidad como capacidad ju-

rídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios.

El Patrimonio del Departamento está compuesto de los bienes del dominio público y del dominio privado (Art. 33). Que se enumeran respectivamente en los artículos 34 y 35 de la -- Ley.

El tema de la personalidad jurídica del Departamento del Distrito Federal como tal, ha sido muy debatido entre la doctrina, ya que se discute si esa personalidad le corresponde al Departamento como tal o a la entidad denominada Distrito Federal.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dejado en claro que "el Distrito Federal es una entidad de la Federación; es un gobierno local constituido sobre una parte del territorio nacional en que residen los Poderes Federales... Es por lo mismo, una entidad que no se identifica con la Federación, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios..." (88)

El maestro Acosta Romero, a quien hemos venido siguiendo, coincide con esta tesis al afirmar que el Artículo 32 carece de técnica jurídica legislativa, ya que confunde los concep-

88) T.CXXXV, Pág. 693, Amparo directo en materia del trabajo 1050/55, - Jefe del Departamento del Distrito Federal, 21 de Julio de 1955. -- "La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia", (1917-1982), UNAM, 1985, T. II, Pág. 1361.

tos al atribuirle personalidad jurídica al Departamento del - Distrito Federal, lo cual es contrario a las disposiciones legales y constitucionales así como a la realidad, ya que la -- personalidad jurídica no puede corresponder sino a la entidad denominada Distrito Federal como parte integrante de la Federación y es ella también la que posee la capacidad jurídica - para adquirir y poseer toda clase de bienes, siendo el Departamento solamente uno de sus órganos de gobierno a través del cual ejercita sus derechos y cumple con sus obligaciones.

Afirma además que el Departamento no puede tener personalidad jurídica propia "pues no es independiente ni distinto - de la Federación, ni tiene autonomía política ni administrativa." (89)

Por nuestra parte coincidimos con el autor citado en considerar que la personalidad jurídica corresponde al Estado, - quien la ejerce a través de sus órganos, nunca a través de -- sus dependencias. En este caso hablamos en concreto del Poder Ejecutivo.

El Artículo 36 les atribuye el carácter de inembargables a los bienes muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio del Departamento.

Para enajenar bienes inmuebles del dominio privado y -- desincorporar bienes inmuebles del dominio público es necesario

89) CFR. Págs. 159 y 160.

el decreto correspondiente de parte del Presidente de la República. La venta de estos bienes se realizará en subasta pública con las únicas excepciones que contemplen las leyes o acuerde el Presidente de la República (Art. 37).

El Artículo 38 faculta al Departamento para retener administrativamente los bienes que posea y para acudir a los tribunales del fuero común para recuperar la posesión provisional u obtener el cumplimiento, la rescisión o la nulidad de los contratos celebrados respecto de dichos bienes.

La última parte de este artículo le señala al Juez las obligaciones que debe cumplir y los pasos que debe dar al encontrarse con una demanda de esta índole.

Pienso que no correspondía a esta Ley regular lo anterior y que se debió hacer en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, toda vez que se plantea en este supuesto cuestiones propias del órgano jurisdiccional.

Los Notarios están obligados a llevar un protocolo especial para actos y contratos en que intervenga el Departamento (Art. 39).

Cabe aquí el mismo comentario pero con relación a la Ley del Notariado, a la que se le debió dejar la regulación en lo conducente a este tipo de actos.

Lo mismo valga para lo dispuesto por el artículo 40 - -

(Honorarios de los Notarios).

El Artículo 41 dispone que el Departamento puede ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de los bienes incorporados al dominio público del propio Departamento, así como remover cualquier obstáculo natural o artificial, que impida o estorbe su uso o destino. El delegado en cuya jurisdicción se haya el bien podrá decretar las medidas pertinentes.

Los particulares cuentan con cinco días, siguientes a la notificación o enajenación para reclamar ante la autoridad administrativa (Art. 42).

Por último, el Artículo 43, permite la anulación administrativa previa audiencia de los interesados, de los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades o funcionarios sin la competencia necesaria para el caso.

En mi opinión este último artículo es totalmente injusto, ya que el particular no es culpable de estar tratando con un funcionario de facto y pienso que en todo caso, debería llevarse un procedimiento para averiguar hasta qué punto el funcionario era o no competente y no limitarlo a una simple audiencia en la que se le informa al particular, con la mano en la cintura, que su contrato será anulado. Demostrándose así, nuevamente, que en este país el único que puede equivocarse - sin riesgos es el Estado. (90)

90) Ver Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Capítulo relativo a los funcionarios de hecho. Págs. 158 y sigs.

CAPITULO V: DE LOS ORGANOS DE COLABORACION VECINAL Y CIUDADANA.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, - dedica su Capítulo V a la regulación de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, que son "concebidos como instancias participativas organizadas en forma piramidal". (91)

El artículo 45 enumera como órganos que deben existir en cada una de las Delegaciones del Distrito Federal a los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y las Juntas de Vecinos, mientras que el Consejo Consultivo es un órgano de consulta del Departamento del Distrito Federal.

Los Comités de Manzana integran la forma básica de la organización piramidal en los órganos de participación ciudadana. Como su nombre lo indica, debe formarse un comité de este género en cada una de las manzanas que integran el Distrito Federal.

"Los Comités de Manzana se integran por elección popular, mediante convocatorias de las autoridades delegacionales; - cada uno de estos comités tiene un Jefe de Manzana, un Secretario y tres Vocales." (92)

Lo anterior según lo estipula el Artículo 51, fracción II, del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Fe-

91) Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe, "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México", I.N.A.P., 1a. edic. México, 1985, Pág. 107.

92) Ibidem.

deral". (93)

El propio Artículo 45 (fracción II) señala que en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes. Esta asociación está compuesta por los Jefes de Manzana y su directiva se integra por un Presidente, un Secretario y tres Vocales (Art. 51, fracc. III, IV y V del Reglamento Interior).

En las Asociaciones de Residentes carecen de Reglamentos Internos.

En el Artículo 46 se establece que tanto los Comités de Manzana como las Asociaciones de Residentes prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones que les señalan los reglamentos respectivos.

Con relación a las Juntas de Vecinos, debe existir una en cada Delegación del Distrito Federal, que debe integrarse con la participación de las directivas de las Asociaciones de Residentes de la Delegación respectiva (Art. 45, fracc. II de la Ley Orgánica, y Art. 51, fracc. VI del Reglamento Interior).

Las Juntas de Vecinos contarán con una directiva integrada por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, como mínimo, que deberán ser electos en asamblea que para tal efecto

95) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de agosto de 1985.

lleven a cabo todos los Presidentes de las Asociaciones de Residentes (Art. 51, fracc. VII del Reglamento Interior).

La Ley Orgánica regula las atribuciones y obligaciones mínimas de las Juntas de Vecinos en su artículo 47 y las facultas y obliga entre otras cosas para: "Recibir información mensual sobre prestación de servicios públicos; proponer al Delegado medidas para mejorar dicha prestación; opinar y proponer soluciones sobre servicios educativos; opinar sobre medidas administrativas de sus Delegados; informar al Consejo Consultivo de problemas administrativos y de servicios públicos que no hayan podido resolverse; informar al propio Consejo y al Delegado del estado que guarden los monumentos arqueológicos, escuelas, plazas, parques, panteones, bibliotecas, mercados, y en general aquello que interese a la comunidad; conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a la comunidad y proponer adiciones y modificaciones a los mismos". (94)

Estas Juntas de Vecinos ya existían de acuerdo con la antigua Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, a cuyo amparo el presidente Echeverría expidió el "Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de septiembre de 1972. (95)

94) Gutiérrez Salazar y Solís Acero, Op. Cit., Pág. 109.

95) Ibidem,

Cabe destacar que la presente ley creó los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes.

También existe un Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos, expedido por el Consejo Consultivo del Distrito Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de julio de 1974, en el que se determinan los requisitos para ser miembro de las juntas: tiempo de duración, integración, instalación y registro; así como las atribuciones y obligaciones tanto del órgano colegiado como del presidente y los secretarios y las causas de separación o destitución de los miembros del organismo. (96)

Por último, la ley menciona que el Consejo Consultivo se integrará por los presidentes de las Juntas de Vecinos y los suplentes de estos también actuarán con ese carácter en el propio consejo, pero solamente en ausencia de los propietarios. (Artículo 45, fracción IV de la Ley Orgánica).

El Consejo Consultivo celebrará sesión ordinaria por lo menos una vez al mes, además de las extraordinarias que sean necesarias; las sesiones serán públicas (Artículos 52 y 53 del Reglamento Interior).

En la primera sesión, el Consejo Consultivo nombrará presidente y suplente, mediante cédula de votación entre sus miembros; en la segunda sesión se designarán comisiones de

96) Ibidem.

trabajo, mediante la votación en las planillas correspondientes. (Artículo 53 del Reglamento Interior).

El Artículo 47 de la Ley establece las atribuciones del Consejo Consultivo, dentro de ellas destacan: la de colaborar con el Jefe del Departamento, para la debida administración - y la eficaz prestación de los servicios públicos; proponer al mismo Jefe del Departamento, proyectos de leyes y reglamentos; opinar sobre los nuevos proyectos o sobre reformas o derogaciones de los existentes; informarle de las deficiencias que observe en la administración; proponer la creación de nuevos servicios públicos o que los que sean prestados por particulares pasen a serlo del Departamento; o a la inversa; opinar sobre estudios de planeación urbana; y coordinar trabajos de las juntas vecinales.

Además, el Consejo Consultivo se rige por su propio Reglamento Interno⁽⁹⁷⁾, que regula la organización y atribuciones del consejo; su instalación, lo relacionado con sus comisiones de trabajo (que son cuatro: de legislación y reglamentos, de administración y servicios, de acción cívica y social y de justicia y prácticas fiscales); la forma y frecuencia de sus sesiones; obligaciones de consejeros, etc.

Todos estos órganos de colaboración ciudadana se relacionan directamente con la función administrativa; los tres pri-

97) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de abril de 1975.

meros, prestan su colaboración a nivel delegacional, y el cuarto es un órgano de colaboración del Jefe del Departamento. (98)

Los miembros de estos órganos duran tres años en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato (Artículo 51, fracción IX del Reglamento Interior). Los cargos de miembros de los Comités de Manzana; Junta de Vecinos y Asociaciones de Residentes son honorarios (Artículo 50 de la Ley Orgánica).

Por último, cabe mencionar que anteriormente el único apoyo legal de los órganos analizados era precisamente la ley -- que hemos venido analizando, pero a partir de las reformas -- constitucionales de 1987 encuentran su fundamento en el artículo 73, fracción VI, de nuestra Ley Suprema.

4.1.3 CRITICA :

Coincidimos con Gutiérrez Salazar y Solís Acero, autores a quienes hemos venido siguiendo en el desarrollo de este tema, en considerar que los órganos analizados son poco atractivos -- para la población del Distrito Federal, ya que sus atribucio-- nes se reducen a nivel consultivo y de opinión, persistiendo -- la autoridad decisoria y ejecutoria del delegado correspondien-- te que puede no escuchar las demandas canalizadas por estos -- conductos.

Al respecto, Acosta Romero expone que "estos órganos han-

98) Gutiérrez Salazar y Solís Acero, Ob. Cit., Pág. 112.

sido 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...". (99)

Nos permitimos reproducir las opiniones de otros autores citados por Gutiérrez Salazar y Solís Acero:

"Pensamos que en cuanto a las instancias de participación ciudadana, el objetivo no ha sido totalmente cumplido. La población del Distrito Federal (y esta es una demanda generalizada) exige mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos de todo tipo, y en este aspecto debe reconocerse que la ciudadanía intuye que no basta con elegir a los integrantes de un órgano que sugiera o incluso demande la realización de tal o cual servicio o denuncie las deficiencias en la prestación de otros, sino que lo que es necesario es -- elegir, a la autoridad directamente responsable de ello, para entonces si, estar en condiciones de demandar o denunciar legítima y directamente". (100)

"El papel que se le dio a la participación ciudadana en la administración del Departamento del Distrito Federal, fue realmente pobre. Se formó un Consejo Consultivo presidido --

99) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 146.

100) Solís Acero, Felipe, "El Impacto de la Reforma Política en la Democratización del Distrito Federal", En: "Política Nueva", Boletín de Información Interna del Instituto Nacional de Administradores Públicos, No. 17, Abril-Mayo, 1982, Pág. 22.

justamente por el regente capitalino y con representantes de las diversas agrupaciones de la localidad, tales como los comerciantes, industriales, propietarios de bienes raíces, campesinos y organismos obreros. Esta forma corporativa de participación se convirtió con el tiempo en una junta de notables de la ciudad, asumiendo siempre el papel de órgano de colaboración del Departamento del Distrito Federal". (101)

"El gobierno de la ciudad de México habrá de seguir la tendencia de muchas grandes ciudades del mundo: gobierno metropolitano de dos niveles, de los cuales uno o ambos niveles es gobierno electo directamente por los ciudadanos... La actual organización político-administrativa del Distrito Federal, se asemeja a los gobiernos metropolitanos de dos niveles, con la diferencia de que en la ciudad de México, que ya es -- sinónimo de Distrito Federal, ninguno de los dos niveles con responsabilidad administrativa es electo directamente". (102)

Por nuestra parte sólo nos resta sumarnos a estas opiniones negativas y al sentir general acerca de la ineficacia de este tipo de órganos por carecer de facultades decisorias y estar subordinados a los órganos de gobierno centrales.

101) Cisneros Sosa, Armando, "Los ciudadanos del Distrito Federal" En: -- "Revista de Ciencias Sociales y Humanidades", U.A.M., Iztapalapa, No. 9, Junio-Diciembre, 1983, Pág. 89.

102) Pichardo Pagaza, Ignacio, "Introducción a la Administración Pública de México", Tomo II, Ediciones I.N.A.P. CONACYT, México, 1984, Pags. 326-327.

En mi opinión estos órganos equivalen a "darle atole con el dedo" al pueblo para hacerlo sentir que está participando activamente en decisiones gubernamentales.

Sin embargo y no obstante todo lo anterior, no puedo dejar de reconocer que las reformas de 1987 que crearon la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (que analizaremos más adelante) fueron afortunadas para este tipo de órganos ya que adquirieron mayor importancia al encontrar una vía de canalización y de posible solución de los problemas de los cuales son portavoces.

CAPITULO VI: DE LA PARTICIPACION POLITICA DE LOS CIUDADANOS.

El último capítulo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal representa gran importancia para el desarrollo de este trabajo, ya que se refiere a la participación política de los ciudadanos de la urbe capitalina.

El Artículo 52 enumera los derechos de los ciudadanos -- que residimos en el Distrito Federal y los restringe solamente a tres rubros: los que confiere la Constitución y demás Leyes y Reglamentos aplicables; el de emitir voto sobre los Ordenamientos Legales y Reglamentos, sujetos al referéndum en los términos de la ley, y el de otorgar apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos, también en los términos de la ley.

El Artículo 53 define al Referéndum y a la iniciativa po

pular de la siguiente manera:

REFERENDUM: "Es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal".

INICIATIVA POPULAR: "Es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal".

Estas dos figuras jurídicas se incorporaron a nuestro sistema constitucional en el año de 1977⁽¹⁰³⁾, modificando la Base 2a. de la fracción VI del Artículo 73 Constitucional para quedar como sigue:

ARTICULO 73: ---

VI ---

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

Carpizo señala que "la adición constitucional tuvo sus antecedentes en la demanda ciudadana externada a través de --

103) Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

los partidos políticos en el sentido de ampliar la participación democrática de los habitantes del Distrito Federal..."

(104)

4.1.4 REFERENDUM.

No obstante que el Referéndum, a partir de las reformas de 1987 a nuestra Constitución desapareció de nuestra Carta Magna, sigue regulándose en la Ley Orgánica del Departamento, por lo que creemos necesario realizar un breve análisis de esta figura jurídica.

El objeto del Referéndum es aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos (Artículo 57, Primer Párrafo de la Ley Orgánica), con respecto a los primeros, corresponde iniciarlo, únicamente, al presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. En caso de ser éstas quienes lo inicien, tratándose de la de Diputados, se necesita la solicitud para tal efecto, de una tercera parte de sus miembros, y en caso de ser la de Senadores, se requiere del pedido de la mitad de sus integrantes; con relación al Referéndum sobre Reglamentos, éste solamente puede iniciarlo el Presidente de la República (Artículo 54)

El Artículo 56 en su Primera Parte, indica la manera en que ha de sustanciarse el Referéndum. En lo relativo a leyes,

104) Carpizo, Jorge, "Estudios Constitucionales", 2a. edición, U.N.A.M., México, 1983, Pág. 379.

se obtendrá la sustanciación una vez aprobada la ley, si es el caso, por el Congreso de la Unión, previamente a su remisión al Ejecutivo para los efectos de promulgación y publicación, por ello, el resultado del Referéndum tiene, para el Poder Ejecutivo, efectos vinculatorios.

Cuando se trata de reglamentos, se sustanciarán una vez formulado el proyecto respectivo y en forma previa a su expedición por el Poder Ejecutivo, también en este caso, el Referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Ejecutivo.

El Referéndum, puede ser obligatorio o facultativo para el Poder Ejecutivo y las Cámaras del Congreso de la Unión, -- dependiendo del caso, según lo estipula el Artículo 58.

La parte final del artículo mencionado señala que ni los ordenamientos legales ni los reglamentos correspondientes a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Departamento, no son objeto de Referéndum obligatorio.

El Referéndum prácticamente se anula al disponerse que su operación queda supeditada a la voluntad del Congreso de la Unión y del presidente de la República quienes podrán determinar los casos de notoria inconveniencia del despacho de un Referéndum y habrán de tomar en cuenta para fundar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa. Denegado el Referéndum por alguno de los Poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser-

planteado dicho caso ante el otro Poder, en el término de un año de la fecha de la negativa en el supuesto de ordenamientos legales.

Cabe señalar que con términos tan confusos como "satisfacción de necesidades sociales de carácter general" y "notoria inconveniencia" (¿Para quién?), se hace imposible determinar - cuales son los casos en que procede el Referéndum, ante qué autoridad se acreditan los requisitos exigidos para iniciar el - procedimiento y cuales son los trámites para llevarlo a cabo, - ya que no están debidamente ejemplificados los casos en los -- que procede o no. (105)

Ni en la doctrina ni en el derecho comparado existe unan^{id}idad acerca del significado y naturaleza del Referéndum. Así, tenemos las siguientes opiniones:

"El Referéndum es todo lo contrario al sistema representativo, que es lo que los Constituyentes de Filadelfia quisieron garantizar y esto es aplicable en Argentina". (106)

Para el brasileño Pontes de Miranda, comentando el texto-constitucional de su país, "la expresión representativo que -- utiliza el Artículo Séptimo, no tiene el efecto de prohibir la democracia inmediata o Referéndum. En suma, es preciso que -- haya Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en cuerpo. Fuera

105) CFR. Gutiérrez Salazar y Solís Acero, Op. Cit., Pág. 121.

106) Zavalía, Clodomiro, "Derecho Federal", Buenos Aires, Argentina, 1941, Tomo I, Pág. 171.

de allí el referéndum está permitido". (107)

El maestro Tena Ramírez opina que "es un modo de participación directa de los ciudadanos para proponer". (108)

García Laguardia opina que "es una institución política - mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos - para asambleas constituyentes o legislativas y que por sus - - efectos puede ser: constitutivo, modificativo o abrogativo; -- por su naturaleza jurídica: obligatorio o facultativo; por su origen: popular, gubernativo o presidencial, parlamentario estatal y regional...". (109)

Finalmente, nosotros consideramos que el Referéndum pertenece a los sistemas representativos y democráticos, sin embargo, creemos que en nuestro sistema es letra muerta y que es propio de países altamente desarrollados y con poblaciones cívicamente educadas como lo es Suiza, en donde muchos encuentran su origen.

4.1.5 LA INICIATIVA POPULAR.

La definición legal se contempla en el Artículo 53, Segundo párrafo de la Ley Orgánica del Departamento y corresponde -

- 107) Pontes de Miranda, "Comentarios a la Constitución de 1946", Río de Janeiro, Brasil, Tomo I, Pág. 431.
- 108) Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial - Porrúa, México, 1989, Pág. 312.
- 109) García Laguardia, Jorge Mario, "Diccionario Jurídico Mexicano", UNAM, México, 1984, Tomo VII, Pág. 376.

a la que ya indicamos al comentar el último capítulo de la misma.

El objeto de la Iniciativa Popular es la propuesta de - - creación, modificación o derogación de leyes y reglamentos.

Corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal ejercer este mecanismo de participación política, tramitado por las autoridades competentes solamente si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un número - mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos, al menos, cinco mil ciudadanos por cada una de - las 16 delegaciones en que se divide el territorio del Distrito Federal. (Artículo 55).

Cabe mencionar que esta disposición choca con lo que contempla la constitución reformada en 1987 al respecto, la cual estipula en la Base 4a. de la fracción VI del Artículo 73, que para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, 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 número mínimo de diez mil ciudadanos debidamente - - identificados, en los términos que señale el Reglamento para - el Gobierno Interior de la Asamblea.

Al existir esta contradicción, nos inclinamos a pensar - -

que la disposición correcta es la señalada en nuestra Carta -- Magna, por lo que se hace necesario reformar la Ley Orgánica -- del Departamento para adecuarla a la disposición constitucional.

Con relación a las leyes la iniciativa popular se sustanciará una vez satisfechos los requisitos, de conformidad con el Artículo 72 de la Ley Suprema, tratándose de Reglamentos, ésto se hará por el Poder Ejecutivo, conforme a lo que dispone la -- fracción I del Artículo 89 Constitucional. (Artículo 56).

Nuestro comentario al respecto es similar al que externamos con relación al Referéndum, en el sentido de considerar -- a estas figuras como poco atractivas y poco utilizadas para y -- por los habitantes del Distrito Federal.

En el mismo sentido se expresa también el maestro Burgoa, al declarar que "la reglamentación legal de estos mecanismos -- hace completamente nugatorios la Iniciativa Popular y el Referéndum, por lo que estas instituciones...se antojan meras declaraciones sin efectividad alguna en la realidad...". (110)

Para terminar con los comentarios acerca de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal mencionaremos que en su Artículo 59 detalla la manera en que deben desarrollarse -- los procesos de Referéndum.

110) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 5a.edic. Editorial Porrúa, México, 1985, Pág. 833.

4.2 ANALISIS DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. (111)

El Reglamento citado, viene a desarrollar lo contemplado en la Ley Orgánica del Departamento, delimitando todas y cada una de las atribuciones y competencias del Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como de las Secretarías Generales, Direcciones Generales, Coordinaciones y Subcoordinaciones del Departamento.

No entraremos al detalle del articulado de este documento, toda vez que ello rebasaría los objetivos de este trabajo, nos limitaremos únicamente a señalar las facultades más importantes del Jefe del Departamento del Distrito Federal, las cuales a grandes rasgos son las siguientes:

- Fijar, dirigir y controlar la política administrativa del Departamento del Distrito Federal.
- Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados al Departamento y al sector correspondiente.
- Desempeñar las comisiones que le confiera el Presidente de la República.
- Proponer al Presidente de la República los proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia del Departamento.
- Proponer al presidente la declaración administrativa -

111) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de agosto de 1985.

de la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones.

- Dar cuenta al H. Congreso de la Unión (y ahora también a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) del estado que guarde su ramo o el sector correspondiente.

- Acordar los nombramientos de los funcionarios del Departamento, y ordenar al Oficial Mayor su expedición.

- Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de la Ley de Amparo.

- Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidentes de la República, en asuntos que correspondan al Departamento.

- Expedir el Manual de Organización General del Departamento del Distrito Federal, y los demás Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público necesarios para el mejor funcionamiento de la dependencia.

- Rendir un informe anual al Presidente de la República, del estado que guarde su ramo y el sector correspondiente.

- Fijar las políticas del Departamento del Distrito Federal en materia de prestación de servicios públicos y de planificación.

- Proponer al titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la creación, transformación y solución, liquidación, fusión, o extinción de las entidades de la Administración Pública Federal que corresponda coordinar al Departamento.

Comentamos solamente la amplia sujeción que tiene el Jefe del Departamento con relación al Presidente de la República.

4.3 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. (112)

Finalizamos el presente capítulo, comentando las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se relacionan con el Departamento del Distrito Federal.

El Artículo Primero de esta Ley encuadra dentro de la Administración Pública centralizada a los departamentos administrativos y por ende al Departamento del Distrito Federal.

El Artículo Quinto repite la disposición constitucional relativa a que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica correspondiente (que ya analizamos). Asimismo, dispone que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la ley.

El Artículo Sexto preceptúa que para los efectos del Artículo 29 Constitucional (Suspensión de Garantías), el Presidente de la República acordará con los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y los Jefes de los Departamentos Administrativos (siendo el único existente el Departamento del Distrito Federal).

112) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

Por virtud del Artículo Séptimo, el Presidente de la República puede convocar a reuniones, entre otros, al Jefe del Departamento del Distrito Federal cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Por último el Artículo 44 contempla las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en el despacho de los siguientes asuntos:

- I Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica, y
- II Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

CAPITULO QUINTO.

LA DIVISION DE PODERES
EN EL DISTRITO FEDERAL

5.1 TEORIAS DE LA DIVISION DE PODERES.

El tema de la división de poderes ha sido tratado por un sinnúmero de autores desde tiempos remotos, pero todos ellos, o al menos la abrumadora mayoría coinciden en que el sistema de división de poderes se reduce a esta simple conclusión: Es un sistema de contrapesos para evitar que todas las decisiones de gobierno recaigan en un sólo órgano, evitando así cualquier tipo de abusos y la centralización excesiva del poder - en pocas manos.

5.1.1 EVOLUCION DE ESTAS TEORIAS.

"Ya Aristóteles, en sus obras políticas, hacía ver cómo el -- buen gobierno de la comunidad... pedía que la tarea de dar le yes, de administrar y de juzgar estuviera a cargo de diversas instituciones. Y lo mismo opinaron Polibio y Cicerón".⁽¹¹³⁾

"Fue un mérito del constitucionalismo inglés del siglo XVII, - en la lucha contra el poder de los reyes, el haber puesto nue vamente de relieve, mediante la obra de John Locke, la nece sidad de la división de poderes".⁽¹¹⁴⁾

113) González Uribe, Héctor. "Teoría Política", 5a. edición, Editorial Por rúa, México, 1984, Pág. 371.

114) Ibidem.

"Montesquieu tomó de la doctrina lockiana, la inspiración y los materiales para redactar su célebre obra 'El Espíritu de las Leyes' (1748). En ella ponderó las ventajas y beneficios que, para evitar los abusos del poder, se derivaban de la separación de los poderes fundamentales del Estado. Esa separación, a su modo de ver, impedía que un poder excediera los límites de su competencia en perjuicio de otros o de los súbditos". (115)

"La estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales descansa en un principio célebre, el de la separación de poderes, se le remonta al autor inglés John Locke, en su 'Tratado de Gobierno Civil' (1690), y a Montesquieu en su 'Espíritu de las Leyes' (1748). Todos los regímenes políticos conocen una división entre varios órganos gubernamentales, cada uno más o menos especializado en una función. La separación de poderes, en el sentido preciso del término, no solamente consiste en esta división del trabajo; implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros...que existan dentro del Estado funciones fundamentales distintas por naturaleza, que solamente puedan ejercerse por separado". (116)

115) González Uribe, Héctor. Ob. Cit., Pág. 372.

116) Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" Editorial Ariel, 15a. edic., Barcelona, 1984, Pág. 124

Para Montesquieu, sin embargo, los tres órganos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) debían combinar entre sí sus actividades. "En contra opinan Hauriou y Fischbach en sus obras - 'Principios de Derecho Público y Constitucional' y 'Teoría General del Estado' respectivamente, en donde expresan que cada órgano debe tener funciones propias e intransferibles (sistema de separación de poderes rígido)". (117)

Para Kant y Rosseau, la separación de poderes debe ser atenuada; así, el primero afirma que "los tres poderes del Estado están coordinados entre sí..., cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos..." (La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs; París, 1934. Obra de Bigne de Villeneuve); mientras que el segundo (en su Contrato Social, -Tomo II) asevera que "el Ejecutivo debe sumisión al Legislativo, porque el gobierno, titular del Poder Ejecutivo, no es más que un ministro del legislador, un cuerpo intermediario, colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a estos las órdenes de aquél". (118)

Pasemos ahora a analizar brevemente cada una de las tres funciones del Estado en opinión de la doctrina, para posteriormente estudiarlas en su funcionamiento actual del Distrito Federal.

117) CFR: Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., Pág. 217.

118) Citados por Tena Ramírez, Ibidem.

5.1.2 FUNCION LEGISLATIVA.

Para González Uribe, "es la que tiene por objeto dictar, -modificar y revocar las leyes que rigen al país. Su misión -- es crear el Derecho positivo y cuidar -mediante las necesarias modificaciones- de que esté siempre al día, o sea, que responda a las necesidades reales de la población". (119)

En opinión de Fraga, "La función legislativa, desde el -- punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza - por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen cons titucional forman el Poder Legislativo... Desde el punto de -- vista material, sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley". (120)

Maurice Duverger menciona entre las facultades que las -- Constituciones Iberoamericanas atribuyen a las cámaras parla-- mentarias, las de "discusión y elaboración de las leyes; deli-- beraciones sobre las grandes cuestiones políticas; ejercer con trol sobre la actuación del gobierno, etc.". (121)

En nuestra opinión, la función legislativa debe tener un orden jerárquico superior a las dos restantes, toda vez que de ella se desprende el Derecho positivo de una nación. Asimismo, debe ejercerse por el órgano de ella encargado con total - AUTONOMIA E INDEPENDENCIA.

119) González Uribe, Héctor, op. cit. Pág. 373

120) Fraga, Gabino, op. cit. Págs. 37 y 41

121) Duverger, Maurice, op. cit. Pág. 612

5.1.3 FUNCION EJECUTIVA O ADMINISTRATIVA.

En voz de González Uribe, esta función "pertenece, formalmente, al Poder Ejecutivo, aunque materialmente puede ser ejercido por los demás poderes del Estado... Agrupa dos funciones-claramente distintas... el gobierno de los hombres y la administración de las cosas... la primera se caracteriza por el conjunto de actividades por medio de las cuales el Estado provee a la satisfacción de las necesidades públicas (Bien Común) ... la segunda (de carácter político) consiste en llevar a cabo actos políticos en los cuales el Estado está comprometido - en su conjunto unitario, ésto es, en los que están en juego el prestigio, el honor y la defensa del Estado". (122)

La definición de Fraga es poco convincente, "la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo (desde el punto de vista formal) y la que no sea Legislativa ni Judicial (materialmente)". (123)

Para Duverger, en los países Iberoamericanos, "el equilibrio y armonía entre los poderes no se ha conseguido y, en cambio, el Poder Ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los otros dos... la principal razón explicativa de esta realidad - hay que buscarla en que los Estados Iberoamericanos se han organizado como regímenes presidenciales... los presidentes ibero

122) CFR: González Uribe, op. cit. Págs. 376 y 377

123) Ibidem, Pág. 53

americanos no han solido conformarse con disponer del Poder -- Ejecutivo, sino que actúan e influyen en los otros poderes". - (124)

El maestro Tena Ramírez coincide con él, al afirmar que - en México el Poder Ejecutivo es unipersonal. (125)

5.1.4 FUNCION JUDICIAL O JURISDICCIONAL.

González Uribe opina que esta función tiene como "misión- esencial la de resolver, con base en la ley, las controversias o conflictos de intereses que se susciten entre los particu--- lares o entre estos y las autoridades públicas. A los jueces- toca interpretar las leyes, aplicarlas a los casos concretos y darles eficacia, mediante la actuación coativa de las senten-- cias" opina además, que "sin la función jurisdiccional desapa- recería prácticamente el Estado y sería sustituido por la anar- quía y el caos... ". (126)

Fraga expone la siguiente definición al respecto: "Desde- el punto de vista formal, está constituida por la actividad -- desarrollada por el Poder que normalmente, dentro del régimen- constitucional, está encargado de los actos judiciales, es de- cir el Poder Judicial", considera como naturaleza intrínseca - de esta función, "el acto en que se concreta y exterioriza, -- o sea la sentencia". (127)

124) Duverger, Maurice, op. cit. Págs. 606 y 607

125) Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Pág. 445

126) González Uribe, Héctor, op. cit. Pág. 379

127) Fraga, Gabino, op. cit. Págs. 46 y 47

Para Duverger, en los regímenes americanos no existe - - prácticamente independencia ni autonomía en el Poder Judicial, la cual se subordina al Ejecutivo y al Legislativo: "En México los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte son hechos por el Presidente de la República y sometidos a la -- aprobación del Senado". (128)

5.2 EL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Por virtud del Artículo 73, fracción VI de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión es el encargado de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, luego, es a este órgano a quien la propia Constitución delega la obligación de elaborar las leyes que tendrán vigencia y aplicación local en el ámbito del Distrito Federal.

El Poder Legislativo, "posee un doble ámbito competencial: el Federal, por lo que se refiere a su contexto natural de competencia en tanto órganos federales, y el local, por lo que toca a las facultades que se les atribuye en relación con los asuntos internos del Distrito Federal, como una más de -- las partes integrantes de la Federación". (129)

El Congreso de la Unión ejerce directamente la función legislativa dentro del territorio del Distrito Federal y funciona, por tanto, como legislatura local de la Cd. de México.

128) Ibidem, Págs. 613 y 614.

129) Gutiérrez Salazar y Solís Acero, Op. Cit., Pág.89.

Cabe aquí la aclaración que cuando el Congreso está legislando en materia local no puede ejercitar sus facultades federales, ya que de hacerlo invadiría su propia esfera federal, - por ello se afirma que el Congreso, como legislatura del Distrito, está limitado.

Al respecto, Jorge Sayeg expresa que "el doble carácter que tiene dicho Congreso propicia el fenómeno que la legislación del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente de representantes de su población... sino por diputados y senadores procedentes de los estados de la República... lo anterior provoca que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas, intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades... por lo que los habitantes del Distrito Federal se encuentran en una situación de Capitis Dementio política, frente a la de los estados - miembros cuya hegemonía en la creación de leyes para esa entidad, no se neutraliza por el hecho de que la diputación de ésta sea la más numerosa dentro de la Cámara respectiva por razones demográficas...". (130)

Señalaremos aquí, que aun cuando la Constitución otorga al Congreso de la Unión la facultad legislativa respecto al Distrito Federal, también atribuye a la Cámara de Diputados,

130)CFR: Sayeg Helu, Jorge. "La Creación del Distrito Federal", D.D.F., México, 1975.

en lo particular, algunas funciones exclusivas como las de -- examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, revisar la Cuenta-Pública correspondiente, y 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. (Art. 74, fraccs. IV y VI de la Constitución).

Con relación a la representación política de los habitantes del Distrito Federal en el Congreso de la Unión, éstos -- participan en su composición por medio del sufragio cada tres años. (Art. 51 Constitucional).

El Artículo 52 Constitucional expresa que "La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos, según el principio de votación mayoritaria respectiva, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

El siguiente precepto constitucional (Art. 53) declara -- que "la demarcación territorial de los trescientos distritos-uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados... sin que en ningún -- caso la representación de un estado pueda ser menor de dos -- diputados de mayoría", y añade en su segundo párrafo que "para la elección de los doscientos diputados según el principio de

representación proporcional y el sistema de listas regionales se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país...".

El Artículo 54 dicta las bases para la elección de estos doscientos diputados.

De lo anterior se desprende que actualmente corresponde a la población del Distrito Federal la elección de casi el -- 14% de la composición de la Cámara de Diputados (electos por votación mayoritaria).

Sin embargo, y en ésto hay que hacer hincapié, los habitantes de la ciudad capital carecemos aún de un Congreso Local propio, situación que cada día se torna más patética.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, ésta "se -- compone de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal".

"La legislatura de cada estado y la Comisión Permanente - del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal (por razones obvias) declararán electo al que hubiese obtenido la - mayoría de votos emitidos". (Art. 56 Constitucional).

Pues bien, corresponde al Congreso de la Unión, en su ca rácter de Congreso Local, el ejercicio del Poder Legislativo- del Distrito Federal.

5.3 EL PODER EJECUTIVO-ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Tema de enorme importancia en el desarrollo del presente trabajo y de múltiples discusiones doctrinarias lo es el que ahora nos ocupa, o sea, el estudio del Poder Ejecutivo o Administrativo en el Distrito Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 73, fracción VI, Base 1a., expresa que: "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva".

La Ley a que se refiere el precepto constitucional es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (que se estudio anteriormente), que dispone en su Artículo Primero que dicho órgano es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien el Presidente nombrará y removerá libremente.

Por lo tanto, el gobierno del Distrito Federal corresponde al Presidente de la República quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento.

Lo anterior nos lleva a concluir que, en definitiva, el gobierno del Distrito Federal es un gobierno delegado en el Jefe del Departamento que originariamente corresponde al Presidente de la República.

En efecto, el presidente, por virtud de lo dispuesto en la fracción II del Artículo 89 Constitucional está facultado-

para nombrar y remover al órgano que ejerza el gobierno del - Distrito Federal.

Con estas amplísimas facultades, podemos concluir que no es el Jefe del Departamento quien gobierna el Distrito Federal, sino quien ejecuta las órdenes y mandamientos de "su majestad" el Presidente de la República, a quien además de sus respetos, le debe también el puesto.

Así pues, el Jefe del Departamento "dirige" el gobierno del Distrito Federal. "Para ocupar dicho cargo, ni la Constitución ni la Ley Orgánica exigen el requisito mínimo de previa residencia, menos aún el de ser originario del Distrito Federal; solamente se exige residencia durante el tiempo que dure el desempeño del puesto". (131)

"La función del gobierno delegado del Distrito Federal adquiere, también, carácter preponderantemente administrativo, al encomendarse el ejercicio de la misma a un Departamento de esta naturaleza que, incluso, forma parte de la Administración Pública Federal centralizada...". (132)

Efectivamente, el Artículo 90 Constitucional preceptúa - que la Administración Pública Federal será Centralizada y Parastatal. Los Departamentos Administrativos corresponden al primer rubro". (133)

131) Gutiérrez Salazar y Solís Acero, Op. Cit., Pág. 94.

132) Ibidem.

133) Art. 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Antes de proseguir estimamos oportuno precisar lo que de bemos entender por Administración Pública. Esta, afirma el - maestro Serra Rojas, "es una entidad constituida por los di- versos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tiene por fin- lidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las Leyes Administrati- vas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (134)

Cabe aclarar que "hasta antes de las enmiendas a los Ar- tículos 29, 92 y 93 Constitucionales, la doctrina mexicana -- sostenía que los departamentos administrativos se diferencia- ban de las Secretaría de Estado en que aquellos no tenían nin- guna función política; sus titulares carecían de la facultad- del llamado refrendo ministerial; no podían ser citados a in- formar al Congreso ni tenían obligación de dar a conocer a -- este, en la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, - el estado que guardaban los asuntos de su ramo. Por ello se- decía que los secretarios de despacho tenían el doble carác- ter de órganos políticos y administrativos en tanto que los - Jefes de Departamento sólo tenían la calidad de órganos admi- nistrativos por carecer de aquellas funciones.

Pero a partir de la reforma del Artículo 29... de la enmienda del Artículo 92... y de la modificación del Artículo 93... se otorgaron funciones políticas a los Departamentos Administra-

134) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, -- S.A., México, 1977.

tivos y por lo tanto hoy no existen diferencias radicales entre unos y otros órganos de la Administración Pública Centralizada". (135)

En cuanto a la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal entonces, tenemos que es un órgano que pertenece a la Administración Pública Centralizada al frente del cual se encuentra el Jefe del Departamento, quien en nuestra opinión, ejerce las funciones de dirección del gobierno delegadas por el Presidente de la República, auxiliándose de las Secretarías Generales, de una Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General y de las Delegaciones (Art. 3, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), y no hay que confundirlo con el Distrito Federal, entidad que forma parte de la Federación, como lo dispone el Artículo 43 Constitucional.

Tanto el Departamento del Distrito Federal, como su titular, se encuentran excesivamente limitados para desempeñar sus tareas de gobernar a la Entidad, ya que por virtud de la Constitución y la Ley Orgánica, no son sino auxiliares del verdadero gobernador de ella... el Presidente de la República.

Ahondaremos más sobre este tema en el último capítulo de nuestro trabajo, en donde expondremos nuestro punto de vista sobre la incapacidad legal de los habitantes del Distrito Fe-

135) Villagordoa Lozano, J.M., Op.Cit., Págs. 17 a 20.

deral para elegir a sus gobernantes, bástenos por ahora con lo dicho.

5.4 EL PODER JUDICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

El Poder Judicial en el Distrito Federal encuentra su -- fundamento legal en la Base 5a. de la fracción VI, Artículo - 73 Constitucional, que en su primer párrafo dispone que:

"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".

Como se puede apreciar, en el caso de la función judicial, no ocurre lo mismo que con las funciones legislativa y ejecutiva, que son ejercidas en el Distrito Federal por órganos federales con competencia local; en este caso, la función jurisdiccional se ejerce por órganos propios del Distrito, es decir, por funcionarios de carácter local, independientes de los funcionarios de la federación.

La Ley que regula todo lo relativo a la impartición de - justicia en el Distrito Federal es la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. (136)

"Según dicho ordenamiento legal, la función jurisdiccional --

136) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1975.

local en el Distrito Federal se ejerce por el Tribunal Superior de Justicia, dividido en varias Salas que conocen de asuntos civiles, penales y familiares; por los Juzgados de Primera Instancia que -divididos por especialidades- conocen de dichas materias justamente en primera instancia. También existen Jueces Menores que realizan funciones de jurisdicción en el ámbito de sus competencias". (137)

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se compone de magistrados que nombra el Presidente de la República, con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Artículo 73, fracción VI, Base 5a., 6o. párrafo de la Constitución).

Los magistrados deberán reunir los requisitos a que se refiere el Artículo 95 de la propia Carta Magna para poder ejercer sus funciones y durarán seis años en el ejercicio de su encargo pudiendo ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos mediante un procedimiento complejo detallado en el Título Cuarto de la Constitución.

Esta última medida es buena en nuestra opinión, toda vez que garantiza, en teoría al menos, la carrera judicial en nuestro país, aunque en la práctica casi no se respete.

Los Jueces de Primera Instancia serán nombrados por el propio Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

137) Gutiérrez Salazar y Solís Acero, Op. Cit., Pág. 104.

Por último, mencionemos que no existe ninguna relación - de jerarquía o subordinación entre el Poder Judicial Federal y el Local del Distrito, por lo que éste es totalmente autónomo e independiente de aquél.

5.5 LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Hemos dejado, con toda intención, para ser estudiado en un rubro aparte el tema de La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La creación de este "órgano de representación ciudadana" como lo define la Constitución, se remonta apenas a tres años, vía reformas a la Carta Magna publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, y constituye, sin duda, el mayor avance que ha tenido nuestra ciudad hacia su - democratización.

Veamos pues como se gestó el nacimiento de este nuevo órgano representativo de la ciudadanía distritense:

Durante la realización de la campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se resaltó la necesidad de la participación ciudadana - en el Gobierno del Distrito Federal y como una demanda de carácter popular, sustentada en que las mejores soluciones para los problemas del país provienen de quienes viven, conocen y saben la forma de hacerlo.

"En las giras electorales del Lic. De la Madrid, la ciudadanía

del Distrito Federal le peticionó diversas acciones en apoyo para el desarrollo económico, que por su importancia o prioridad se pueden dividir en: Asentamientos humanos, GOBIERNO LOCAL, Industrialización o creación de fuentes de trabajo...".

(138)

El Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1983, previno la integración de Consejos Consultivos que permitieron la comunicación entre los sectores integrantes del país, lo que facilitó recoger las inquietudes ciudadanas a través de la Consulta Popular en el sentido de una gran participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal y en la solución de sus problemas.

A través de la Consulta Popular, "la ciudadanía realizó propuestas para fortalecer la democracia en el Distrito Federal, por medio de una mayor representación ciudadana, con la creación de una Asamblea de Diputados para la entidad y con el perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la Administración Pública del Distrito, mejorando la representatividad de la sociedad en las funciones ejecutivas y administrativas, así como fortaleciendo las instituciones de participación ciudadana...". (139)

138) Arizmendi, Enrique. "Reforma Constitucional Relativa a la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", en: "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional" compiladas por Leonel Pérez Nieto Castro, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, Pág. 598.

139) Arizmendi, E., Op. Cit., Pág. 599.

Al tratar el tema que nos ocupa, Rebolledo expresa que: "Los últimos años han sido ocasión de angustia y momento propicio de transformación... hoy la sociedad se abre de cuajo y reclama de sus autoridades, de sus organizaciones, de sus ciudadanos, respuestas singulares y, en ocasiones, sin precedentes... la imaginación colectiva del país ha producido una respuesta a lo que, sin recato, podemos llamar un escándalo urbano. La ciudad de México es como ninguna ciudad; sus problemas como ningunos otros; sus soluciones no pueden pertenecer a ortodoxia alguna... El gobierno del Distrito Federal se organiza centralizadamente desde 1928... Los años ochenta han hecho evidente lo que era intuición a fines de los cuarenta y más tarde cristalizó en pronóstico: que la evolución social del país ha engendrado una realidad excepcional... En 1982 - el entonces candidato del Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República... tuvo la sensibilidad política, social y ciudadana de recoger la voz informe de millones y traducirla en un reclamo coherente y fundado por una participación más amplia y directa de la ciudadanía en el Gobierno del Distrito Federal... a partir de la consulta popular de 1986, - hemos escuchado una tras otra las diversas e incompatibles -- proposiciones de transformación de este insólito fenómeno del siglo XX: gobernar una ciudad que acaso sea la más extendida y la más poblada de la orbe...". (140)

140) Rebolledo Gout, Juan. "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal", en "Jornadas Jurídicas Nacionales, El cambio a través del Derecho", Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1927, Pág. 97.

Pues bien, como hemos visto, a partir de los años ochenta fue que la ciudadanía del Distrito Federal comenzó a insistir más en la necesidad de la descentralización, la desconcentración y sobre todo, una mayor participación en el gobierno del Distrito.

Estas demandas se vieron cristalizadas al darse a conocer las reformas constitucionales a los Artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 Primer Párrafo, 111 - Primer Párrafo y 127, así como la derogación de la fracción - VI del Artículo 74. (1987).

¿ Qué es la Asamblea de Representantes ?

El Artículo 75 con su nueva fracción VI, Base 3a. de la Constitución, define a la Asamblea de Representantes como un "organo de representación ciudadana en el Distrito Federal, - integrado por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por veintiseis representantes electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal".

Asimismo, dispone que los representantes a la Asamblea - del Distrito Federal serán electos cada tres años y que por - cada propietario se elegirá un suplente.

Para ser representante a la Asamblea, se deben reunir --

los mismos requisitos que establece el Artículo 55 para los diputados federales.

Las facultades que la Constitución atribuye a este órgano, son las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y de 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 rastros; establecimientos -mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública, y todas las que contempla el propio inciso A) de esta Base 3a.;

[La Asamblea ha sido capacitada jurídicamente para imprimir eficacia a las leyes y decretos del Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal.]

B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión 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 remitirá a la Cámara de Diputados para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

[Las facultades del Presidente de la República de supervisar, controlar, evaluar y vigilar la gestión, ahora se depositan en un cuerpo colegiado y representativo.]

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

[Este inciso se refiere particularmente al Jefe del Departamento, y ahora no son sólo el Ejecutivo de la Unión ni el Congreso de la Unión los facultados para hacer comparecer a funcionarios públicos, sino también la Asamblea.]

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

[Esto constituye la apertura de un espacio político a la ciudadanía.]

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 supervi-
sión;

H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Su-
perior de Justicia, que haga el Presidente de la República;

[Anteriormente, ésta era una facultad exclusiva de la Cá-
mara de Diputados.]

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Regla-
mento para su Gobierno Interior; y

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

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante
alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde-
luego a comisión para su estudio y dictamen.

[Esta facultad de iniciativa de leyes y decretos ahora es
compartida por la Asamblea y el titular del Ejecutivo de
la Unión.]

La Asamblea de Representantes deberá de cubrir dos periodos or-
dinarios de sesiones; uno del 15 de noviembre de cada año, que
podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y el
otro a partir del 16 de abril, que podrá prolongarse hasta el-
15 de julio.

Durante sus recesos, deberá celebrar sesiones extraordinarias,

para atender asuntos urgentes.

Los representantes de la Asamblea son "inviolables" por sus -- opiniones, siempre que las externen en desempeño de sus funciones.

En materia de responsabilidades, les son aplicables las disposiciones del Título Cuarto de nuestra Ley Suprema, así como su ley reglamentaria.

Por otro lado, no debemos confundir a la Asamblea de Representantes con el órgano encargado del Poder Legislativo, ya que el Distrito Federal cuenta, como ya quedó asentado, con un órgano legislativo que es el Congreso de la Unión, "porque a la Unión corresponde emitir las leyes y reglamentos de la entidad que alberga a los poderes de toda la Federación. La Asamblea en cambio, es un mecanismo integrado a una red de canales de participación; es un nuevo espacio pleno de sentido para en sanchar la democracia en esta urbe extraordinaria".⁽¹⁴¹⁾

"El Congreso de la Unión frente a la Asamblea Legislativa del D.F., conserva íntegra la facultad de legislar en todo lo relativo al D.F. y tal Asamblea no merma su ámbito de competencia, ni disminuye sus facultades, sino que por el contrario enriquece, fortalece y le da congruencia a las tareas legislativas -- del D.F."⁽¹⁴²⁾

141) Rebolledo Gout, Juan. Op. Cit., Pág. 101.

142) Arizmendi, Enrique. Op. Cit., Pág. 602.

"La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal es un medio para la democracia. La reforma espera... estrechar el contacto entre la población local y las autoridades -- responsables de una manera que facilite y promueva la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de la ejecución de los servicios".⁽¹⁴³⁾

La naturaleza jurídica de la Asamblea, según Rebolledo, es la de un "órgano de representación política electo por el sistema mixto de mayoría y representación proporcional, elegido por votación secreta de los ciudadanos. Por facultades, es también un órgano de control de la administración y supervisión de este Distrito Federal".⁽¹⁴⁴⁾

5.6 OTRAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Por virtud de la reforma al Artículo 89 fracción XVII de la Constitución, el Presidente de la República tiene ahora que someter a la aprobación de la Asamblea de Representantes el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, provocando la derogación de la fracción VI del Artículo 74 que confería anteriormente esa facultad exclusivamente a la Cámara de Diputados.

Con respecto al Artículo 110 Primer Párrafo, éste sujeta a juicio político a los representantes a la Asamblea del D.F.

143) Rebolledo Gout, J. Ibidem, Pág. 102.

144) Ibidem, Págs. 102 y 103.

El Artículo 111 Primer Párrafo reformado, incluye a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, dentro de los servidores públicos contra los que puede procederse penalmente.

Por último, el Artículo 127 en su nuevo texto, faculta a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal para recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de sus funciones.

5.7 NUESTRA OPINION.

Para finalizar con este apartado, sólo nos resta externar nuestra opinión con respecto a la creación de la Asamblea de Representantes en el sentido de que, no obstante que consideramos que se ha dado un gran paso hacia de democratización del gobierno del Distrito Federal y la participación ciudadana, un paso sin precedentes, creemos también que éste debe ser el primero y no el único, ya que a dos años de funcionamiento de este órgano, no hemos visto los frutos que de él esperábamos, quizá por sus funciones muy limitadas, quizás por su excesiva politización, quizás finalmente por ambas razones.

Pensamos que los habitantes de la urbe capitalina debemos seguir luchando por la ciudad que anhelamos y no debemos conformarnos con una medida que fue buena, sino al contrario, tomarla como punto de partida que nos abra las puertas hacia la democratización total del Distrito Federal.

CAPITULO SEXTO.

EL GOBIERNO Y LA CIUDAD QUE DESEAMOS
LOS CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

6.1 OBJETIVOS DEL CAPITULO.

El presente capítulo ostenta como objetivo primordial el ofrecer soluciones a los dos principales problemas que se han analizado a lo largo de esta obra: en primer lugar, el referente a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal; y en segundo término el relativo a la organización interna del gobierno del Distrito Federal contemplado como entidad.

Como objetivo secundario se intenta crear conciencia, -- acorde a lo que se expresó en el Capítulo Primero, en todas -- aquellas personas que lleguen a tener en sus manos este trabajo para incitarlos a luchar porque en adelante, se respeten -- sus derechos políticos, que como derechos naturales que son -- deben ser protegidos a nivel constitucional.

6.2 EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS CIUDADANOS
DEL DISTRITO FEDERAL.

Del estudio de los capítulos anteriores se desprende que los "ciudadanos", si es que así nos podemos denominar, del -- Distrito Federal carecemos casi totalmente de derechos políticos.

El término ciudadano es definido en el Diccionario de la Lengua Española, de la siguiente manera: "perteneciente o relativo a una ciudad. Habitante de una ciudad como SUJETO DE -

DERECHOS POLITICOS y que interviene ejercitándolos, en el gobierno del país". (145)

De la definición anterior se desprende que los habitantes de la ciudad de México no podemos ostentarnos como verdaderos ciudadanos.

Resulta contradictorio pensar que la ciudad de México - sea la más importante de la República Mexicana cultural, científica y tecnológicamente; la más grande; e incluso la más - poblada; asiento de los Poderes Federales, y que sus habitantes carezcamos de la calidad mínima de ciudadanos, que sí ostantan los pobladores de las demás entidades federativas.

En efecto, casi veinte millones de habitantes que poblamos el Distrito Federal estamos privados de derechos políticos. Nuestra participación en el gobierno del Distrito Federal se restringía hasta antes de 1987 a emitir sufragio para elegir al Presidente de la República, a los Diputados Federales y a los Senadores. A partir de dicho año, se nos ha permitido también votar por nuestros representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

No obstante ésto, como ya quedó asentado en el capítulo anterior, la Asamblea de Representantes tiene facultades muy limitadas y aunque sin duda constituye un gran avance en --

145) "Diccionario Porrúa de la Lengua Española", Editorial Porrúa, S.A., - México, 1985, Pág. 167.

cuanto a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito, no es suficiente para alcanzar una representatividad plena y total y una participación directa en el gobierno de la entidad.

El enorme abismo que nos separa con los ciudadanos de las demás entidades federativas, es que nosotros no podemos participar en la elección de un gobernador para nuestra ciudad, - - mientras que los demás sí pueden hacerlo.

Los habitantes del Distrito Federal tenemos que conformar nos con el Jefe del Departamento que nos es impuesto por el -- Presidente de la República y que no nos representa políticamente, toda vez que ha llegado al puesto que ocupa por la designación de una persona de mayor jerarquía y no así por la voluntad popular, que sería lo ideal.

Es contrario a la naturaleza propia del hombre, como "animal político" y a su dignidad, el estar privado del derecho natural de ejercer el sufragio para elegir a sus gobernantes, -- mismo que en mi opinión debería estar consagrado en la parte - dogmática de nuestra Constitución.

Asimismo, es totalmente antidemocrático el hecho de que - los ciudadanos del Distrito Federal no podamos elegir a nuestro gobernador, lo que se opone a lo dispuesto por el Artículo 40 de nuestra Ley Suprema que dispone que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República REPRESENTATIVA, - - DEMOCRATICA y federal, compuesta de estados libres y soberanos ..."

once millones de personas no podemos continuar privadas de derechos naturales; once millones de personas debemos exigir un cambio en aras de una mejoría de nuestra condición de ciudadanos, un cambio que nos lleve a una participación directa en la elección de nuestros gobernantes, debemos dejar atrás el slogan de las autoridades según el cual "hay que sacrificar la participación política de los ciudadanos del Distrito, para lograr una mayor eficiencia en el gobierno".

Pienso que al democratizarse el Distrito Federal, lejos de debilitarse la eficiencia del gobierno se fortalecería, porque entonces estarían en el poder representantes verdaderos llegados hasta ahí por medio de la voluntad popular, comprometidos con ella y compenetrados con los problemas que aquejan al Distrito y no, como ocurre en la actualidad, ajenos a ellos.

6.2.1 SOLUCION PROPUESTA.

Como una posibilidad para alcanzar la democratización total de los ciudadanos del Distrito Federal, yo propondría que se nos otorgara plenitud de derechos políticos a imagen y semejanza de lo que ocurre en cualquier otra entidad, es decir, -- que se nos permitiera por el camino del sufragio elegir tanto a nuestro gobernador como a nuestro propio Congreso Local y dotar a este último de amplias facultades legislativas. Lo anterior sin duda acarrearía consecuencias muy positivas, como el inevitable acercamiento del pueblo con sus autoridades, lo que terminaría de tajo con la apatía reinante en nuestros días; --

la compenetración mútua en la resolución de problemas PROPIOS-
de la entidad y la consecuente politización de un pueblo que -
hasta la fecha no conoce el significado de la palabra DEMOCRA-
CIA.

6.3 EL PROBLEMA DE LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO INTERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ya se ha repetido en múltiples ocasiones, la organi-
zación del gobierno del Distrito Federal no es la adecuada y -
es la principal agravante de las múltiples injusticias que se
cometen con los habitantes de la entidad al carecer sus gober-
nantes de una autonomía que les permita desarrollarse en el de
sempeño de sus funciones con total libertad.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal, como quedó
estudiado debe rendir cuentas de su gestión ante el Presidente
de la República, quien es el verdadero gobernante del Distrito
Federal.

Este problema va de la mano con el Centralismo reinante -
no sólo en la entidad sino en toda la República.

6.3.1 SOLUCIONES PROPUESTAS.

Aunque es difícil cortar de tajo con un vicio que existe-
desde la época de los aztecas, como lo es el Centralismo, y --
que se ha venido heredando a través de la historia de nuestro
país, incluso en los regímenes federales, y que se ha hecho --
más patente en el Distrito Federal, no está por demás proponer

algunas alternativas de solución.

6.3.1.1 NECESIDAD DE UN GOBERNADOR ELECTO POR LA POBLACION DEL DISTRITO FEDERAL.

La primera solución para que exista una autonomía verdadera en el gobierno del Distrito Federal, sería la tendiente a - que la población de esta entidad pudiese elegir por medio del sufragio a un verdadero gobernador.

La solución propuesta en nada se opondría a nuestro Sistema Federal, ya que los Supremos Poderes Federales residirían - en el mismo territorio que ocupa actualmente el Distrito Federal, sin que por ello se presentaran conflictos entre éstos y los Poderes Locales, toda vez que se haría necesario reformar nuestra Constitución en su Artículo 73, fracción VI, Base 1a., para quedar como se propone: "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del gobernador electo por la mayoría de la población, cuyas facultades y obligaciones se determinarán en la ley respectiva".

La ley respectiva, que bien pudiera ser la Ley Orgánica - del Departamento del Distrito Federal o una nueva, contendría un apartado en donde se señalarían dichas facultades y obligaciones, delimitándolas claramente con las del Presidente de la República.

Lo anterior traería como consecuencia la convivencia - - entre los Poderes Federales y los Poderes Locales en el Distri

to Federal y no provocaría ninguna clase de conflictos ya que cada uno de ellos se sujetaría a las atribuciones que le marca ra tanto la Constitución como la Ley.

6.3.1.2 LA CONSECUENTE INTEGRACION DE UN CONGRESO LOCAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Para que exista una verdadera representatividad de la población del Distrito Federal en su gobierno, se hace necesaria una reforma al Artículo 73, fracción VI de la Constitución, para desligar al Congreso de la Unión (Poder Legislativo Federal) de las atribuciones que tiene conferidas en cuanto a "legislar en todo lo relativo al Distrito Federal" y así mismo, elevar a rango constitucional una disposición que permitiera a los ciudadanos del Distrito Federal elegir a sus -- propios representantes, en las personas de los diputados locales que obviamente para ocupar dicho cargo necesitarían cumplir los siguientes requisitos: No sólo ser mexicanos por nacimiento, sino ser naturales del Distrito Federal; Contar con una edad mínima para ocupar el cargo y sobre todo, presentar un examen ante un órgano colegiado en el que demuestren tener pleno conocimiento de los problemas que aquejan a la ciudad - de México y proponer soluciones viables para su resolución.

Con disposiciones como la propuesta, sin duda se estaría dando un paso hacia adelante en la democratización del Distrito Federal y al mismo tiempo se estaría logrando no una mayor sino una participación directa de la población en la elección

de su cuerpo legislativo. Además, se lograría que los representantes de dicho Congreso Local tuvieran verdadero conocimiento y verdadero interés en resolver los problemas que aquejan a SU ENTIDAD.

La manera de organizar el Congreso Local del Distrito Federal sería copiada de la de cualquier entidad federativa, variando únicamente en el número de diputados, por cuestiones -- demográficas.

Como lo demuestra la coexistencia en un sólo territorio del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial Local, mientras estén claramente delimitadas sus atribuciones no tienen -- porque presentarse conflictos de competencia; y ésto lo decimos porque obviamente el Poder Legislativo Federal subsistiría y su sede continuaría siendo el Distrito Federal.

6.3.1.3 LA INMINENTE REDUCCION DEL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como una tercera solución, se propone la reducción del territorio del Distrito Federal a una extensión mínima e indispensable solamente para servir de asiento a los Poderes Federales. Esto es, un territorio tan pequeño para dar cabida únicamente a cada uno de los tres Poderes de la Unión.

Como se recordará, en el Decreto del 18 de noviembre de 1824 referente al "Gobierno del Distrito" (Acápito 3.2.3 de esta obra, Pág. 76), el Distrito Federal sólo comprendía como territorio una extensión de dos leguas. Pues bien, aquí propone

mos que se reduzca nuevamente el territorio que ocupan los Poderes de la Unión.

El objetivo de esta reducción es el de procurar que sean menos las personas privadas de derechos políticos, ya que con relación al territorio sobrante, entraría en vigor el Artículo 44 Constitucional, que dispone que "en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

El estado naciente (del Valle de México) contaría, por supuesto, con su propia Constitución, con su propio gobernador electo y con su correspondiente Congreso Local.

6.3.1.4 LA DESPOBLACION TOTAL DEL DISTRITO FEDERAL. ¿ SOLUCION UTOPICA ?

Aunque se que el punto que expondré a continuación es difícil de sostener, estoy convencido de que podría llegar a realizarse y así terminar de una vez con la carencia de derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

La solución propuesta consiste en que por vía constitucional se apruebe una disposición que prohíba el establecimiento de casas habitación en el territorio del Distrito Federal, reduciendo este, como se menciona arriba, a la extensión necesaria e indispensable para dar cabida a los edificios sede de los Poderes Federales.

Mi idea consiste básicamente en lo siguiente: Tomando - - como ejemplo nuestra Ciudad Universitaria, reducir el territorio del Distrito Federal, y crear una especie de Ciudad Jurídica, en la cual no existieren sino exclusivamente los edificios que albergaran al Ejecutivo Federal así como al Congreso de la Unión. En esta ciudad que podría conservar la denominación de Distrito Federal, no existirían habitantes sino sólo la población flotante que diariamente se diera cita para el desempeño de sus funciones.

Con esta solución, probablemente utópica, se lograría que todos los habitantes del país, incluyendo a los del nuevo Estado del Valle de México estuvieran en una condición de igualdad en cuanto a derechos políticos se refiere. Asimismo, permitiría una mayor autonomía en los gobernantes del nuevo estado.

El Distrito Federal entonces, se regiría por un Reglamento que bien podría elaborarse tomando como molde el de nuestra Ciudad Universitaria.

CAPITULO SEPTIMO.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde la época de nuestros antepasados, los aztecas, a la fecha, nuestro país ha sido gobernado por un Poder Centralizado, en ocasiones abusivo y arbitrario. Este Centralismo - se ha visto acentuado más que en ninguna otra parte en la ciudad de México. En un principio, con los grandes tlatoanis, -- posteriormente por el Virrey de la Nueva España, y por último por el Presidente de la República, quien lo gobierna a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

SEGUNDA.- A partir de la adopción del Sistema Federal en nuestro país, con la Constitución de 1824 se crea sólo en teoría, - el sistema de división de poderes, el cual pregona que uno - - debe ser el contrapeso de otro y este a su vez, el contrapeso del tercero. Sin embargo, desde el primer momento, en nuestro país "sobresale" la figura del Presidente de la República.

TERCERA.- En 1836, el Centralismo se arraiga aún más en nuestro país, destruyendo la naciente organización federal.

CUARTA.- Con el resurgimiento del Sistema Federal imitado de - los Estados Unidos de Norteamérica y por tanto inaplicable a - nuestra forma de vida, resurge a la vida el Distrito Federal.

QUINTA.- En 1854 se aumenta la extensión territorial del Distrito Federal, provocando que un mayor número de personas careciesen de derechos políticos.

SEXTA.- La Constitución de 1857 reinstala ya de manera definitiva el Federalismo, pero permite a los ciudadanos del Distrito elegir a sus autoridades municipales.

SEPTIMA.- En 1902 se reformó la Constitución, sujetando al gobierno del Distrito Federal a los Poderes Federales, con ello se dio el "tiro de gracia" a los escasos derechos políticos -- con que contaban los habitantes de la entidad, en una medida totalmente antidemocrática y Centralista.

OCTAVA.- Al final de la guerra civil en nuestro país, se expide la Constitución de 1917 que contempla al Distrito Federal como una entidad al frente de la cual se encuentra un gobernador.

NOVENA.- En 1928, Alvaro Obregón suprime los municipios de la ciudad de México.

DECIMA.- Las Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal que nos han regido, incluyendo la actual, mencionan que el gobierno del Distrito Federal corresponde al Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien puede nombrar y remover libremente. Esta disposición se contempla también en nuestra Ley Suprema.

DECIMO PRIMERA.- Los Poderes Federales son los titulares hoy en día del gobierno del Distrito Federal. El Congreso de la Unión ostenta el Poder Legislativo y el Presidente de la Repú-

blica el Ejecutivo. En el Distrito Federal solamente el Poder Judicial es de carácter local.

DECIMO SEGUNDA.- Los habitantes del Distrito Federal tenemos una reducida participación en el gobierno de la entidad, que se canaliza a través de los órganos de participación: Comité de Manzana, Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos y -- Consejo Consultivo.

DECIMO TERCERA.- En 1987 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con lo cual se permite una mayor participación a los habitantes de la ciudad.

DECIMO CUARTA.- Se hace necesaria una descentralización total en el Distrito Federal, así como una mayor participación en el gobierno por parte de los habitantes, para que éstos puedan adquirir el status de ciudadanos.

DECIMO QUINTA.- Es indispensable reducir el territorio del Distrito Federal a un espacio físico que única y exclusivamente sirva de asiento a los Poderes Federales, con la consecuente creación de un nuevo estado, soberano y autónomo, y lo más importante, donde todos los ciudadanos puedan participar en su gobierno ejerciendo la plenitud de derechos políticos.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel; "Teoría General de Derecho Administrativo", 5a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

Alvear Acevedo, Carlos; "Historia de México", Editorial Jus, - México, 1967,

Arizmendi, Enrique; "Reforma Constitucional Relativa a la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", En: "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional", Compiladas por Leonel Pereznieto Castro, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.

Barragán Barragán, José; "Introducción al Federalismo", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

_____ ; "Principios sobre el Federalismo Mexicano", Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

Benítez, Fernando; "La Ciudad de México", Tomo I, Editorial -- Salvat, México, 1980.

Bórquez, Djed; "Crónica del Constituyente", Primera edición, - Partido Revolucionario Institucional, Editorial Botas, - México, 1985.

Burgoa Orihuela, Ignacio; "Derecho Constitucional Mexicano", - 5a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

Carpizo, Jorge; "El Presidencialismo Mexicano", 2a. edición, - Editorial Siglo XXI Editores, México, 1979.

_____ ; "Estudios Constitucionales", 2a. edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

_____ ; "La Constitución Mexicana de 1917", 4a. edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

_____ ; "Federalismo en Latinoamérica", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1973.

- Cortés, Hernán; "Cartas de Relación de la Conquista de México", 7a. edición, Editorial Espasa Calpe Mexicana, S.A., México, 1983.
- Cosío Villegas, Daniel; Bernal, Ignacio; Toscano Moreno, Alejandra; González, Luis; Banquel, Eduardo, y Meyer, Lorenzo; "Historia Mínima de México", 7a. edición, El Colegio de México, México, 1983.
- Cueva, Mario de la; "Apuntes de Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, S.A., México, 1965.
- Chavero, Alfredo; "México a través de los Siglos", Editorial-Cumbres, S.A., Tomo I, México, 1967.
- Díaz del Castillo, Bernal; "Conquista de la Nueva España", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- "Diccionario Porrúa de la Lengua Española", Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- Duverger, Maurice; "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", 15a. edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1984.
- Fraga, Gabino; "Derecho Administrativo", 26a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- Gamas Torruco, José; "El Federalismo Mexicano", Biblioteca SEP, Ejemplar fuera de comercio, México, 1975.
- García Laguardia, Jorge Mario; "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo VII, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.
- González Obregón, Luis; "México Viejo 1521-1581", 9a. edición, Editorial Patria, S.A., México, D.F., 1966.
- González Oropeza, Manuel; "La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

- González Uribe, Héctor; "Teoría Política", 5a. edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1984.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe; "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México", -- 7a. edición, Instituto Nacional de Administradores Públicos, México, 1985.
- Jellinek, Jorge; "Teoría General del Estado", Edit. Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1943.
- León Portilla, Miguel; "El Reverso de la Conquista", 7a.edic., Editorial Joaquín Mortiz, México, D.F.
- López Portillo, José; "Distrito Federal", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.
- Madrid Hurtado, Miguel de la; "Estudios de Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- Matute, Alvaro; "México en el Siglo XIX. Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas", Universidad Nacional - Autónoma de México, México, 1973.
- Mendieta y Núñez, Lucio; "El Derecho Precolonial", 5a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- Ochoa Campos, Moisés; "La Reforma Municipal", 4a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- Orozco y Berra, Manuel; "Historia Antigua de la Conquista de México", Editorial Porrúa, S.A., México, 1967.
- _____ ; "Historia de la Ciudad de México desde su fundación hasta 1854", Biblioteca S.E.P., Ejemplar - fuera de comercio, México, 1973.
- Pichardo Pagaza, Ignacio; "Introducción a la Administración Pública de México", Tomo II, Ediciones INAP - CONACYT, México, 1984.

- Pontes de Miranda; "Comentarios a la Constitución de 1946", - Río de Janeiro, Brasil.
- Porras Muñoz, Guillermo; "El Gobierno de la Ciudad de México - en el Siglo XVI", Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, México, 1982.
- Rebolledo Gout, Juan; "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal" en "Jornadas Jurídicas Nacionales. El Cambio - a través del Derecho", Primera edición, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1987.
- Reyes Heróles, Jesús; "El Liberalismo Mexicano", Tomo I: Los Orígenes, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1957.
- Rivas, Carlos; "Colección de Leyes y Disposiciones Gubernativas, Municipales y de Policía, vigentes en el Distrito - Federal", Tomo I, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, México, 1884.
- Sayeg Helu, Jorge; "La Creación del Distrito Federal", Departamento del Distrito Federal, Colección Popular, Ciudad - de México 26, México, 1975.
- Serra Rojas, Andrés; "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano", 23a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
-
- _____ ; "Leyes Fundamentales de México, 1808-1989", 15a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- Torres Quintero, Gregorio; "Leyendas Aztecas", Editora Propietaria Matilde Gómez Cárdenas, México, D.F.
- Valdeavellano, Luis G. de; "El Feudalismo Hispánico y otros Estudios de Historia Medieval", Primera edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1981.

Villagordoa Lozano, José Manuel; "Naturaleza Jurídica del Departamento del Distrito Federal" en "Obra Jurídica Mexicana", Procuraduría General de la República, México, 1985.

Zarco, Francisco; "Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857", Imprenta de Ignacio Cumplido, Tomo I, México, 1857.

Zavalía, Clodomiro; "Derecho Federal", Buenos Aires, Argentina, 1941.

LEGISLACION

"Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones", Tomo VI, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985.

"Bandos de Policía y Buen Gobierno, Decretos y Leyes, vigentes en la Ciudad de México de 1524 a 1990".

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", edición actualizada con las últimas modificaciones, Edición Quinto Sol, Primera edición, Septiembre de 1989, México, D.F.

"Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados", 25 de abril de 1925.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa, 18a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.

"Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa, 11a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

"Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal", - Agosto de 1985, en "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa, 11a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

BOLETINES Y REVISTAS

Cisneros Sosa, Armando; "Los Ciudadanos del Distrito Federal" en "Revista de Ciencias Sociales y Humanidades", Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, No. 9, Junio-Diciembre, 1983.

Gaxiola, Javier; "El Distrito Federal" en "El Foro", Organó de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Número correspondiente a los meses de abril a diciembre de 1955, México, D.F.

Moreno Toscano, Alejandra; "La Semilla Federal" en "Revista -- Nexos" No. 99, Marzo de 1986, México, D.F.

Solís Acero, Felipe; "El Impacto de la Reforma Política en la Democratización del Distrito Federal" en "Política Nueva", Boletín de Información Interna del Instituto Nacional de Administradores Públicos", No. 17, abril-mayo, - 1982.