

COMENTARIO A LA LEY ORGÁNICA DE LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

Eduardo GALINDO BECERRA**

I. REFERENCIA CONSTITUCIONAL

La Constitución de la Ciudad de México, establece como una novedad la figura de las Alcaldías, que se puede equiparar como un símil de los Municipios que existen en la República Mexicana; sin embargo, se considera que esta incipiente forma de gobernar requiere de profundas reformas que se observarán en la presente reseña.

Existen referencias a las Alcaldías en toda la Constitución Política de la Ciudad de México, independientemente de los artículos específicos para esta forma de gobierno, no se pretende realizar un recuento pormenorizado de todos los artículos que aluden a las alcaldías, pero si establecer los parámetros en que la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México debe regir su actividad.

Los siguientes artículos que se mencionan, pertenecen a la Constitución Política de la Ciudad de México, se hará la referencia tomando el sentido de su contenido y no la transcripción del texto, para el efecto de acceder a la información que debió desarrollar la Ley en comento.

* Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de mayo de 2018. Disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-00c40abe7cb0ea-ca60f3fa14a637dcdc.pdf>>

** Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <egalindob@derecho.unam.mx>.

El artículo 5, en su punto 6, las alcaldías, deben a fin de lograr la transversalización de programas, políticas públicas; en el artículo 8, apartado “B”, punto 7, señala, las demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos: el artículo 15 apartado “A”, punto 4, La planeación del desarrollo tendrá el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; apartado “B” punto 5, Los programas de gobierno de las alcaldías establecerán las metas y objetivos de la acción pública, en el apartado “C” punto 4, Los programas de ordenamiento territorial de las alcaldías serán formulados por éstas, Punto 5 Los programas parciales Serán aprobados por el concejo de la alcaldía respectiva.

El. Artículo 16, apartado “D” punto 7, El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías fomentarán y formularán políticas y programas de agricultura urbana, periurbana y de traspatio; en el apartado “F” punto 6, segundo párrafo, las alcaldías, en los ámbitos de su competencia, definirán programas de uso, mantenimiento y ampliación del espacio público con la participación ciudadana.

Artículo 17 apartado “B” punto 11, las alcaldías promoverán y fomentarán la economía social y la distribución de alimentos básicos; Artículo 18, apartado “A” punto 2, la alcaldía correspondiente, emitirán declaratorias que protejan el patrimonio de la Ciudad.

Artículo 19, punto 2, las alcaldías impulsarán la creación de instancias y mecanismos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la planeación democrática del desarrollo; en el punto 6, Las alcaldías podrán suscribir acuerdos de coordinación para la prestación de servicios públicos con los municipios conurbados; en el punto 7, las alcaldías propiciarán la participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de la política de coordinación regional y metropolitana.

El artículo 20, punto 3, segundo párrafo, las alcaldías, adoptarán las medidas necesarias para prevenir la migración forzosa de las y los habitantes de la Ciudad de México; en el punto 5, segundo párrafo, en coordinación con las alcaldías, instrumentará políticas de acogida a favor de las personas migrantes; en el pun-

to 7, alcaldías podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional

Artículo 21 apartado, “D” las alcaldías contarán con recursos, de aplicación automática que generen; con autonomía presupuestal, para elaborar el Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones; administrar y ejercer con autonomía sus presupuestos; elaborar y programar los calendarios presupuestales; determinar, en los casos de aumento o disminución de ingresos en el presupuesto, los ajustes que correspondan.

Artículo 26, punto 2, las alcaldías establecerán procedimientos y formas de gobierno abierto que garanticen la participación social, en el punto 3, las alcaldías están obligados a informar, consultar, realizar audiencias públicas deliberativas y rendir cuentas, en el punto 5, las alcaldías tendrán, en todo momento, la obligación de fortalecer la cultura ciudadana mediante los programas, mecanismos y procedimientos.

Artículo 42 apartado “B” punto 1, las alcaldías tendrán a su cargo programas de seguridad ciudadana, en el punto 3, Las alcaldías establecerán mecanismos de seguridad ciudadana y justicia cívica.

Finalmente, los artículos 52 a 56 son los específicos de las alcaldías, que serán tratados en el análisis que precisamente en la presente reseña; sin omitir que a la largo de la Constitución Local existen múltiples referencias a la autoridad, claramente en alusión a las alcaldías.

Como se puede observar existen demasiadas actividades mandatadas por la Constitución Local, para las Alcaldías, actividades que necesariamente deben ser organizadas, estructuradas y reglamentadas por este orden de gobierno, que en la ley en comento se omitieron como veremos a continuación.

II. ESTRUCTURA

La Ley Orgánica de las alcaldías está compuesta de 242 artículos, y 18 transitorios, en XVI, Títulos y 42 Capítulos; sin embargo, hay que aclarar que en el título II, se omite el capítulo número II, se inserta el III y continúa con el IV; en el título III, se señalan en los capítulos, dos números II; en el título VI, se señala capítulo I, y se adiciona único, en el título XI, se señala capítulo uno, y continúa con números romanos.

Como es de observarse, la estructura de la ley en comento, tiene graves faltas de técnica jurídica, por lo que se considera que los errores que se expresan en la presente reseña, se debieron a la premura con la que se realizó la ley y su publicación, ya que esta ocurrió el 4 de mayo del presente año (2018), lo que no dio oportunidad a revisar con detenimiento los aspectos técnicos y de redacción, que permite señalar la confusión en que pueden incurrir quienes pretendan utilizar la disposición normativa.

III. CONTENIDO

Lo que se pretende es otorgar una visión crítica positiva y propositiva de la ley, para su comprensión y posible modificación, excedería este trabajo el realizar un análisis pormenorizado, por lo que solo se harán los comentarios pertinentes en los artículos de mayor relevancia, desde un punto de vista personal.

en el artículo 2, del glosario de términos, debería incluirse la naturaleza de ente descentralizado a las Alcaldías; en su fracción XII, la coordinación debe ser de las Alcaldías y no de servidores públicos de las mismas, faltando la coordinación con otras Alcaldías; en la fracción XIII, debería incluir que debe ser permanente, para diferenciarlo de los vecinos; en la fracción XIV, se deben de incluir los derechos; en la fracción XVI, debería ser autorización y

no opinión del Consejo; en la fracción XVIII, se debe agregar que el servicio público es continuo; en la fracción XXI, se debe agregar que la residencia debe ser efectiva, finalmente de este artículo, se considera que faltó agregar el término *autoridad*.

El artículo 8, es transcripción del artículo 52, puntos 5 y 6 de la Constitución.

El artículo 9, es transcripción del artículo 53 párrafo 3 de la Constitución.

El artículo 10, le falta un procedimiento, estudios y opinión de los interesados.

En el artículo 13, es necesario adicionar a los vecinos, y el derecho de petición, así como establecer un procedimiento.

El artículo 20, es transcripción del artículo 53, punto 2 de la Constitución, de las fracciones II a IX, se debería de señalar como realizar la finalidad y el mecanismo pertinente; fracciones XI y XII, requieren de mecanismos para hacer efectiva la actividad, en la fracción XIII, señalar las medidas; fracción XIV, señalar los mecanismos; fracción XV, se debe agregar un registro de los pueblos; fracciones XVI a XX, se debe establecer los mecanismos y procedimientos para hacer efectiva la actividad; de la misma forma en la fracción XXII.

En el artículo 26, hay un error de dedo, hay que suprimir NO, porque se leería si no lo hiciera la Patria se lo premie.

El artículo 31 es la transcripción del artículo 53, punto 3 inciso a), de la Constitución, en la fracción I, se debe agregar que representa a la Alcaldía; en la fracción II establecer el tipo de votación para asuntos de tal importancia; en la fracción III, se debe señalar procedimientos y recursos administrativos; en la fracción IV, señalar en base a que estudios y participación ciudadana; en la fracción VII, establecer el tipo de estudios se requieren y ante quien se presenta y se aprueba; en la fracción VIII, señalar el procedimiento para cambio de la estructura; fracción X señalar los mecanismos, fracción XI, señalar el patrimonio de las alcaldías, fracción XV, agregar que no sean reservados; fracción XVI, no debe darse poderes a terceros, fracción XVII, establecer mecanis-

mos; fracción XVIII, señalar los estudios que se realizaron y su procedimiento para tomar la determinación.

El artículo 32, es transcripción del artículo 53, punto 3 inciso a), fracciones XVI a XX de la Constitución, en su fracción I, debe señalarse el procedimiento para permisos sobre bienes públicos; en la fracción V, a las alcaldías no se les otorgo patrimonio, por lo tanto, no pueden concesionar, ¿para que ponerlo?, en la fracción VIII, establecer un procedimiento; fracciones X y XII, establecer mecanismos procedentes.

Artículo 33 es transcripción del artículo 53, punto 3 inciso a), de la Constitución.

Artículo 34 es transcripción del artículo 53, punto 3 inciso a), fracciones XXIV a XXXIII, de la Constitución, en la fracción II, se debe señalar los mecanismos y acciones a realizar; en la fracción III se debe señalar los estudios para establecer la garantía; en la fracción IV, se debe establecer el principio de legalidad y los estudios para otorgar permisos; en la fracción V, se debe establecer la coordinación con la autoridad central; en la fracción VII, se debe señalar los mecanismos para la administración; en la fracción IX, se deben señalar la coordinación con autoridades centrales y medidas jurídicas como denuncias.

El artículo 35, es transcripción del artículo 53, apartado B, inciso a), fracciones XXXIV a XXXVIII, de la Constitución, en la fracción I, se requiere establecer la capacitación a los habitantes; de la misma manera se requiere establecer la educación y capacitación a la comunidad; en la fracción III, se requiere señalar eventos deportivos congruente con la política en esa materia.

El artículo 36, es transcripción de las fracciones XXXIX y XL, de la Constitución, en la fracción I, debe señalarse los planes y programas para realizar la actividad; en la fracción II, también se debe programar los eventos y actividades para desarrollar los principios señalados en el artículo en comento.

El artículo 37, es transcripción de las fracciones XLI a XLIII, de la Constitución, en la fracción I, se debe incluir la información

y estadística de la asesoría; en la fracción II, se debe incluir la denuncia en esa actividad.

El artículo 38, es transcripción de las fracciones XLIV y XLV, de la Constitución, en la fracción I, se debe incluir la información que debe rendirse; en la fracción II, se debe incluir los planes y programas para combatir la corrupción.

El artículo 39, es transcripción de la fracción XLVI, de la Constitución, pero se debe añadir las medidas de prevención que se deben instrumentar, así como simulacros.

El artículo 41, es transcripción del artículo 53, apartado “B” inciso b), fracción I, de la Constitución, se insiste en el procedimiento y en la votación.

El artículo 42, es transcripción del artículo 53, apartado “B” inciso b), fracciones II a XIII, de la Constitución, con excepción de las fracciones XI y XIV, en la fracción I, debe coordinarse con las dependencias centrales, tanto en acciones como en presupuesto; en la fracción II, debe señalarse el procedimiento; en la fracción III, además de coordinarse se requiere presupuesto; en la fracción IV, se debe establecer un plan de acción y presupuesto; en la fracción V, se debe establecer el plan de acción y los mecanismos a instrumentar; en la fracción VI, se debe señalar los mecanismos y planes; de la misma manera en la fracción VII; en la fracción VIII, se deben implementar medidas adecuadas como rellenos sanitarios; en la fracción IX, se deben señalar los estudios que se requieran; en la fracción X, debe incluirse que la opinión debe ser vinculatoria, la fracción XI, es adicional, pero en esta hay que señalar el procedimiento a seguir; en la fracción XII, se debe señalar un plan a seguir; en la fracción XIII, la colaboración y opinión debe ser vinculante; se introduce la fracción XIV, se debe establecer un procedimiento.

El artículo 43, es transcripción del artículo 53, apartado “B” inciso b), fracciones XIV a XXII, de la Constitución, con excepción de las fracciones VI y VII, en la fracción I, se debe establecer los estudios y programas que se realizaron; en la fracción II, se debe señalar los mecanismos; en la fracción III, señalar la gestión

que se realice y establecer los mecanismos de ayuda; en la fracción IV, se debe señalar el mecanismo que va a operar; en la fracción VI, se debe implementar con capacitación y mecanismos de coordinación; en las fracciones VII y VIII se requiere que se señalen los mecanismos para operar.

El artículo 44, es transcripción del artículo 53, apartado “B” inciso b), fracción XX, de la Constitución, se debe señalar el mecanismo, para que no sea un capricho. De igual forma en los artículos 45, 46, 47, se debe instrumentar los mecanismos; en el 48, las acciones que se implementen, en el 49 y 50, igual señalar los mecanismos, en el 51, se debe establecer un procedimiento.

El artículo 52, es transcripción del artículo 53, apartado “B” inciso b), fracciones XXI a XXV, de la Constitución, con excepción de la fracción VI, en la fracción I, se requiere establecer estudios y mecanismos, en la fracción II, señalar las acciones, en la fracción III, señalar las acciones en la educación, en la fracción IV, agregar las denuncias que correspondan, en la fracción V, establecer los mecanismos correspondientes.

El artículo 53, es transcripción del artículo 53, apartado “B” inciso b), fracciones XXVI a XXXI, de la Constitución, en la fracción I, es una carga presupuestaria que debe tener compensación, en la fracción III, señalar los planes y estudios, lo mismo en la fracción IV, y en la fracción VI, definir el tipo de acciones.

El artículo 54, es transcripción del artículo 53, apartado “B” inciso b), fracciones XXII a XXXIV, de la Constitución.

Artículo 56, en la fracción II, señalar el plan a ejecutar, en la fracción III, establecer los mecanismos necesarios, en la fracción IV, señalar el procedimiento.

El artículo 59, es transcripción del artículo 53, apartado “B” inciso c), fracciones I y II, de la Constitución, en la fracción I, establecer los mecanismos de participación, en la fracción II, señalar los planes de participación.

El artículo 60, es transcripción del artículo 53, apartado “B” inciso c), fracción III, de la Constitución, se debe agregar los estudios necesarios.

El artículo 61, es transcripción del artículo 53, apartado “B” inciso c), fracciones IV a X III, de la Constitución, con excepción de las fracciones XI y XII, en la fracción II, establecer los mecanismos, lo mismo en la fracción III, la fracción XII, debe ser reubicada.

Artículo 62, las formas de organización administrativa deben ser revisadas, porque hay incongruencia en lo señalado en el artículo en comento.

El artículo 63, es transcripción del artículo 19, punto 2 de la Constitución.

En el artículo 75 fracción II, debe agregarse, excepto de asuntos reservados.

En el artículo 87, debe agregarse la forma de votación para los asuntos, debido a su importancia.

En el artículo 97, debe señalarse la forma de integrar las comisiones.

En el artículo 104, fracción IV, su opinión debe ser vinculante, lo mismo en la fracción VI.

El artículo 116, ofrece pocas garantías para las alcaldías, deben estas tener mayor peso en las decisiones.

En el artículo 125, se deben buscar alternativas de compensar el déficit y obtener recursos.

En el artículo 180, deben establecerse los mecanismos para garantizar la seguridad ciudadana y procurar que se doten de más policías a las alcaldías.

En el artículo 182, se insiste que a través de un estudio se dote de más policías a las alcaldías.

El artículo 183, repite las atribuciones de las alcaldías en esa materia.

En el artículo 187, representa una carga presupuestaria para las alcaldías, por lo debería señalarse una compensación.

En el artículo 188, se debería de señalar los mecanismos para hacer efectiva la actividad.

Artículo 198, repite las atribuciones de las alcaldías, lo que es inútil, es mejor señalar mecanismos o procedimientos.

En el artículo 208, se repite la atribución de las alcaldías.

Como se puede observar existe una gran transcripción de la Constitución por parte de la ley, en donde no existe transcripción hay textos similares con la misma idea de la constitución, sin llegar a establecer mecanismos para su funcionamiento.

IV. FUNCIÓN

Como se puede apreciar en nuestro primer apartado, la Constitución Política de la Ciudad de México, mandata en su texto una serie de actividades de las Alcaldías, no solo en forma específica sino con alusión directa e indirecta.

Es precisamente esas actividades que la Ley Orgánica de las Alcaldías debió avocarse a detallar, reglamentando, impulsando y estableciendo los mecanismos para hacer viable la labor de un ente de gobierno que es el más cercano a su comunidad, en ese sentido, la autoridad debe ser conocedora de las inquietudes, problemas y proyecciones de los anhelos de su comunidad.

Una Ley Orgánica es aquella que organiza la estructura, funcionamiento competencia y detalla la labor de un ente público, en este contexto es que la ley en comento no debió transcribir en gran parte el texto constitucional, ya que este es la guía que debe ordenar la acción de las Alcaldías; es pues, fundamental que la ley en cita tome la normativa establecida en la Constitución y desarrolle en su función las actividades que se mencionan en el punto 1, de este trabajo.

El desarrollo de las actividades de las Alcaldías debe empezar por detallar el precepto constitucional y realizar el andamiaje jurídico sin transcribir la norma que debe ser regulada; en otras palabras, cuando la Constitución manda coordinarse, hay que señalar el procedimiento para realizar la coordinación, cuando establece autorización, señalar la forma de votación, simple, mayoría o ca-

lificada, se trata de que la ley teja la urdimbre por donde transitan la autoridad y los ciudadanos.

En razón de lo apuntado, la ley en comento, tiene un álgido camino por recorrer, debe sufrir modificaciones y concatenar los eslabones jurídicos de su competencia para lograr el bienestar de su población a los que se deben y están obligados a respetar, no poner conceptos genéricos y repetitivos para llenar páginas sin sentido, es la función de lograr el bien común, a través de especificar, detallar, complementar sin rebasar a la Constitución, es sentar las bases en que actuara la administración pública en las demarcaciones de la Ciudad de México, para la seguridad jurídica tanto de las Alcaldías como de los gobernados.

V. OPERATIVIDAD

La función de la ley está ligada intrínsecamente con la operatividad de la misma, si la primera no desarrolla los principios rectores y establece los parámetros del marco de actuación del organismo y de los servidores públicos, estos últimos tomarán decisiones al margen de la normatividad, no como atribuciones discrecionales que llegarán al desvío de poder o la arbitrariedad.

Las determinaciones de la autoridad más cercana a su comunidad que no se fundamentan en los procedimientos, estudios, autorizaciones con votaciones establecidas, mecanismos perfectamente delineados y definidos, se convierten en el capricho de los gobernantes, que se alejan cada vez más de los ciudadanos que los llevaron a ocupar el cargo.

La cumplimentación de la legislación se ve en la operatividad de la misma; sin embargo, en la ley en comento existen demasiadas transcripciones de la Constitución Política de la Ciudad de México, que no desarrollan su actuar y una serie de normas de carácter general que no abona a la operatividad de la ley.

VI. OPINIÓN

Como se observa a lo largo de la reseña de la Ley Orgánica de las Alcaldías se destacan los errores en que se incurrió por la premura de obtener un texto legal, antes de la entrada de la nueva administración, consideramos que el Primer Congreso de la Ciudad de México, debe revisar y reformar este texto legal, para lograr que su cumplimiento no sea al capricho de los Alcaldes y si en beneficio de los ciudadanos, que es la pretensión y anhelo de los habitantes de esta gran Ciudad.