

290
207

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL COMO
SOLUCION AL PROBLEMA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA
EN ESTA ENTIDAD.



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

MA. MARGARITA GALLEGOS LOPEZ

Asesor: Lic. Enrique Sánchez Bringas

MEXICO, D. F.

1991

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE.

	página
INTRODUCCION.	I
CAPITULO I	
1.1 Marco Teórico.	
1.1.1 Nociones generales sobre el Estado.	
1.1.1.1 Origen del Estado.....	1
1.1.1.1.1 Teorías respecto al origen del Estado....	2
1.1.1.2 Concepto de Estado.....	3
1.1.1.2.1 Clasificación conceptual de Estado.....	3
1.1.1.3 Elementos del Estado.....	6
1.1.1.3.1 Territorio.....	7
1.1.1.3.1.1 Territorio del Estado mexicano.....	8
1.1.1.3.2 Población.....	9
1.1.1.3.2.1 Relación entre Estado, nación y pueblo...	10
1.1.1.3.2.2 Población del Estado mexicano.....	10
1.1.1.3.2.3 Concepto de ciudadanía.....	12
1.1.1.3.3 Poder público.....	15
1.1.1.3.4 Soberanía.....	18
1.1.1.3.5 Finalidad del Estado.....	21
1.1.2 El Régimen Federal.	
1.1.2.1 Naturaleza Jurídica del Estado Federal...	24
1.1.2.2 Distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas.....	29
1.1.2.3 Naturaleza Jurídica del Estado Federal mexicano.....	32
1.1.2.3.1 La Desaparición de poderes en las entidades federativas.....	35
1.1.2.4 El Régimen de las entidades federativas..	38
1.1.2.5 El Distrito Federal.....	40
1.1.2.5.1 Poder legislativo.....	41
1.1.2.5.2 Poder ejecutivo.....	41
1.1.2.5.3 Poder Judicial.....	42

	pagina	
1.1.3	La División de Poderes.	
1.1.3.1	Desarrollo histórico.....	44
1.1.3.2	La teoría de la división de poderes en nuestro país.....	46
1.1.4	Organización del poder legislativo.	
1.1.4.1	Consideraciones generales.....	51
1.1.4.2	Facultades del Congreso de la Unión.....	52
1.1.4.2.1	Facultades legislativas.....	53
1.1.4.2.2	Facultades político-administrativas.....	54
1.1.4.2.3	Facultades Jurisdiccionales.....	55
1.1.4.3	Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.....	56
1.1.4.3.1	Facultades administrativas.....	56
1.1.4.3.2	Facultades económicas.....	57
1.1.4.3.3	Facultades Jurisdiccionales.....	57
1.1.4.3.4	Otras facultades exclusivas.....	58
1.1.4.4	Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.....	58
1.1.4.4.1	Facultades administrativas.....	59
1.1.4.4.2	Facultades Jurisdiccionales.....	59
1.1.4.5	Facultades de la Comisión Permanente.....	60
1.2	Antecedentes Históricos.	
1.2.1	Creación del D.F. Reseña histórica.....	64

CAPITULO II.

2.1	Los Derechos Políticos de los ciudadanos del D.F. en cuanto a su régimen interior.....	68
2.2	Análisis sobre los antecedentes de la participación ciudadana en el gobierno del D.F.....	71
2.2.1	El Referéndum.....	71
2.2.2	La Iniciativa Popular.....	74
2.3	Reforma de 1987. Artículo 73 Fracción VI.....	76
2.3.1	Otras formas de participación ciudadana..	85
2.4	Análisis del Artículo 73 Fracción VI.....	86

	página
2.4.1	Organización de la ARDF..... 86
2.4.2	Elección y responsabilidad de sus miembros 87
2.4.3	Facultades de los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal..... 94
2.4.4	El Derecho de Iniciativa Popular..... 97
2.4.5	Ley Reglamentaria del Artículo 73 Fracción VI, Bases 3a. y 4a..... 100
2.4.5.1	Organización de la ARDF..... 101
2.4.5.2	Elección y responsabilidad de sus miembros 110
2.4.5.3	Análisis de las facultades de la ARDF.... 113
 CAPITULO III.	
3.1	Estados Unidos, Washington, asiento de los poderes federales.
3.1.1	Antecedentes..... 124
3.1.2	Washington, D.C..... 126
3.2	Argentina, Buenos Aires, asiento de los poderes federales.
3.2.1	Antecedentes..... 130
3.2.2	Buenos Aires, asiento de los poderes federales..... 131
3.3	Venezuela, Caracas, asiento de los poderes federales.
3.3.1	Antecedentes..... 137
3.3.2	Caracas, asiento de los poderes federales 140
 CAPITULO IV.	
4.1	Evaluación de la labor realizada por la ARDF..... 144
4.2	Solución al problema de la participación ciudadana en el Distrito Federal..... 154
 CONCLUSIONES..... 158	
 BIBLIOGRAFIA..... 161	

I N T R O D U C C I O N

Remontándonos a los orígenes de la democracia encontramos ineludiblemente la Polis: el griego es ante todo, ciudadano, por lo que toda su vida gira en torno a ella.

Platón, por ejemplo, al hablar de su "Ciudad Ideal", la considera así porque cada parte cumple su función en ella: los ciudadanos son justos en la medida de su participación justa en una ciudad justa.

Aristóteles cree en el valor de la mayoría "... en efecto, los más, cada uno de los cuales es un hombre incalificado, puede ser, sin embargo reunidos, mejores que aquellos, no individualmente, sino en conjunto..."

Al transportar tales pensamientos a nuestra realidad, aun toda proporción guardada, nos encontramos con alteraciones radicales.

Ampliar los cauces de participación democrática ha sido el objetivo y preocupación de muchos gobiernos. Esta inquietud se ha visto enfocada principalmente hacia el Distrito Federal, cuyos ciudadanos desde 1928 tienen restringidos sus derechos políticos en cuanto a su régimen interior, situación expresamente reconocida por algunos gobernantes.

A raíz de la supresión de los municipios en dicho año, se comenzaron a buscar alternativas que de alguna manera suplieran las limitaciones de que fueron objeto los ciudadanos del D.F. en sus derechos políticos. Fue así como se crearon las organizaciones vecinales (Consejo Consultivo de la Ciudad de México, Juntas de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana); posteriormente fueron incorporados a nivel constitucional el referéndum y la iniciativa popular; y, finalmente, fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Todas estas alternativas han tenido básicamente dos objetivos:

1o. Constituir instancias de participación popular mediante las cuales la ciudadanía del D.F. pueda intervenir en la toma de decisiones del gobierno.

2o. Tratar de conciliar el hecho de que esta entidad es sede de los poderes federales y que por consecuencia éstos no pueden coexistir en la misma con los poderes locales.

Cabe mencionar que estos objetivos se han cumplido parcialmente, pues la Asamblea de Representantes tiene facultades muy limitadas que no le permiten atacar de lleno el problema. Esto nos ha llevado a considerar la creación de un Congreso Local para el D.F., con funciones que realmente le permitan asumir el compromiso de lograr cabalmente los objetivos arriba mencionados.

La presente investigación estudia el problema planteado en cuatro capítulos cuya distribución es la siguiente:

En el Primer Capítulo se aborda básicamente el aspecto teórico que nos permitirá conocer y comprender las nociones generales del Estado; el Federalismo; la División de poderes; la Organización del poder legislativo y, finalmente, los Antecedentes Históricos del D.F.

El Segundo Capítulo plantea la problemática de los derechos políticos de los ciudadanos del D.F., en cuanto a su régimen interior; se analizan los antecedentes que se tienen sobre la participación ciudadana y la organización y funcionamiento de la Asamblea de Representantes.

En el Tercer Capítulo se hace referencia al Derecho Comparado con el propósito de obtener una visión más amplia de lo que sucede en otros países del Continente Americano con respecto al problema planteado.

Finalmente, en el Cuarto Capítulo se realiza una evaluación de la Asamblea de Representantes confrontando la realidad con lo establecido en la legislación. De acuerdo con el resultado de

esta evaluación, se elabora una propuesta, la cual pretende aportar un punto de vista que trascienda en nuestra sociedad.

Posiblemente, falten aún muchas voces en el reclamo por el legítimo derecho a la autodeterminación política de los ciudadanos del D.F. , la presente es - al menos - un paso razonado para su logro.

MA. MARGARITA GALLEGOS LOPEZ.

CAPITULO I.

1.1 MARCO TEORICO.

1.1.1 NOCIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO.

1.1.1.1 ORIGEN DEL ESTADO.

Determinar el origen del Estado no es una labor sencilla. pues éste puede analizarse desde varios puntos de vista: histórico, sociológico, filosófico y Jurídico. (1) Cada uno de ellos entraña una problemática que no ha sido resuelta satisfactoriamente hasta el momento.

Desde el punto de vista histórico, el problema consiste en determinar cuándo nació el Estado, en qué momento; en cambio desde el punto de vista sociológico la cuestión a resolver es cómo nació, qué camino siguió una determinada sociedad hasta convertirse en Estado; tratándose del punto de vista filosófico, la pregunta es qué causa última dio origen al Estado y por último desde el punto de vista jurídico se trata de determinar cuáles son los requisitos que debe reunir un Estado para poder ser aceptado como tal a nivel internacional.

Los cuatro puntos de vista son importantes, este estudio se avocará exclusivamente a los puntos histórico y sociológico, los cuales se abordarán en forma conjunta.

Para resolver las cuestiones que plantean ambos puntos es necesario a su vez verlas desde dos ángulos: considerando al Estado en forma abstracta o como una comunidad humana específica.

Si se considera al Estado en forma abstracta el determinar cuando surgió éste con exactitud es casi imposible, sin embargo, se podría señalar como un primer antecedente el momento en que el

(1) González Uribe, Héctor. Teoría política, pp. 442-450.

nombre se organizó en grupos (familias) y se asentó permanentemente en un territorio determinado. Posteriormente la familia iría evolucionando convirtiéndose en grupos más amplios como la horda, el clan, la tribu generándose con ellos la división del trabajo. Más tarde al nacerse más numerosos estos grupos y más complicada su organización social, se iniciaría la lucha por el poder y la imposición de la voluntad de un grupo de individuos sobre otros, naciendo así los primeros Estados.

En cambio considerando al Estado en forma específica es más fácil determinar cuándo surgió: var., tratándose del Estado mexicano postcolonial se puede afirmar que su origen se remonta a la Constitución de 1824, pues es la primera que tuvo nuestro país al verse independiente del yugo español, y que estructuró políticamente al pueblo mexicano, creándose así un nuevo Estado, el Estado mexicano.

1.1.1.1.1 TEORIAS RESPECTO AL ORIGEN DEL ESTADO.

Existen una serie de teorías que intentan dar explicación al origen del Estado, las cuales de acuerdo con Marcel de la Biene de Villeneuve (2) se pueden reducir a cuatro grupos:

- Teorías del origen familiar del Estado. Este grupo de teorías toman como fundamento del origen del Estado a la familia, pues a través de ésta se crean lazos que unen a las personas por medio del parentesco y de la necesidad de reproducirse. Dentro de este grupo de teorías se incluyen la patriarcal y la del matriarcado.

- Teorías del origen violento del Estado. Dentro de los autores que sostienen este grupo de teorías se encuentra Oppenheimer quien afirma que el Estado se origina por medio de un proceso violento en el que un grupo de personas lucha por

(2) De la Biene de Villeneuve. Traité général de L'Etat. T. I. p. 38. Cit. por Serra Rojas. Ciencia Política, p. 59.

alcanzar el poder y cuyo objetivo es "la explotación económica del vencido por el vencedor". Por otra parte, Gumpelwicz, otro de los autores que se pueden ubicar dentro de este grupo de teorías, sostiene que los Estados han surgido de conquistas sanarrientas.

- Teorías del origen convencional del Estado. La idea fundamental que sostiene este grupo de teorías es que el Estado se originó por medio de un contrato. Juan Jacobo Rousseau es uno de los autores que afirma que el hombre debe renunciar a una parte de su libertad, de sus derechos para que sea posible construir el orden social.

- Teoría de la constitución espontánea y necesaria del Estado. De acuerdo con esta posición, el Estado se originó como resultado de un proceso en el que las sociedades fueron evolucionando hasta convertirse necesariamente en una organización más compleja y cuya creación obedece a diversas causas.

Como se puede observar las explicaciones que se han dado en torno al origen del Estado son variadas, pues ha sido difícil encontrar datos que aporten un nuevo descubrimiento.

1.1.1.2 CONCEPTO DE ESTADO.

El término Estado no existía en la antigüedad, época en que se usaron denominaciones como imperium, tribu, clan, polis, civitas y otras. A partir del Renacimiento italiano se empieza a hacer referencia al Estado, y Nicolás Maquiavelo es el personaje a quien se le atribuye el haber dado a conocer este término al publicar "El Príncipe" en el Siglo XVI.

La palabra Estado proviene del latín status, de stare, que quiere decir estar, condición de ser. En este sentido, el Estado es la situación en que se encuentra una cosa, un individuo o una sociedad en relación con los cambios que influyen en su condición.

1.1.1.2.1 CLASIFICACION CONCEPTUAL DE ESTADO.

Numerosos son los tratadistas que a lo largo del tiempo han intentado formular un concepto que defina lo que es el Estado.

por lo que los criterios que cada uno ha seguido son diversos así como la ideología que tratan de imponer a través de su concepto.

Luis Sánchez Agesta (3) clasifica las posiciones fundamentales desde las que se aborda el concepto de Estado en los siguientes apartados:

- Deontológicas. Son aquellas en que destaca el fin que persigue el Estado. El ejemplo más claro es la definición de Hauriou (4) quien al respecto dice que: "El Estado es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la res pública como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el "bien común".

- Sociológicas. Son aquellas que centran su definición en la idea de poder. Dentro de éstas encontramos la de Heller que define al Estado "como una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un poder común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio". (5) En esta misma concepción Max Weber considera al Estado como "un orden jurídico administrativo al cual se orienta el obrar realizado en función del grupo por un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad, sino para todo obrar que se realice en el territorio dominado." (6)

Jellinek, también en esta línea, define al Estado como "la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por nombres asentados en un territorio" (7).

(3) Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política. pp. 119-121.

(4) Hauriou, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. pp. 39-42.

(5) Heller, Hermann. Teoría del Estado. p. 38.

(6) Weber, Max. Economía y sociedad. T. I. p. 56.

(7) Jellinek, Jorge. Teoría general del Estado. p. 145.

- Jurídicas. Son aquellas que derivan de la escuela formalista, la cual pretende solucionar los problemas de la organización política en conceptos puramente jurídicos. Por lo que estas definiciones conceptúan al Estado viéndolo desde un solo aspecto de la realidad: el Derecho.

Dentro de éstas se encuentra la posición de Kelsen quien considera al Estado como "la totalidad del orden jurídico" en cuanto que éste constituye un sistema que descansa en una Norma Hipotética Fundamental. (8)

Jellinek también puede ser ubicado dentro de esta concepción pues conforme a la teoría de las dos facetas del Estado que desarrolló, éste tiene dos aspectos bajo los cuales puede ser considerado: uno social y otro jurídico. Es desde este último aspecto que define al Estado como: "la corporación territorial dotada de un poder de mando originario." (9)

Por último, sólo falta mencionar fuera de esta clasificación la diferencia que hace Maurice Duverger entre Estado-nación y Estado-gobierno. Para él la palabra Estado tiene dos sentidos diferentes: uno, es como Estado-gobierno en el cual se designa "al conjunto de gobernantes de una nación" y, el otro, precisamente es como Estado-nación al cual concibe como "una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diversos criterios: los lazos de solidaridad son particularmente intensos, la organización es particularmente potente". (10)

De lo anteriormente expuesto se puede observar que algunas definiciones conceptúan al Estado considerando uno solo de sus elementos, lo que las hace incompletas y parciales, pues a través de ellas no se implica la esencia del Estado. Para ello es necesario incluir todos sus elementos y analizarlos como se

(8) Kelsen, Hans. Teoría del Estado, pp. 5 y 6.

(9) Jellinek, Jorge. Teoría general del Estado, p. 115.

(10) Duverger, Maurice. Instituciones políticas y Derecho Constitucional, pp. 44-45.

realizará a continuación, no sin antes dar una definición que pretende comprender su esencia:

El Estado es una sociedad jurídicamente organizada, asentada permanentemente en un territorio y con un poder soberano que tiene como finalidad realizar el bien común.

1.1.1.3 ELEMENTOS DEL ESTADO.

El término elemento significa "parte integrante de un todo. (11) Al hacer referencia a los elementos del Estado se habla pues de las partes que lo integran.

Existen diferentes maneras de clasificar los elementos que componen al Estado:

- Para Jean Dabin los elementos que integran al Estado se dividen en elementos anteriores y elementos determinantes. Los elementos anteriores o previos son un cierto número de hombres y un territorio delimitado. Los elementos constitutivos o determinantes son los que realmente integran la esencia y noción del Estado, éstos son el fin del Estado que es el bien público y la autoridad o poder público.

- Carlos S. Fayt clasifica los elementos del Estado en elementos esenciales y modales. Los primeros se integran por el territorio, la población, el poder y el derecho. Los segundos por la soberanía y el imperio de la ley.

- Marcel de la Bigne de Villeneuve sostiene que el Estado se compone de dos clases de elementos: elementos de orden extrínseco y elementos de orden interno. Los elementos de orden extrínseco son una comunidad humana y un territorio los cuales considera condiciones de la existencia material del Estado; los de orden interno son una organización general y el fin que persigue.

- Para Ignacio Burgoa, en el Estado concurren elementos formativos (anteriores a su creación) y elementos posteriores (necesarios para cumplir sus finalidades). Como elementos

(11) Diccionario Enciclopédico Universal. T. 3. p. 1345.

formativos plantea: la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental; y, como elementos posteriores: el poder público y el gobierno.

- Serra Rojas considera que los elementos del Estado son el territorio, la población, el poder o autoridad del Estado, una organización jurídica soberana, los fines sociales que se propone realizar y el tiempo. Cabe mencionar que el tiempo ha sido considerado originalmente por Kelsen.

A través de estas clasificaciones se puede observar que los autores coinciden en señalar cuáles son los elementos del Estado, aunque difieren en su forma de disponerlos. En el siguiente apartado se analizarán dichos elementos.

1.1.1.3.1 TERRITORIO.

El territorio es la parte de la superficie terrestre dentro de la que se asienta permanentemente una población y dentro de la cual, un Estado puede ejercer su imperium.

La trascendencia del territorio para precisar la formación del Estado proviene de dos hechos históricos según Sánchez Aresta. (12)

El primero se da durante la Edad Media, época en que la economía sufrió notables cambios que favorecieron el desarrollo del latifundismo. El régimen feudal era una sociedad de economía agrícola cerrada, que originó el feudo al fragmentar la tierra. El feudo era una unidad económica y política autosuficiente que determinaba la categoría del propietario, según la extensión de las tierras era la jerarquía del señor. Este tenía todos los derechos y autoridad sobre sus vasallos. Así es como se originan una serie de soberanías territoriales y el sometimiento del hombre a la tierra.

El segundo se da al ocupar el ser humano por completo la superficie terrestre existente convirtiéndose cada Estado en dueño de su propio territorio, el cual incluye no sólo la

(12) Sánchez Aresta, Luis. op. cit. p. 128.

superficie terrestre, sino también el mar territorial, la plataforma continental y hasta el espacio aéreo: ello ha ocasionado que el territorio haya ido adquiriendo a través del tiempo un significado político, sobre todo, en lo que respecta al Derecho Internacional, pues el simple hecho de que, sin permiso, un barco surque el mar territorial de otro país o del mismo modo, un avión vuele su espacio aéreo, es motivo para que surjan conflictos entre ambos países.

Las principales funciones del territorio son dos:

- Señalar cuáles son los límites, fronteras y el ámbito espacial de validez de las leyes y órdenes de un Estado: de este modo demarca el área de aplicación de las leyes por él emitidas, las cuales fuera de su área carecerán de eficacia normativa (función negativa); y,

- Asignar al Estado el medio físico que necesita para poder cumplir con su finalidad que es la de realizar el bien público (función positiva).

1.1.1.3.1.1 Territorio del Estado Mexicano.

El Título Segundo, Capítulo Segundo de nuestra Constitución Política denominado "De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional" de los artículos 42 a 48 plantea las áreas que comprende nuestro territorio nacional.

Según lo establece el artículo 42, éste abarca "las partes integrantes de la Federación: las islas incluyendo arrecifes y cayos en los mares adyacentes: las islas de Guadalupe y Revillagigedo; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales y el espacio situado sobre el territorio nacional".

Nuestro país es un Estado federal, el cual comprende como lo señala el artículo 43, tanto el territorio de los estados como el del Distrito Federal. El artículo 44 establece que: "El D.F. se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General". La posibilidad que establece este

artículo se ha contemplado en los últimos años como una solución viable a los problemas de centralización y democracia en el gobierno del D.F., sin embargo, no ha llegado a concretarse pues esto acarrearía numerosos problemas.

Finalmente, el art. 48 señala que todos los elementos que componen el territorio nacional dependerán directamente del gobierno de la Federación; esto es lo que se llama el poder público del Estado, el cual es ejercido a través de diversas autoridades (legislativas, administrativas o judiciales) y cuyos destinatarios son todos los sujetos físicos o morales que dentro del territorio existan o actúen.

1.1.1.3.2 POBLACION.

Elemento humano del Estado, la población es el total de personas que habitan en un territorio determinado.

Este elemento se considera anterior al Estado, pues primero tuvo que existir el hombre y la necesidad de agruparse, formándose así tribus, hordas, clanes con intención de resolver sus problemas y satisfacer sus requerimientos; posteriormente, dichas agrupaciones darían origen a una organización más compleja, mejor regulada y establecida como es el Estado.

La población que integra un Estado puede llegar a ser en ocasiones muy diversa descomponiéndose en varios grupos en razón de las características que los constituyen. Dichas características son: etnia, religión, costumbres, posición económica y otras. Es a través del Estado que estos grupos logran unificarse pues juntos integran el elemento humano de éste.

La población es además el ámbito humano sobre el cual recae el poder público del Estado, el cual se manifiesta a través de las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional por medio de una serie de órganos que ejecutan actos de autoridad cuyo objetivo es la realización de los fines del Estado en beneficio de dicha población. (13)

(13) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 98.

1.1.1.3.2.1 Relación entre Estado, Nación y Pueblo.

Paralelamente a los conceptos de Estado y de población se deben analizar otros dos conceptos que por su naturaleza se encuentran íntimamente ligados, estos son el de nación y el de pueblo.

La nación es un concepto sociológico cuya definición supone un conjunto de hombres y mujeres unidos por lazos de solidaridad, que tienen un pasado histórico común y en razón de éste una lengua, religión, costumbres, y la voluntad de vivir en común.

La noción de pueblo, en cambio, puede ser analizada desde cuatro puntos de vista:

- Geográfico; bajo este punto de vista la noción de pueblo alude a un centro de población de pequeñas dimensiones;
- Demográfico, que considera la palabra pueblo como sinónimo de población;
- Sociológico; desde este punto de vista se equipara al concepto de nación; y
- Jurídico-político; en este caso se considera pueblo al titular de la soberanía por un lado y por otro como elemento constitutivo del Estado. (14)

1.1.1.3.2.2 Población del Estado Mexicano.

Atendiendo a las características que se observan en el total de la población mexicana se podrían realizar diferentes clasificaciones, sin embargo, la que tiene mayor trascendencia no sólo para nuestro país sino para todo Estado, es aquella que la divide en nacionales y extranjeros, pues todos los Estados cuentan en su población con un determinado número de personas que son nacionales y otras que no lo son, siendo éste menor al anterior pues el criterio que han tratado de seguir los Estados a través del tiempo es el reunir dentro de su territorio a los nacionales y excluir a los que no lo son.

(14) Madrazo, Jorge./ et. al. Diccionario Jurídico Mexicano. pp. 2640-2641.

Para poder establecer quiénes son los nacionales y extranjeros que componen la población del Estado mexicano es necesario abordar antes el concepto de nacionalidad.

La nacionalidad definida por Niboyet "es el vínculo jurídico y político que relaciona a un individuo con un Estado." (15)

Laura Trigueros define la nacionalidad como "el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo constitutivo de un Estado. Es el vínculo legal que relaciona a un individuo con el Estado." (16)

En nuestra consideración la nacionalidad es la calidad que posee un individuo en razón del lazo que lo une con respecto a un determinado Estado.

Es necesario hacer hincapié en que la nacionalidad es el nexo que une a un individuo con respecto a un Estado, más no necesariamente con respecto a una nación, pues dentro de un Estado pueden llegar a existir diversas naciones como en el caso de Yugoslavia y la URSS.

Por lo que respecta a los criterios que se siguen para determinar la nacionalidad, cada Estado es el encargado de establecer cuáles son los que emplea dentro de su legislación.

En el caso del Estado mexicano, la Constitución Política en su artículo 30 lo establece de la siguiente manera:

La nacionalidad puede ser originaria o derivada.

La primera se refiere al origen o nacimiento del sujeto para lo cual sigue dos criterios: el ius soli y el ius sanguini. Esto es, siguiendo el criterio del ius soli serán mexicanos por nacimiento "los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres", y "los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes." (Art. 30 sección A, fraccs. I y III). Por lo que respecta al ius sanguini según la fracción II, sección A del art.

(15) Niboyet, J.P. Principios de Derecho Internacional Privado. pp. 77. Cit. por Burgoa, Ignacio. op. cit. p. 104.

(16) Madrazo, Jorge./ et. al. op. cit. pp. 2173-2176.

30 serán mexicanos por nacimiento "los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana."

La segunda parte de este artículo contiene la forma en que se adquiere la nacionalidad mexicana de manera derivada es decir aquella que implica un cambio de la nacionalidad de origen. Esta sección contiene dos fracciones que señalan quienes pueden llegar a ser mexicanos por naturalización: "I Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y II La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional."

Por lo que respecta a los extranjeros el artículo 33 constitucional señala por exclusión que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, que éstos tienen derecho a las garantías que otorga el Título I, Capítulo I de la Constitución; que el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, y que no pueden de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

1.1.1.3.2.3 Concepto de ciudadanía.

Existe dentro de la población de un Estado - específicamente dentro de los nacionales de éste - otro grupo que desempeña una función cívica importante, este grupo lo constituyen los ciudadanos.

La ciudadanía es la cualidad jurídica que tienen los nacionales de un Estado para poder intervenir en los asuntos políticos de éste, es decir, son aquellas personas físicas que tienen derecho a elegir a los funcionarios públicos a elección de los órganos del Estado, y por otro lado a ser elegidos como titulares de esos órganos. Los ciudadanos, por lo tanto, a diferencia de los nacionales, además de contar con derechos civiles, cuentan con derechos políticos.

Para llegar a ser ciudadano mexicano es necesario cumplir con los requisitos que señala el art. 34 constitucional. Este marca como circunstancia previa el ser mexicano (a) y como requisitos el haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

La calidad de ciudadano trae aparejada una serie de prerrogativas, es decir, de ciertos derechos que se pueden considerar como privilegios pues la persona que carezca de esta calidad no puede gozarlos. Estas prerrogativas están establecidas en el artículo 35 constitucional. Son las siguientes:

"I Votar en las elecciones populares;" en la doctrina se conoce como "voto activo". Es el principal derecho que puede tener un ciudadano dentro de un régimen que se considere democrático, pues es la manera en que el ciudadano expresa su voluntad al seleccionar por medio del sufragio a las personas que le parecen indicadas para ocupar cierto cargo dentro de los órganos del Estado.

"II Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;" esta prerrogativa se refiere al llamado "voto pasivo". Este derecho complementa en cierta forma al anterior, pues un ciudadano tiene no sólo derecho a elegir a sus gobernantes, sino también a ser uno de ellos si reúne las calidades establecidas por la ley y si el pueblo lo elige como tal. También tiene la posibilidad de ser nombrado para otro empleo o comisión distintos del de elección popular.

"III Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;" es un derecho que confiere al ciudadano la posibilidad de manifestar sus inquietudes políticas y de intervenir de manera directa o indirecta en la vida pública del país.

"IV Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;" derecho que debe ser considerado como un honor para todo ciudadano que ama su patria, pues con él tiene la oportunidad de defender en el momento que sea preciso a su país de cualquier enemigo.

"V Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición." Esta prerrogativa está ligada al art. 80. de la Constitución, el cual concede a toda la población este derecho, pero que al convertirse en derecho político se otorga sólo a los ciudadanos.

Además de contar con estas prerrogativas los ciudadanos tienen también una serie de obligaciones señaladas por el artículo 36 constitucional. Estas son:

"I Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;" la primera parte de esta fracción no es exclusiva de los ciudadanos, ésta tiene razón de ser debido a que el Estado necesita conocer por medio de los censos, cómo y dónde viven las personas, a qué se dedican y en general cuáles son sus condiciones de vida, todo esto con la finalidad de saber en donde debe poner mayor atención y empeño para mejorarlas y lograr el fin para el que fue creado que es el bien común. Por lo que respecta a la segunda parte de la obligación, ésta sí es completamente inherente a los ciudadanos. La inscripción en el padrón electoral permitirá determinar al Estado el número de ciudadanos con que cuenta y así podrá hacer la distribución de los distritos electorales. De la confiabilidad que se tenga en el padrón electoral se podrá determinar la certidumbre de que no se realicen fraudes electorales y por lo tanto la legitimidad de la renovación de los poderes.

"II Alistarse en la Guardia Nacional;" es una obligación que todo ciudadano varón debe cumplir para defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria como lo establece la Constitución Política.

" III Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;" el "voto activo" no es solamente una prerrogativa sino también una obligación de todo ciudadano, específicamente la obligación de votar en el distrito electoral que le corresponda, con el fin de evitar los fraudes electorales

a los que se puede recurrir si una persona tuviera facilidad de votar en cualquier distrito.

"IV Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos;" constituye una obligación para el ciudadano desempeñar el cargo de elección popular una vez que ha sido electo por el pueblo, pues éste ha invertido tiempo y recursos que desperdiciaría de no aceptar el cargo. Por otro lado esta obligación establece una excepción al artículo 5o. constitucional, con respecto a la libertad de trabajo, más no con respecto a la remuneración.

"V Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde reside, las funciones electorales y las de Jurado." Obligación que al igual que la de la fracción anterior establece una excepción a la libertad de trabajo.

El incumplimiento de las obligaciones antes señaladas trae como consecuencia que sea suspendida la calidad de ciudadano a una persona, de acuerdo con el art. 38 fracción I de nuestra Carta Magna, ésta señala otras causas de suspensión de la ciudadanía en sus fracciones II a V.

La calidad de ciudadano también puede perderse si una persona incurre en los supuestos establecidos por el artículo 37 inciso B, fracciones I a VI.

1.1.1.3.3 PODER PUBLICO.

Considerado como el tercer elemento del Estado, el poder público nace como una necesidad debido a que no se puede esperar que los seres humanos cooperen en forma voluntaria para que el Estado logre realizar su finalidad.

El Estado dispone en forma exclusiva del poder público debido precisamente a que lo necesita para realizar sus fines.

Esta exclusividad se manifiesta fundamentalmente en dos aspectos:

- el poder público abarca a todos los miembros de la comunidad que habitan en el territorio del Estado, y

- Todos los demás poderes sociales se encuentran subordinados al poder público.

Estos aspectos dan al poder público el atributo de ser soberano; así lo sostienen algunos autores, entre ellos Jellinek, Carré de Malberg y Serra Rojas. Este último afirma que "la teoría moderna señala que el poder debe ser soberano sin que se toleren otras entidades soberanas que aquellas que el propio Estado provee de soberanía". (17)

Otro grupo de autores considera en cambio que el poder público no es soberano. (18) Esta posición la sostiene Ignacio Burgoa quien argumenta que el poder público no es soberano, pues éste sólo puede actuar sin infringir el orden jurídico que lo creó y al cual debe su validez. Para aclarar su posición sostiene que a pesar de que todos los demás "poderes parciales" se encuentran subordinados al poder público, la nación no está supeditada a él pues no puede impedir que ésta ejerza su capacidad autodeterminativa. Es así como el poder público - continúa explicando - aunque no es soberano, sí tiene las características de ser imperativo y coercitivo.

Es imperativo en tanto que la voluntad de los gobernados se encuentra subordinada con respecto a la voluntad del Estado, la cual tiene supremacía; es coercitivo pues el Estado a través del poder público puede hacer que todo individuo obedezca sus órdenes, pues para lograrlo puede incluso recurrir a la fuerza pública o a las sanciones que haya establecido. (19)

Es necesario hacer hincapié, en que si el Estado recurre constantemente a la fuerza pública - como son el ejército o la policía - para hacerse obedecer, se convertiría en un gobierno inestable y dictatorial, por lo que si quiere asegurarse de que se mantendrá en el poder por largo tiempo deberá contar con el consentimiento de los gobernados, pues todo poder público se

(17) Serra Rojas, Andrés. *Ciencia política*. p. 378.

(18) García Pelayo, Manuel y Burgoa, Ignacio.

(19) Burgoa, Ignacio. *op. cit.* pp. 253-255.

debe establecer en beneficio del pueblo.

El poder público es el encargado de lograr que el Estado alcance su finalidad, para ello se desenvuelve en tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Estas tres funciones las ejerce por medio de órganos los cuales son los encargados de expresar la voluntad del Estado, que, aunque se afirma que no hay más voluntad que la de los hombres, sí se puede decir que el Estado expresa su "voluntad jurídica" pues al tener personalidad jurídica es titular de derechos y obligaciones. (20)

La palabra órgano se ha tomado de la biología y se emplea en sentido figurado para designar las partes que componen la estructura del Estado. Estos órganos son creados por el orden jurídico, es decir por un conjunto de normas las cuales los colocan en cierta jerarquía y les asignan a cada uno una función y su esfera de competencia. El órgano es el instrumento a través del cual actúa el Estado, ya sea en su nombre o representación, por lo que sin tales no existiría, (así lo considera Jellinek en su obra Teoría General del Estado). (21) Por otra parte, el órgano es encarnado por una persona o personas a las cuales se les denomina funcionarios públicos. De aquí que se diferencie al órgano de su titular, pues el órgano dependerá de la norma jurídica que lo crea, es decir, si ésta desaparece al ser derogada desaparecerá el órgano, o si es transformada igual suerte seguirá éste; en cambio el titular del órgano que es una persona física dependerá del acto-condición por el cual sea designado, pues si éste es legítimo o ilegítimo el titular también lo será.

Es precisamente el conjunto de órganos de un Estado lo que constituye su gobierno, entendiendo por éste "la dirección o

(20) Burgoa, Ignacio. *op. cit.* p. 256.

(21) Jellinek, George. *op. cit.* p. 444.

manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo". (22) En este sentido la palabra gobierno se atribuye a las tres funciones en que se desarrolla el poder público del Estado. En nuestra Constitución Política, el art. 39 establece el fundamento del poder público al señalar que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste."

Burroa opina que este precepto puede interpretarse en forma distinta dependiendo del sentido que se le de al concepto de poder (23); si se considera al poder como energía o actividad, entonces el precepto mencionado se refiere al poder público de imperio, el cual se desenvuelve en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial y cuya fuente originaria es la soberanía popular, siendo el poder público distinto de ésta; en cambio, si la acepción que se le da a la idea de poder es la de órgano, entonces significa que es el pueblo a través de la Constitución el encargado de crear o establecer los órganos primarios del Estado. Por último, coincidiendo con la conclusión del mencionado autor, se puede afirmar que sea cual fuere la interpretación que se le de a la idea de poder, no debe olvidarse que éste se debe establecer en beneficio del pueblo, como lo señala el mismo art. 39, pues ésta es la finalidad del Estado mexicano.

1.1.1.3.4 SOBERANÍA.

La soberanía constituye un elemento determinante para el Estado. Porrúa Pérez afirma inclusive que ésta es esencial al Estado, de tal manera que "éste para serlo debe tener dentro de sí un poder soberano". (24) El concepto de soberanía ha sido objeto de controversia en la doctrina durante mucho tiempo. La idea de soberanía surge a finales de la Edad Media cuando los reyes tuvieron que enfrentarse a tres poderes que habían

(22) Madrazo, Jorge, / et. al. op. cit. T. II. p. 1556.

(23) Burroa, Ignacio. op. cit. p. 261.

(24) Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. p. 289.

disminuido el suyo: el Papado, el Imperio y los señores feudales. Como consecuencia de esta intensa lucha en la que los monarcas salieron victoriosos, nace un poder que está por encima de todos, un poder soberano. Juan Bodino en su obra "Los seis libros de la República", es el primero que se encarga en definir al Estado en función de la soberanía: "El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana". (25) Posteriormente, Hobbes afirmaría que el gobernante tiene un poder soberano absoluto, sin límite alguno, de esta manera nace el absolutismo monárquico, en el que el rey llega a identificarse con el Estado. (26) Tiempo después, la soberanía pasaría del rey al pueblo, el principal expositor de esta idea es Rousseau para quien la soberanía es la voluntad general y ésta radica en el pueblo.

A partir de entonces los estudiosos de la soberanía han atribuido ésta a diferentes entes y como consecuencia sus acepciones son también variadas. Aún ahora la doctrina toma variadas posiciones en cuanto a la soberanía. Burgoa hace la siguiente clasificación:

- Los que sostienen la soberanía del Estado; Jellinek, Bielsa, De la Cueva, Serra Rojas.

- Los que piensan que la soberanía radica en la constitución: Kelsen, Tena Ramírez; y

- Los que niegan la existencia de la soberanía: Duguit y Friedrich. (27)

Etimológicamente, la palabra soberanía proviene del latín superanus, super-sobre; omnia-todo, es decir, lo que está por

(25) Bodino, Juan. op. cit. Lib. I, p. 1. Cit. por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 5.

(26) Luis XIV, rey francés llegó a ser calificado de vicedios por el obispo Godeau, de ahí su concepción faraónica por la realeza y su frase: "El Estado soy yo".

(27) Burgoa, Ignacio. op. cit. pp. 239-240.

encima de todo. La soberanía es considerada por un gran número de autores como un atributo del poder del Estado. Esta se manifiesta a través de dos aspectos: el interno y el externo. En su aspecto interno, la soberanía consiste en la supremacía del poder del Estado frente a todos los demás poderes sociales existentes dentro de su órbita. En cuanto a su aspecto externo, la soberanía se manifiesta en el plano de igualdad que tiene el Estado con respecto a los demás Estados y en el derecho que tiene de fijar libremente su régimen interior sin la intervención de otro Estado (derecho de autodeterminación), en una palabra se manifiesta en su independencia.

Las características que definen la soberanía son las siguientes: es única, inalienable e indivisible. Es única pues no pueden existir dos soberanías dentro de un Estado. Siguiendo el pensamiento de J. J. Rousseau - quien estableció estas características en su obra "El Contrato Social" -, se afirma que la soberanía es inalienable pues no puede ser enajenada, ya que de lo contrario sería eliminar al soberano, o sea al pueblo o nación. Y por último es indivisible, pues dividirla implicaría enajenarla parcialmente. (28)

En nuestros días para muchos Estados, la idea de ser verdaderamente soberanos se ha convertido en una utopía. Esto se debe a numerosas causas, entre ellas encontramos por ejemplo la grave crisis económica a la que se enfrenta la mayoría del mundo y de la cual se aprovechan los países poderosos para someter a los débiles e intervenir inclusive de manera directa o velada en sus asuntos internos. Otra de las causas son las guerras civiles que enfrentan algunos países, por lo que en consecuencia no se puede hablar de que exista en ellos un poder soberano.

Concluimos, pues, que mientras las grandes potencias continúen en su afán de tener bajo su dominio a otros países y

(28) Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Libro II. pp. 14-15.

Éstos no logren oponerse y defender eficazmente su independencia, la soberanía seguirá siendo un ideal a alcanzar.

La soberanía en la constitución mexicana: los artículos 39 y 41 de nuestra Constitución Política hacen referencia a la soberanía. El artículo 39 establece que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo." Por radicar la soberanía en el pueblo se le ha denominado: "soberanía popular". De acuerdo con las interpretaciones que se le han dado a este párrafo, el adverbio esencial significa que el pueblo por naturaleza propia es soberano y originariamente quiere decir que la soberanía jamás ha dejado de residir en el pueblo, éste es su único dueño aunque haya sido conquistado, pues en cuanto recupere su libertad volverá a asumir el ejercicio de su soberanía. Esto quiere decir también que aunque tenga necesidad de nombrar representantes por no poder desempeñarla por sí mismo, él es el único soberano.

Es así como el art. 41 establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...".

1.1.1.3.5 FINALIDAD DEL ESTADO.

La formación de un Estado en su estructura debe plantear de modo necesario un fin, de lo contrario su creación sería vana, inútil, se convertiría en una organización sin sentido. El significado de la palabra fin nos trae a la mente la idea de meta, objetivo, el motivo por el cual se hace una cosa. En el derecho fundamental de cada Estado, según Ignacio Burgoa, se concretan los fines que persigue dicha organización a través de normas jurídicas. Es por esto que el propio Estado no puede perseguir otros fines que vayan, en contra, al margen o sobre ese

derecho fundamental que viene a ser la Constitución. (29)

Por otro lado, a lo largo de la historia, el fin que han perseguido los diferentes Estados ha variado dependiendo del tiempo, el lugar y la ideología del momento. Durante la época del liberalismo, siglos XVII y XVIII, el fin que perseguían los Estados era proteger la libertad del individuo, es decir, debían permitir que éste desarrollara libremente sus actividades sin entrometerse en sus relaciones. Pero esta postura cuyo desenvolvimiento fue paralelo al ascenso y caída de las monarquías absolutas, también caería pues había de provocar una oposición a la manera en que se concebía la mencionada finalidad del Estado. Este al tener una poca o nula intervención en las relaciones de los individuos, sobre todo económicas, acentuó la desigualdad social existente por lo que surgiría otra corriente denominada totalitarismo. En ésta el fin del Estado cambia, pues, entonces ya no es el individuo el ente social más importante en tanto que sobre sus intereses existen intereses de grupo que deben preponderar sobre los particulares. En consecuencia, el fin del Estado totalitarista o colectivista es proteger precisamente los intereses de la colectividad, convirtiéndose el individuo en un medio para conseguir esos fines sociales.

Dadas estas dos posiciones radicales en las que por un lado el fin es el individuo y por el otro el fin es la colectividad, surge otra posición ecléctica en la que se trata de conciliar ambos intereses, esta posición que se da dentro de los regímenes democráticos tiene como finalidad el bien común.

El bien común, pues, debe procurar que exista un equilibrio entre los intereses particulares y los intereses de la sociedad, ya que de no existir dicho equilibrio se corre el riesgo de tomar posturas radicales como las ya mencionadas. En consecuencia el Derecho que persiga el bien común deberá garantizar a través de sus normas jurídicas un campo de acción que permita ciertas libertades a los individuos en particular y a la vez deberá

(29) Burgoa, Ignacio. op. cit. pp. 285 y 287.

imponer una serie de limitaciones y prohibiciones mediante las cuales se logre que dichas libertades no atenten contra los intereses de la colectividad.

En resumen, el bien común que persiga el Estado deberá tender al mejoramiento de su población en los aspectos económico, social y cultural, buscando que exista armonía entre los intereses individuales y los de grupo.

1.1.2 EL REGIMEN FEDERAL.

Antes de abordar el tema del Régimen Federal es preciso distinguir entre las formas de Estado y las formas de Gobierno, ya que el federalismo se ubica dentro de las primeras. Para ello, se deben diferenciar a su vez los conceptos de Estado y Gobierno, los cuales se toman a veces como sinónimos. El Estado, como ya ha quedado señalado con anterioridad, es una organización con personalidad Jurídica, y por lo tanto titular de derechos y obligaciones. En cambio, el Gobierno es el conjunto de órganos que integran el Estado y a través de los cuales se desarrolla el poder público.

Una vez hecha la aclaración de estos dos conceptos se puede afirmar que por formas de Estado se entiende la estructuración total de un Estado, y por formas de Gobierno, la manera en que se lleva a cabo el ejercicio del poder.

Las formas de Estado son el Federalismo y el Estado Central o Unitario.

Las formas de Gobierno son la monarquía, la república, la democracia, autocracia, oligarquía, tiranía y demagogia.

1.1.2.1 NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL.

La naturaleza Jurídica del Estado Federal ha sido muy discutida desde su creación. Las teorías que tratan de explicar ésta se pueden agrupar básicamente en dos corrientes: las que se basan en la idea de descentralización, su principal representante es Mouskheli; y, las que se basan en la idea de soberanía cuyo principal representante es Kelsen.

Tesis de Mouskheli.

Para explicar la naturaleza del Estado Federal, Mouskheli, citado por Porfirio Marquet, sigue un método comparativo, pues afirma que "el Estado Federal posee un doble rostro en el que por una parte se presenta como Estado Unitario y por otra como una

agrupación federativa". (30) De esta manera, establece semejanzas y diferencias entre ambas formas de Estado.

Semejanzas:

Primera: radica en el hecho de que en ambos Estados se encuentra un poder central, el cual tiene superioridad jurídica con respecto a los Estados miembros. Dicha superioridad se presenta en los siguientes aspectos:

- La amplitud de atribuciones del Estado Federal;
- La supremacía de las leyes que emanan del gobierno central;

- La solución de conflictos entre el Estado Federal y los Estados particulares; en este caso la supremacía también corresponde al Estado Federal.

- La facultad de intervenir en las organizaciones legislativas de los Estados particulares. Esta facultad se evidencia en el hecho de que el Estado particular debe adoptar la forma de gobierno republicana y en que no debe oponerse a los principios básicos contenidos en la Constitución federal;

- El derecho de vigilancia e inspección que tiene el Estado federal sobre los Estados miembros; y

- Finalmente en que es el Estado Federal quien tiene que establecer su propia competencia, aunque ello requiera de modificaciones constitucionales. (31)

Segunda: consiste en que en ambos Estados existe una nacionalidad única. De igual manera encontramos un territorio y una población nacionales.

Tercera: la unidad del territorio de ambos Estados, pues aunque el Estado Federal se halle dividido en varios Estados, esto no afecta su unidad.

Cuarta: en ambos Estados se encuentra un poder legislativo, ejecutivo y judicial.

(30) Marquet Guerrero, Porfirio. La estructura constitucional del Estado Mexicano, pp. 242-243.

(31) Idem.

Quinta: se manifiesta en las atribuciones internacionales que ejerce el Estado Federal y que como consecuencia los Estados miembros no pueden tener relaciones diplomáticas con los Estados extranjeros.

Diferencias:

Para Mouskheli la descentralización y el federalismo son de la misma naturaleza de tal manera que el Estado Federal alcanza un nivel que no se presenta en el Estado Unitario. Esta forma de descentralización que caracteriza al Estado Federal se manifiesta en dos aspectos:

Primero: la autonomía constitucional. Esta autonomía constitucional no se da en el Estado Unitario pues aunque éste divide su territorio en circunscripciones territoriales denominadas Departamentos y el Estado Federal lo hace de la misma manera pero denominándolas Estados miembros. éstos últimos tienen autonomía constitucional, mientras que los Departamentos en un Estado Unitario no la tienen. La autonomía constitucional significa que cada Estado miembro tiene el derecho de elaborar su propia constitución y de reformarla cuando lo crea conveniente. Dicha autonomía constitucional presenta dos aspectos: la autonomía constitucional perfecta; y, la autonomía constitucional imperfecta. Se habla de autonomía constitucional perfecta cuando la Constitución del Estado Federal no limita el contenido de las constituciones de los Estados miembros. En cambio, la autonomía constitucional imperfecta se presenta cuando los Estados miembros se encuentran restringidos en su organización interna por la Constitución federal. Esta última autonomía es la que se presenta en los Estados Federales pues cuando menos existe la limitación para los Estados miembros de adoptar la forma republicana de gobierno; sin embargo, poseen el derecho de modificar su constitución, aunque deben respetar las principales disposiciones de la Constitución federal como se mencionaba con anterioridad.

Segundo: los Estados miembros no sólo rigen la vida de su Estado, sino que también pueden participar en la elaboración de la legislación de la Federación. Esto no puede suceder en un Estado Unitario, pues no cuenta con los mecanismos orgánicos para

que puedan participar sus entidades. Los Estados miembros participan de dos maneras en la formación de la voluntad política de la federación:

- En forma directa, a través de las legislaturas de los Estados, de acuerdo con la intervención que les señale la Constitución federal para participar en la revisión de la misma.

- En forma indirecta. Al respecto es necesario hacer las siguientes consideraciones:

En un Estado Federal existen 2 Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; la primera representa al pueblo y la segunda a los Estados miembros. Es a través de esta Cámara que los Estados miembros se ven representados en igual número sin considerar el número de habitantes o la extensión de su territorio. Ambas Cámaras son las encargadas de ejercer el poder legislativo. Para elaborar una ley es necesario que ésta sea aprobada por ellas, de tal manera que si una de ellas no está de acuerdo la ley no podrá nacer. Así es como los Estados miembros toman parte de una manera indirecta en lo que se llama la voluntad política de la federación. Por otra parte, la razón de que las constituciones de los Estados federales sean rígidas y escritas, estriba en el hecho de que es necesario que en ellas se haga una justa distribución de facultades entre el poder central y los Estados miembros. Para Mouskheli, tanto la autonomía constitucional como la participación en la formación de la voluntad federal caracterizan al Estado federal, por lo que si alguna de ellas faltara éste no existiría. Finalmente, considérese la definición que Mouskheli da del Estado Federal: "El Estado Federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores." (32)

(32) Marquet Guerrero, Porfirio. *op. cit.* p. 247.

Tesis de Hans Kelsen.

Kelsen hace su análisis con base a una perspectiva jurídica. Para él descentralización y centralización son conceptos ideales que no se dan puros en la realidad histórica. se habla, pues, de una descentralización y centralización parciales. (33) Es precisamente el grado de descentralización lo que distingue a un Estado Federal de un Estado Unitario e incluso de una Confederación de Estados. de modo que se encuentra en medio de ambos. (34) Señala que el Estado Federal tiene el suficiente grado de centralización para seguir integrando un solo sistema normativo y un determinado grado de descentralización que permite la coexistencia de dos órdenes jurídicos normativos. En un Estado Federal existen, de acuerdo con Kelsen, normas centrales y normas locales; las primeras son válidas para todo el territorio y son creadas por un órgano legislativo central; las normas locales son válidas exclusivamente dentro del territorio de los Estados miembros y son creadas por órganos legislativos locales. De esta manera, nos lleva a distinguir entre Estado Federal y Federación, conceptos que no significan lo mismo.

La Federación es una parte del Estado Federal total, la cual tiene un orden jurídico central que es a la vez también parte del orden jurídico total del Estado Federal. En consecuencia, el Estado Federal se compone de la Federación y los Estados miembros, o sea, de una comunidad jurídica central y de las diversas comunidades jurídicas locales. Del mismo modo, cada comunidad parcial así como la Federación y el Estado Federal tienen su propia Constitución, sin embargo, la Constitución de la Federación es al mismo tiempo la Constitución de todo el Estado Federal. Kelsen piensa también que lo que caracteriza a un Estado Federal es la autonomía constitucional que tienen los Estados miembros aunque sea limitada, pues, "se encuentran ligados por

(33) Kelsen, Hans. Teoría general del derecho y del Estado. pp. 363-364.

(34) Kelsen, Hans. op. cit. p. 376.

ciertos principios constitucionales de la Constitución Federal". (35) Otra de las características del Estado Federal es la participación en la voluntad federal que ejercen los Estados miembros a través de la Cámara de Senadores. Por otra parte, afirma que en el Estado Federal se encuentra una doble división de poderes: existe un poder legislativo, ejecutivo y judicial federales y lo mismo sucede en los Estados miembros, donde también podemos encontrar estos tres poderes. Para que pueda coexistir esta doble división es necesario fijar un ámbito de competencia en el que cada uno de ellos pueda actuar. Para Kelsen, por lo tanto, el Estado Federal se definiría como un sistema jurídico nacional con el suficiente grado de descentralización como para permitir la coexistencia de dos órdenes normativos, de tal manera que, la competencia local no se vea interferida por la competencia federal, ni viceversa. Por último, es necesario hacer hincapié, en que sólo el Estado Federal es soberano, "debiendo entenderse la soberanía conforme al pensamiento de Kelsen como un sistema de competencias." (36)

1.1.2.2 DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Para que puedan coexistir dos autoridades dentro del Estado Federal debe establecerse un ámbito de competencia para cada una de ellas. De acuerdo con Mario de la Cueva, citado éste por Porfirio Marquet (37), se puede establecer la competencia entre la Federación y las entidades federativas por medio de dos sistemas: el sistema norteamericano; y, el sistema canadiense. Ambos sistemas encuentran su razón de ser en los hechos históricos que vivieron sus pueblos.

(35) Kelsen. Hans. op. cit. p. 378.

(36) Ortiz Ramírez, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. pp. 272-273.

(37) Marquet Guerrero, Porfirio. op. cit. p. 267.

El sistema norteamericano tiene su fundamento en las 13 colonias que se independizaron formando un Estado Federal. Conforme a este sistema corresponde la competencia originaria a los Estados miembros y la delegada a la Federación, la cual existirá en tres casos:

1.- Cuando la Constitución conceda expresamente una facultad exclusiva a la Federación;

2.- Cuando se conceda por la Constitución una facultad a la unión sin afirmar que es exclusiva, pero prohibiendo simultáneamente su ejercicio a los Estados miembros;

3.- Cuando se conceda determinada facultad a la unión que sea incompatible con su realización por cualquiera de las entidades federativas." (38)

En este sistema el elemento residual serían los Estados, pues en ellos reside toda competencia originaria.

Sistema canadiense. Por otra parte, Canadá se independiza del centro y al hacerlo forma provincias para crearse como Estado Federal, es decir, se transformó de Estado Unitario a Estado Federal, por lo que en este sistema el elemento residual es la Federación, ya que las facultades no delegadas expresamente a los Estados miembros, se entienden reservadas a aquélla.

Nuestro Estado Federal mexicano adoptó el sistema norteamericano. El fundamento se encuentra en el art. 124 constitucional que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Dentro de la doctrina encontramos seis clases de facultades fundamentalmente:

1.- Facultades reservadas. Son aquellas facultades que no fueron delegadas en forma expresa por el elemento residual. En el caso de nuestro Estado Federal, aquellas que las entidades federativas no delegaron a la Federación.

(38) Marquet Guerrero, Porfirio. op. cit. p. 267.

2.- Facultades delegadas. Son las que el elemento residual de competencia, en nuestro caso los Estados, expresamente otorgan a la Federación y por lo cual no pueden ejercerlas.

Esta clase de facultades las encontramos específicamente en el art. 73 de la Constitución política mexicana, fracciones I a XXIX, mientras que el fundamento de ambas se encuentra en el art. 124 constitucional ya mencionado.

3.- Facultades expresas. Son aquellas que los Estados (elemento residual), otorgan a la Federación de manera específica, clara y textual.

Si siguiendo las ideas de Mario de la Cueva, expuestas con anterioridad, existen tres modalidades de dichas facultades:

a) Aquellas que las entidades federativas delegan a la Federación, no sólo de manera expresa, sino también exclusiva. Dentro de nuestra Constitución, un ejemplo de ellas lo constituiría el art. 29 constitucional.

b) Aquellas facultades que se otorgan a la Federación de manera textual, pero no exclusiva. No obstante esto, la Constitución prohíbe a los Estados en otro artículo el realizarlas.

Jorge Carpizo afirma que estas prohibiciones pueden ser absolutas o relativas. Absolutas son aquellas facultades que las entidades federativas no podrán realizar jamás art. 117. Relativas, son las que aunque en principio les están prohibidas, las podrán realizar con autorización del Congreso federal. Vgr. art. 118 constitucional (39)

c) Aquellas facultades que se confieren a la Federación de manera textual, pero no exclusiva, así como tampoco se les prohíben a los Estados, sin embargo dada la naturaleza de estas facultades, sólo se permite que la Federación las realice. Vgr. art. 73-XVII constitucional.

4.- Facultades implícitas. Son aquellas facultades que se pueden inferir derivándolas de una facultad expresa, de tal

(39) Carpizo, Jorge, / et. al. op. cit. T.II. pp. 1415-1416.

manera que, de no haber facultad expresa no puede existir una facultad implícita. A este tipo de facultades hace mención la fracción XXX del art. 73 constitucional.

5.- Facultades concurrentes. Son aquellas que en forma expresa fueron delegadas por el elemento residual, pero que al omitir su cumplimiento la autoridad a la que fueron delegadas, el elemento residual va a concurrir para darles cumplimiento. Este tipo de facultades no operan técnicamente en México, pues en caso de que la Federación incumpliera, los Estados no pueden concurrir para cumplirlas. Surgieron en E.U.A., donde únicamente tienen existencia Jurisprudencial.

6.- Facultades coincidentes. Son aquellas facultades que se otorgan tanto a la Federación como a los Estados, las cuales debe cumplir cada uno pero dentro de su ámbito.

Conforme al análisis que hace Jorge Carpizo, estas facultades pueden ser amplias o restringidas. Amplias, cuando en la Constitución no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división; ver. art. 18 constitucional. Restringidas, cuando se confiere a la Federación o a las entidades federativas la facultad de fijar bases o un cierto criterio de división; ver. art. 30-IX y 73-XXV C de la Constitución política mexicana. (40)

1.1.2.3 NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

Nuestro sistema federal nace en la Constitución del 4 de octubre de 1824, teniendo como antecedente el Acta Constitutiva del 31 de enero del mismo año. La vigencia de esta Constitución fue corta, pues antes de que se implantara el régimen federal todavía no existían los Estados, siendo creados éstos en los documentos mencionados. Fueron los diputados respectivos, quienes representando al pueblo mexicano, adoptaron el sistema federal, y como consecuencia crearon las entidades federativas. Posteriormente, vino la sustitución de la constitución de 1824

(40) Carpizo, Jorge./ et. al. op. cit. T. II. pp. 1415-1416.

por las Constituciones centralistas de 1836 y 1843. Sin embargo, la Constitución de 1857 vendría a reimplantar definitivamente la forma federal de Estado la cual continúa hasta nuestros días. De esta Constitución dimana el art. 40 constitucional el cual pasó en forma íntegra a la Constitución de 1917 vigente. De este precepto se desprende el primer principio del sistema federal mexicano, que es el de su creación al establecer que: "Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Dicho precepto constituye además una decisión política fundamental, pues es un principio rector de nuestro sistema Jurídico. Sin embargo, cabe hacer la aclaración de que dicho artículo no es del todo correcto pues al hablar de "Estados libres y soberanos", da a entender que existen dos soberanías, la de los Estados y la de la Federación, lo cual es erróneo pues la soberanía como ya ha quedado establecido, es única e indivisible; pertenece al pueblo, el cual la delega en los órganos de la Federación al no poder ejercerla por sí mismo.

El segundo principio consiste en la división de competencias. Su fundamento se encuentra en los arts. 41 y 124 constitucionales. El artículo 41 indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que crea la Constitución, éstos son la Federación y las entidades federativas. Por su parte el art. 124 fija y corrobora el art. anterior, al establecer el sistema que sigue nuestra Constitución para delimitar la competencia entre la Federación y las entidades federativas. Dicho sistema establece que todo aquello que la Constitución no conceda expresamente a la Federación, se entiende reservado a los Estados.

Otro principio más consiste en la "identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la Federación y las entidades

federativas." (41) Lo encontramos en el art. 40 en el párrafo que indica que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal"; y en el art. 115 al establecer que: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular."

En cuanto a las relaciones entre la Federación y las entidades federativas se encuentran los siguientes principios:

1o. El Congreso de la Unión puede establecer reglas en cuanto a hipótesis o conductas que atañen a los Estados, en lo que la Constitución llama leyes generales. Por lo tanto los Estados tienen que apegarse a éstas.

Es el caso por ejemplo del art. 73-XXIX C constitucional, el cual se refiere a que los Estados y Municipios, en materia de asentamientos humanos, tendrán que conducirse de acuerdo con las bases que emita el Congreso de la Unión.

2o. En caso de conflicto jurisdiccional (no de materia política) entre los Estados y la Federación tiene que resolver el Poder Judicial Federal, o sea la Suprema Corte de Justicia, la cual no actúa aquí como órgano de la Federación.

Var. En los casos del art. 103 fraccs. II y III, cuando la Federación vulnera o restringe la soberanía de los Estados o viceversa. Por otra parte, el art. 105 constitucional establece la competencia de la Suprema Corte de Justicia en estos casos.

3o. La Garantía Federal. Dicha garantía federal surge en la Constitución de los E.U.A. del año de 1789.

De acuerdo con el art. 122 de nuestra Constitución se establecen dos hipótesis sobre la garantía federal: la protección por parte de la Federación a los Estados en los casos de invasión exterior; y, la protección de la Federación en los casos de sublevación o trastorno interior en los Estados.

En el primer supuesto la protección se debe dar de oficio; en el segundo a petición de parte o sea de la Legislatura del

(41) Carrizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano. p. 473.

Estado si está sesionando o del gobernador si no lo está. Este precepto, sin embargo, no contempla la hipótesis de la agresión entre Estados, por lo que en este caso el problema se resolvería a través de la suspensión de garantías contemplada en el art. 29 constitucional. Por otra parte, la Constitución vigente no le da facultades expresas a la Federación en el caso de que un Estado cambie su forma de gobierno, sin embargo, de hecho en esta hipótesis se estaría frente a la desaparición de poderes. Art. 76 fracción V, que se contemplara más adelante.

Entre los Estados Federales más destacados en América se encuentra Argentina. Este país ha ido más lejos en cuanto a la garantía federal, pues tanto en la Constitución, como en la doctrina se habla de dos formas de intervención: la intervención reconstructiva; y, la intervención ejecutiva.

La intervención reconstructiva tiene lugar cuando es alterada la forma republicana de gobierno. Supone que la Federación de oficio, se involucra en la vida de los Estados para reconstruir la forma de gobierno.

La intervención ejecutiva opera en los siguientes casos:

- Ante agresión extranjera. La Federación debe intervenir de oficio.
- Por problemas internos del Estado como rebeliones, alteración del orden. En este caso la Federación debe intervenir a petición de parte.
- Ante invasión de otra provincia. La Federación interviene de oficio. (42)

1.1.2.3.1 La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas.

Como se mencionaba con anterioridad, la Constitución de 1917 no otorga facultades expresas a la Federación en el caso de que un Estado llegara a cambiar su forma de gobierno, rompiendo así

(42) González Calderón, Juan A. Derecho Constitucional Argentino. T. III. pp. 571-572.

con la esencia del régimen federal. Sin embargo, a pesar de esta "omisión", la doctrina opina que ante esta hipótesis se está en el caso de una desaparición de poderes. Dicha desaparición de poderes se encuentra regulada por la Constitución en su artículo 76 fracción V, el cual establece las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores. El antecedente de esta fracción lo encontramos en la reforma de 1874 que se hizo a la Constitución de 1857 en su artículo 72, pues dicha Constitución no contemplaba el caso en que desaparecieran los poderes de un Estado y lo que esto implicaba. El artículo 76-V establece que: "Es facultad exclusiva del Senado declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado".

Esta facultad del Senado consiste en que éste verifique que realmente han desaparecido los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Esta es pues una situación de hecho que se da con anterioridad a su intervención. Una vez hecha dicha verificación, el Senado hará la declaración de que es necesario nombrar un gobierno provisional.

La desaparición de poderes puede ser de dos clases: desaparición de los poderes de hecho; y, desaparición de los poderes de derecho.

De acuerdo con Serafín Ortiz Ramírez, en el primer caso, se da la desaparición de poderes de hecho cuando los titulares de estos poderes mueren, no se presentan a tomar posesión de su cargo, o por abandono total de sus funciones. La desaparición de poderes de derecho se da cuando estando los titulares de dichos poderes, se cambia la forma de gobierno de un Estado, o se declara al Estado libre y soberano desligándolo de la Federación; cuando los titulares pretenden prolongar el ejercicio de sus funciones después de que ha concluido su período; cuando estando los titulares en el ejercicio de sus funciones prevalece un

sistema de anarquía en el que no son tomados en cuenta. (43)

Conforme a dicho artículo, el mecanismo que deberá seguir el Senado es el siguiente:

- El Senado debe verificar, como ya se había mencionado, que los poderes de un Estado han desaparecido, (facultad exclusiva de éste), y que por lo tanto es el caso de nombrar un gobernador provisional. En el caso de que el Senado no esté sesionando, la comisión permanente debe convocarlo a sesiones extraordinarias para que se ocupe del caso, de acuerdo con Porfirio Marquet.

- Una vez hecha la declaración por el Senado, debe nombrar al gobernador provisional, sin embargo, en el caso de que éste se encuentre en receso puede hacerlo en su lugar la Comisión Permanente. La elección la habrá de hacer de una propuesta de tres nominaciones que realice el Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

- Dicho gobernador provisional deberá convocar a elecciones para elegir al gobernador y diputados mientras se reanuda la vida normal. También hará nombramientos provisionales de jueces y magistrados que pongan en movimiento al órgano Jurisdiccional.

- El gobernador provisional no podrá participar en las elecciones a que convoque.

- La última parte de la fracción V establece que las disposiciones anteriores regirán en el supuesto de que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

Esta parte ha dado lugar a ciertas controversias llegando la doctrina a la conclusión de que sólo se refiere al nombramiento del gobernador provisional, pues la declaración no la podría hacer ninguna autoridad, si en el Estado han desaparecido precisamente todos los poderes constitucionales de éste. (44)

(43) Ortiz Ramírez, Serafín. op. cit. p. 336.

(44) Cfr. Martínez de la Serna, J. Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, p. 302.

Marquet Guerrero, Porfirio. op. cit. p. 284.

En consecuencia, si la constitución del Estado señala quien deberá ocupar el cargo de gobernador provisional, ya no podrá hacerlo el Senado ni la Comisión Permanente.

- Finalmente, el segundo párrafo del art. 76 fracción VI, establece que la ley relamentaría "... el ejercicio de esta facultad y el de la anterior." Sin embargo, a pesar de la importancia de esta relamentación, aún no se ha hecho, por lo que para que esta facultad se lleve a cabo por la Federación de manera correcta debe reglamentarse.

1.1.2.4 EL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS .

Las entidades federativas son regidas por ciertos principios constitucionales los cuales establecen las bases para la organización de dichas entidades.

Como primer principio encontramos que los Estados no son libres y soberanos como lo señala el art. 40 constitucional, del cual ya se ha hablado, sino que gozan de una autonomía, la cual supone la facultad del Estado de otorgarse y reformar su propia Constitución. Esta, conforme al art. 41 no puede contravenir los principios de la Constitución Federal, sino que debe adoptarlos también en la suya.

Un segundo principio lo establece el artículo 124, el cual señala las bases de distribución competencial. Conforme a este precepto los Estados pueden realizar todas las facultades que no correspondan de manera exclusiva a la Federación, es decir, aquellas que los Estados no delegaron. Sin embargo, el ejercicio de estas facultades se encuentra delimitado por los demás principios establecidos en la Constitución Federal, en los artículos 115 y 116, los cuales se enumerarán a continuación.

1o. Los Estados deben adoptar y mantener en su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular. Deben respetar la forma de gobierno del sistema federal.

2o. Los Estados deben tener y respetar como base de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Su regulación se encuentra en el art. 115.

De acuerdo con éste el gobierno de los Municipios se lleva a cabo a través de un Ayuntamiento que también debe ser originado en procesos electorales. El Ayuntamiento se integra con el Presidente Municipal como órgano central, los Regidores y Síndicos. Los Municipios tienen personalidad Jurídica propia, esto quiere decir que pueden contraer obligaciones económicas y que están facultados para administrar libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que les señalen las legislaturas de los Estados.

3o. Las autoridades del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial), deben de surgir por medio de procesos electorales. De esta manera se reitera el principio de la democracia representativa y como consecuencia se dan los siguientes lineamientos:

- El poder ejecutivo del Estado reside en un gobernador, el cual debe ser elegido a través de un proceso electoral.

- El gobernador no podrá desempeñar su encargo por un período mayor de seis años.

- El gobernador electo en forma popular, ya sea en elecciones ordinarias o extraordinarias, jamás podrá volver a ocupar el cargo. El gobernador, ya sea interino, provisional o sustituto no podrá ocupar el cargo en el período inmediato posterior. De esta manera, se puede observar que opera el principio de la no reelección, de una manera absoluta en el primer caso y relativa en el segundo.

- En cuanto a las legislaturas locales, la Constitución precisa que serán de elección popular y siguiendo el principio de la representación minoritaria. Los diputados locales no pueden ser reelectos para el período inmediato.

- Por lo que respecta al poder judicial, éste deberá ser ejercido por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

1.1.2.5 EL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal es el asiento de los poderes federales. Esto ha provocado que con el transcurso de los años, se haya convertido en la entidad federativa más importante de nuestro territorio.

Actualmente, el Distrito Federal es la superficie más poblada de nuestro país, no sólo es el centro político por estar asentados en éste los poderes federales, sino también es el centro económico y cultural.

La existencia del Distrito Federal responde a la necesidad que hubo de encontrar un lugar que alojara a los poderes federales, pues como ya se explicó con anterioridad, en un régimen federal encontramos una doble competencia; por una parte la competencia de la Federación y por la otra la de los Estados. A causa de esta doble competencia, los órganos federales necesitan de una parte del territorio del país en donde situarse, y en la que, además, no surjan controversias por la existencia de órganos locales. Es así como surge el D.F., el cual tiene un régimen muy especial que lo diferencia de las demás entidades federativas.

El Distrito Federal carece de autonomía, esto significa que no puede darse su propia Constitución como las demás entidades federativas, no puede autodeterminarse. Por consiguiente, tampoco puede crear y organizar los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Estos poderes fueron creados y organizados por el constituyente de Querétaro, al establecer en la fracción VI del art. 73 constitucional que el Congreso de la Unión está facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. En cuanto a la organización de dichos poderes, el artículo antes mencionado también señala algunas reglas de organización. El Congreso de la Unión en funciones de legislatura del Distrito debe dictar las normas que completen dicha organización.

Por otra parte, también es necesario mencionar que los habitantes del Distrito Federal tampoco designan a los titulares de dichos poderes; en el caso de los poderes legislativo y

ejecutivo, el primero reside en el Congreso de la Unión y el segundo en el Presidente de la República, ambos son elegidos por todos los ciudadanos de nuestro país. En cuanto al poder Judicial, éste reside en un Tribunal Superior de Justicia integrado por Magistrados nombrados por el Presidente de la República, con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En seguida se explicarán las funciones de cada uno de los poderes mencionados.

1.1.2.5.1 Poder legislativo.

El Poder Legislativo del Distrito Federal reside en el Congreso de la Unión. El artículo 73, fracción VI de la Constitución Política Mexicana le confiere dicha facultad.

Actuando como legislatura del Distrito Federal, el Congreso de la Unión tiene las mismas facultades que las legislaturas de los Estados, es decir, sólo podrá legislar en aquellas materias reservadas a los Estados, pues de lo contrario invadiría su propia esfera.

A diferencia de las legislaturas de los Estados, el Congreso de la Unión se encuentra con otra limitación, ya que como se había mencionado anteriormente, las legislaturas de los Estados pueden crear y organizar a los poderes locales mientras que el Congreso de la Unión actuando como legislatura del Distrito sólo puede darles sus facultades sin poder alterar su organización, ya que ésta se encuentra plasmada en la Constitución. (45)

El Congreso de la Unión deberá desarrollar ambas facultades tomando en consideración las bases que le señala la propia fracción VI del art. 73, las cuales serán objeto de este estudio más adelante.

1.1.2.5.2 Poder ejecutivo.

(45) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.
p. 311.

La base 1a., de la fracción VI del artículo 73 constitucional establece que el poder ejecutivo del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República y agrega que éste ejercerá el gobierno del D.F., "por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

La ley a que se refiere este artículo es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, esto quiere decir que el órgano a través del cual el Presidente de la República ejerce el gobierno del D.F., es el Departamento del Distrito Federal, el cual es un Departamento Administrativo que auxilia en su labor al Presidente.

El titular de esta entidad es el Jefe del Departamento del Distrito Federal el cual de acuerdo con el art. 10. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal puede ser nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

De la exposición hecha de las funciones de los poderes legislativo y ejecutivo del Distrito Federal, se puede observar que los titulares de dichos poderes coinciden con los de los órganos federales, aunque en el caso del D.F., las funciones que estos desempeñan son de carácter local y no federal. La explicación que da Felipe Tena Ramírez es que "en el caso del Distrito Federal existe unidad de órganos con dualidad de funciones." (46)

1.1.2.5.3 Poder Judicial.

El poder judicial del Distrito Federal reside en el Tribunal Superior de Justicia; así lo establece la base 5a. de la fracción VI del art. 73 constitucional. Dicho poder judicial es el único que no coincide con el órgano federal por lo que su regulación en dicho precepto es más detallada. Dicho artículo establece básicamente que: el Tribunal Superior de Justicia se integrará por el número de Magistrados que señale la Ley orgánica correspondiente, los cuales deberán reunir los requisitos del

(46) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 316.

art. 95 constitucional: los magistrados serán nombrados por el Presidente de la República con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; la duración en el ejercicio de su encargo será de seis años y podrán ser reelectos; los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia; los magistrados y jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Cabe agregar que además del Tribunal Superior de Justicia, el cual se encarga de dirimir las controversias civiles y penales, existen otros órganos jurisdiccionales. Entre estos encontramos a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje encargada de resolver los conflictos laborales que surjan en el Distrito Federal; al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual soluciona las controversias entre el gobierno del D.F., y sus trabajadores, y por último al Tribunal de lo Contencioso Administrativo encargado de la función jurisdiccional administrativa.

1.1.3 LA DIVISION DE PODERES.

1.1.3.1 Desarrollo Histórico.

Para lograr entender la teoría de la división de poderes en el momento actual, es necesario abordar antes su desarrollo histórico, pues como lo señala Tena Ramírez: "La división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política proyectada en la Historia." (47)

El antecedente más claro que se tiene de la idea de la división de poderes se encuentra en Aristóteles. El diferenció en su obra "La política" tres elementos: la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial.

Después de Aristóteles encontramos a Polibio quien siguiendo la clasificación de las especies de gobierno que realiza Aristóteles concluye que lo mejor es una forma mixta de gobierno, puesto que si cada una de las formas puras de gobierno degeneran, es necesario "conjurar este peligro combinando los tres gobiernos primitivos a fin de corregir los unos por los otros sus mutuos defectos." (48)

En la etapa de la Edad Media, asegura Porfirio Marquet, no existía una separación orgánica, sólo se encontraba un orden jerárquico de poderes: los señores feudales, el emperador y el Papa. Una vez que triunfa el rey sobre el emperador y el Papa, se concentra el poder absoluto en un solo individuo: el monarca, no permitiendo la existencia de una separación de poderes.

No es sino hasta John Locke que la teoría de la división de poderes empieza a cobrar importancia.

Locke en su tratado "Ensayo sobre el Gobierno Civil" explica el ejercicio del poder público atendiendo a 4 poderes: el legislativo, el ejecutivo, el federativo y el de la prerrogativa.

El poder legislativo desempeña para él un papel muy

(47) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 211.

(48) Marquet Guerrero, Porfirio. op. cit. p. 146.

importante pues las leyes son el instrumento a través del cual el hombre alcanzará su fin el cual consiste en gozar de sus propiedades con seguridad y paz.

El poder ejecutivo consiste en hacer cumplir las leyes. Es el encargado del gobierno del reino. Según Porfirio Marquet, la distinción que hizo John Locke entre los poderes ejecutivo y legislativo fue la aportación más valiosa que realizó este autor.

La función del poder federativo es la de dirigir las relaciones con el extranjero. Finalmente, el poder de la prerrogativa consiste en la facultad exclusiva del Rey de adoptar medidas por el bien de la comunidad cuando no hubiere ley o aún habiéndola, pues podía ir incluso contra ella.

En cuanto al poder Judicial, Locke consideraba que éste no existía, era un apéndice del ejecutivo.

De estos cuatro poderes, tres de ellos residían en el Rey y sólo el legislativo residía en el Rey en parlamento por lo que se afirma que en su teoría John Locke sólo distinguió las funciones.

Después de Locke se consagra el principio de la división de poderes de Montesquieu. Sus ideas estuvieron inspiradas en Inglaterra a pesar de ser francés. El parte del supuesto de que la libertad es el valor que justifica la existencia del Estado. Afirma que en la sociedad civil no debe existir la concentración de poderes porque ésta destruye las libertades, por eso es que el poder debe estar dividido, ya que lo único que detiene el poder es el propio poder.

Montesquieu da la siguiente división de poderes:

- Poder legislativo.
- Poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes.
- Poder ejecutivo de las cosas del derecho civil. (Equivale al poder judicial).

En su obra "Del Espíritu de las Leyes", Libro Undécimo, Capítulo VI, Montesquieu afirma que "cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad", así como tampoco la hay "si el poder judicial no está bien deslindado del poder legislativo y del ejecutivo".

Del mismo modo "Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de poderes, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes..."

De estas ideas se desprende la existencia del "sistema de frenos y contrapesos" y en consecuencia que los tres poderes tiene el mismo rango y similar grado de independencia.

La aportación que hizo Montesquieu consistió esencialmente en advertir la necesidad de dividir el poder para limitarlo con el fin de impedir su abuso, así lo manifiesta Felipe Tena Ramírez. (49)

1.1.3.2 La teoría de la división de poderes en nuestro país.

Siaguendo un orden cronológico de las leyes que ha tenido nuestro país encontramos que la Constitución de Cádiz fue la primera en implantar en nuestro país la teoría de la división de poderes.

Posteriormente, la Constitución de Apatzingán en sus artículos 11 y 12 establecía tres atribuciones de la soberanía: "la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares." (50) Asimismo prohibía que estas tres facultades fueran ejercidas por una sola persona o corporación.

La Constitución del 4 de octubre de 1824 estableció el mencionado principio en su artículo 60. Al ser la primera constitución que acogió el sistema federal en nuestro país, dispuso una doble organización de los poderes, por una parte para la federación y por otra para las entidades federativas.

Posteriormente, el Federalismo se vio interrumpido por dos constituciones centralistas, la de 1836 y la de 1843. Ambas consagraron en su articulado la división de poderes, sin embargo

(49) Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 212.

(50) De la Madrid Hurtado, Miguel. División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán. p. 503.

esta división fue ilusoria en opinión de Ignacio Burgoa. Pues en la Siete Leyes Constitucionales de 1836 se creó el Supremo Poder Conservador, el cual poseía facultades desmedidas, las que ocasionaron que "existiera ruptura, tensión y desequilibrio entre las diversas autoridades, máxima que eran éstas mismas las que se atacaban mutuamente al ejercer la excitación ante el mencionado órgano de control." (51)

La Constitución de 1857 vendría a restablecer ya en forma definitiva el sistema federal en nuestro país. Esta Constitución estableció la división de poderes en su artículo 50.

Finalmente, en la Constitución de 1917 se consolidó el mencionado principio en el Título Tercero, Capítulo I, artículo 49.

Dicho artículo establece en su primer párrafo: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial." De este párrafo se desprende que el principio de la división de poderes supone que el poder público es uno e indivisible. Este considera la realización de tres clases de actos:

- Legislativos, entendiéndose por éstos, aquellos cuya naturaleza atiende a la creación de normas generales, abstractas e impersonales y obligatorias. Es lo que se conoce como leyes.

- Administrativos, los cuales estriban en la aplicación de las leyes a casos concretos sin resolver controversias.

- Jurisdiccionales, los cuales consisten en aplicar las normas abstractas, impersonales a casos concretos, pero resolviendo controversias.

El segundo párrafo del artículo en estudio establece un segundo postulado: "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo..." Este es de gran importancia para un régimen democrático como el nuestro, pues impide que se concentren los

(51) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. ed. Porrúa, 23a. edición, México, 1986, p. 112.

tres poderes en una sola persona o corporación evitando que vivamos en un régimen autocrático. De esta manera cada uno de los actos antes mencionado es desempeñado por un órgano diferente entre los cuales existe interdependencia, pues en la actualidad no se puede aplicar el principio de la división de poderes como lo especificaba Montesquieu, es decir existiendo entre los poderes una total independencia e igualdad. De admitirse la independencia entre los tres poderes tendría que admitirse también que existen tres soberanías, lo cual no es posible, pues terminaría con la unidad e indivisibilidad de la soberanía, en opinión de Ignacio Burgoa. (52)

Diversos autores piensan, debido a las consideraciones anteriores, que la expresión "división de poderes" debe cambiarse pues no es la adecuada; Fix Zamudio, citado por Porfirio Marquet, opina por ejemplo que al afirmarse que el poder es uno solo e indivisible no puede hablarse estrictamente de división o separación de poderes sino de la existencia de "colaboración, equilibrio, y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público." (53)

Otro de los autores que opinan que dicha expresión debe cambiarse es Ignacio Burgoa. El considera que existe confusión entre las palabras órgano y poder. Para lograr hacer la distinción entre los dos términos cita a Carré de Malberg quien define las funciones del poder como "las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad conminadora del Estado", y los órganos del poder como "los diferentes personajes o cuerpos público encargados de desempeñar las diversas funciones del poder." (54) De aquí que Burgoa sostenga que la expresión "división de poderes" debe comprenderse como separación de los órganos en que cada una de las funciones se deposita "para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente." En consecuencia, para él, el nombre correcto sería: "Teoría de la

(52) Burgoa, Ignacio. op. cit. p. 577.

(53) Marquet Guerrero, Porfirio. op. cit. p. 180.

(54) Burgoa, Ignacio. op. cit. pp. 579-580.

separación de los órganos del poder público o poder del Estado." (55)

Volviendo a la cuestión de la interdependencia entre los poderes, Felipe Tena Ramírez advierte que ésta proviene del mismo texto constitucional, el cual procura que exista cooperación continua y recíproca entre ellos a través de dos medios principalmente; el primero consiste en que "para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes", y pone como ejemplo el caso de la celebración de tratados en los cuales participa tanto el Presidente de la República como el Senado; el otro consiste en "otorgar a uno de los Poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos", en este caso cita como ejemplo la facultad judicial que corresponde al Senado de conocer los delitos oficiales de los servidores públicos. (56)

Dado que la propia Constitución confiere facultades a un órgano del poder que no son privativas de éste, se advierte la importancia de hacer la distinción entre las funciones del Estado. Esta cuestión ha preocupado tanto a la doctrina mexicana como extranjera. El punto de vista más aceptado sobre ésta distinción de funciones es el que sostiene Gabino Fraga. (57) El opina que la legislación positiva no ha logrado sostener en forma estricta la distribución de funciones entre cada uno de los órganos que desempeñan los tres poderes, esto debido a necesidades prácticas, por lo que hay que calificar las funciones del Estado desde dos puntos de vista:

- Atendiendo a un criterio formal, subjetivo u orgánico, sólo se toma en cuenta el órgano que realiza las funciones y no la naturaleza intrínseca de la actividad. De esta forma las funciones serán formalmente legislativas, administrativas o jurisdiccionales en función del órgano que las produce.

(55) Burgoa. Ignacio. op. cit. p. 580.

(56) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 219.

(57) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. pp. 25-28.

- Atendiendo a un criterio material, según el cual se penetrará en el análisis de la naturaleza de la función para calificarlo, independientemente del órgano que lo produzca. De este modo, si la función consiste por ejemplo, en la elaboración de normas generales, abstractas, impersonales y obligatorias, será una función materialmente legislativa.

De la existencia de estos dos puntos de vista se llega a las conclusiones de que el principio de división o separación de poderes es flexible, pues un órgano puede llegar a realizar funciones que subjetivamente no le corresponden, las cuales, sin embargo, deben estar expresamente previstas en la Constitución. Es lo que denomina Gabino Fraga como temperamentos, es decir, cuando no hay coincidencia entre el carácter formal y el carácter material de la función.

Finalmente y ligado con el punto anterior, existen excepciones al mencionado principio de división de poderes establecido dentro del segundo párrafo del artículo 49.

La primera se refiere al artículo 29 constitucional, cuando una vez que se han suspendido las garantías por un caso de emergencia, el Congreso de la Unión autoriza al Presidente de la República a expedir leyes de emergencia.

La segunda excepción otorga facultades extraordinarias al ejecutivo para legislar en materia económica en cuanto a tarifas, cuotas de importación, exportación, etc., como lo dispone el segundo párrafo del artículo 131.

Otra excepción más que debe señalarse aunque no lo menciona el artículo 49 es la contenida en el art. 73 fracción XVI, mediante la cual se faculta al Consejo General de Salubridad a expedir leyes en materia de salubridad.

1.1.4 ORGANIZACION DEL PODER LEGISLATIVO.

1.1.4.1 CONSIDERACIONES GENERALES.

Una de las funciones en que se desenvuelve el poder público del Estado es la legislativa. Esta consiste en la elaboración de leyes, es decir, normas de derecho, abstractas, generales e impersonales. Esta es la función que primordialmente corresponde desarrollar al Congreso General, pues éste de acuerdo con nuestra Constitución Política es el organismo en el cual se deposita o reside el poder legislativo. Dicho Congreso General es también conocido como Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión y Congreso Federal.

El Congreso de la Unión se encuentra organizado mediante el sistema bicameral, es decir, está dividido en dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, así lo señala el artículo 50 constitucional.

La Cámara de Diputados se integra con 300 diputados electos por el sistema de mayoría relativa y hasta 200 diputados más electos de acuerdo con el principio de representación proporcional. (Artículo 52 constitucional).

Los diputados representan al pueblo mexicano son electos directamente y duran en su encargo tres años, periodo al que se denomina legislatura. Los requisitos que se precisan para poder ser diputado son señalados por el artículo 55 constitucional.

Por otra parte, la Cámara de Senadores se compone de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, con lo que se totalizan 64 senadores, electos en forma directa por el pueblo. Estos representan los intereses de los Estados. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada tres años (Art. 56 constitucional).

Los requisitos necesarios para ser senador son los mismos que se precisan para ser diputado, a excepción de la edad la cual será de 30 años cumplidos al día de la elección.

De acuerdo con el art. 59 constitucional, opera el principio de la no reelección relativa tanto para los senadores como para los diputados.

El art. 61 de nuestra Constitución Política otorga tanto a los diputados como a los senadores dos privilegios que les auxiliarán en el recto desempeño de sus funciones y en asegurar su independencia. El primero de ellos es denominado por Burgoa como fuero-inmunidad. Este consiste en la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, por los cuales jamás podrán ser reconvenidos. El segundo privilegio denominado por Burgoa como fuero de no procesabilidad consiste en que mientras no se promueva y decida contra el diputado o senador de que se trate, el juicio político para desaforarlo, éste no quedará sujeto a la potestad Jurisdiccional ordinaria. (58)

El Congreso de la Unión tiene dos períodos de sesiones actualmente, pues por decreto publicado en el Diario Oficial el 17 de abril de 1986, el cual entró en vigor el 10 de septiembre de 1989, se reformó el artículo 65 constitucional. Este establece que el primer período de sesiones comenzará a partir del primero de noviembre de cada año y el segundo a partir del 15 de abril de cada año. El primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, de acuerdo con el art. 66, y el segundo hasta el 15 de Julio del mismo año.

Por otra parte, existe un organismo que funciona mientras el Congreso de la Unión no está sesionando. Este se denomina Comisión Permanente, está compuesta por 37 miembros, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores.

1.1.4.2 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Congreso de la Unión tiene dos amplias competencias, es decir dos ámbitos en los cuales puede desplegar sus atribuciones:

- Una competencia abierta o enunciativa.

(58) Burgoa, Ignacio. op. cit. pp. 705 - 706.

- Una competencia cerrada o limitativa.

Ambas derivan de la existencia del principio contenido en el art. 124 constitucional, según el cual todas las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

De esta manera, al actuar el Congreso de la Unión como legislatura del Distrito Federal, tiene una competencia enunciativa o abierta, pues no obstante que debe someterse a las bases que señala el art. 73 fracción VI de la Constitución, puede expedir leyes para esta entidad, en todas aquellas materias no concedidas a la Federación.

Por otra parte, tiene una competencia limitativa o cerrada al actuar como órgano federal, pues en este caso sólo puede dictar leyes en las materias que expresamente le señala la Constitución.

Las facultades del Congreso de la Unión como legislatura del Distrito Federal, ya han sido abordadas con anterioridad en este trabajo.

Con respecto a sus facultades como órgano federal, se observa que éste puede desplegar tres clases de actos: legislativos, político-administrativos y jurisdiccionales, los primeros se traducen en lo que se denomina leyes, los segundos en decretos y los terceros en fallos.

Las facultades del Congreso General se encuentran primordialmente en el art. 73 constitucional.

1.1.4.2.1 Facultades legislativas.

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión se dividen básicamente en tributarias y no tributarias.

Las facultades tributarias están contenidas en la fracción VII y XXIX del art. 73 constitucional. La fracción VII establece la facultad del Congreso "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". La fracción XXIX señala las materias en las cuales puede establecer contribuciones, a éstas se deben agregar las de la fracción X sobre las cuales tiene exclusividad para legislar.

En cuanto a las facultades legislativas no tributarias, el Congreso de la Unión puede legislar en las siguientes materias:

- Sobre organización del poder público. Fracciones XI y XX.
- En materia patrimonial. Fracc. X, XVII y XIX.
- En materia económica. Fracc. VIII, IX, X, XVIII, XXIX-D, XXIX-E, y XXIX-F.
- Sobre educación y cultura. Fracción XXV.
- En materia de salubridad. Fracción XVI.
- Sobre trabajo y previsión social. Fracción X.
- Vías generales de comunicación. Fracción XVII.
- Defensa nacional. Fraccs. XII, XIII, XIV y XV.
- Comercio. Fraccs. IX y X.
- Poblacional. Fracc. XVI.
- Amnistía. Fracc. XXII.
- Penal Federal. Fracc. XXI.
- Uso de la bandera e himno nacionales. Fracc. XXIX- B.
- Monetaria. Fracc. XVIII.

1.1.4.2.2 Facultades político-administrativas.

El Congreso de la Unión además de realizar funciones primordialmente legislativas puede realizar actos concretos, particulares y personales. Estas facultades las da a conocer mediante un decreto porque no implican la resolución de ningún conflicto o controversia.

Para que el Congreso pueda ejercer estas facultades administrativas, debe atender al principio establecido en el art. 124 constitucional según el cual sólo puede ejercitar dichas facultades en los casos que expresamente le señale nuestra Constitución Política.

Entre las facultades administrativas que corresponden al Congreso de la Unión podemos enumerar las siguientes:

- La formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes. Art. 73-III.
- La admisión de nuevos Estados o territorios a la Unión Federal. Art. 73-I.

- El arreglo definitivo de las diferencias entre los Estados por lo que se refiere a conflicto territorial en caso de que no tenga carácter contencioso. Art. 73-IV.

- Cambiar la residencia de los poderes federales. Art. 73-V.

- La confirmación de la declaración de guerra. Art. 73 fracción XII.

- Erigirse en Colegio Electoral ante la falta absoluta del Presidente de la República para que designe a la persona que ocupe este cargo, ya sea con el carácter de interino o de sustituto. Esta es una de las facultades político-administrativas más importantes del Congreso Federal. La estipulan los artículos 84 y 85 constitucionales.

Después de examinar las facultades mencionadas, se concluye que el Congreso de la Unión puede ejercitar solamente actos administrativos lato sensu, es decir, aquéllos en que no exista controversia como ya se había dicho, pues de existir ésta, el organismo competente para resolverlos sería la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con el artículo 105 constitucional.

1.1.4.2.3 Facultades Jurisdiccionales.

Los tres tipos de facultades que desarrolla el Congreso de la Unión son desempeñadas sucesivamente por las dos Cámaras que lo forman y además con autonomía entre sí, sin embargo, tratándose de las facultades jurisdiccionales, esto se acentúa, pues la Constitución señala a cada una de las Cámaras atribuciones diferentes que deberán cumplir en sentido estricto.

La función jurisdiccional que desempeña el Congreso de la Unión consiste en el Juicio Político. Este surge en el caso de que exista un delito oficial. Con esta expresión se alude a los delitos que cometan funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones. Sólo procede contra altos funcionarios de la Federación (senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Estado, el Procurador General de la República y demás señalados en el art. 110 constitucional). El Presidente de la República tiene inmunidad sobre el Juicio Político, pues de acuerdo con el art.

108. segundo párrafo constitucional, sólo puede ser acusado mientras desempeñe el cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Es un caso particular debido al papel que realiza dentro del sistema político mexicano.

El Juicio Político sólo procede estando el funcionario en el desempeño de su cargo. La Cámara de Diputados tiene la función de erigirse en Cámara acusadora y a la Cámara de Senadores le corresponde erigirse en Gran Jurado para declarar si el acusado es culpable o no. Este Gran Jurado debe dar derecho de audiencia al enjuiciado y proveerse de todos los mecanismos necesarios para darle un juicio justo. En el caso de que se encuentre culpable al funcionario se le privará de su puesto y quedará inhabilitado para ocupar otro cargo público.

El carácter jurisdiccional del Juicio Político radica en que éste tiene como objetivo dirimir una controversia entre la Cámara de Diputados que se erige en acusadora y el funcionario que es acusado.

Además, la resolución del Juicio Político se da mediante una sentencia. La Cámara de Senadores no puede actuar de oficio tiene como presupuesto necesario la acusación de la Cámara de Diputados. La sentencia de un Juicio Político es inapelable, no procede contra ella por lo tanto el Juicio de Amparo, de acuerdo con el art. 110 último párrafo de nuestra Constitución Política.

1.1.4.3 FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Dichas facultades se denominan así pues para su ejercicio la Cámara de Diputados no precisa la intervención de la Cámara de Senadores.

Estas facultades no pueden incumbir a la función legislativa, pues para la elaboración de una ley es necesaria la colaboración de ambas Cámaras.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados están contenidas en el artículo 74 constitucional y se dividen en 4 tipos: administrativas, económicas, Jurisdiccionales y otras.

1.1.4.3.1 Facultades administrativas.

Dentro de este tipo de facultades encontramos las siguientes:

- Ejererse en Colegio Electoral para calificar las elecciones de Presidente de la República. Art. 74 fracción I.

- Vigilar por medio de una comisión de diputados que designe el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, así como nombrar a los Jefes y empleados de ésta. Art. 74 fracciones I y II.

1.1.4.3.2 Facultades económicas.

Este tipo de facultades se encuentran en la fracción IV del art. 74 constitucional. Dicho artículo establece que la Cámara de Diputados tiene facultades para:

- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; y.

- Revisar la cuenta pública del año anterior.

Para que dicha Cámara pueda desempeñar ambas facultades el Presidente de la República está obligado por esta misma fracción hacer llegarle a ésta, las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto, a más tardar el 15 de noviembre de cada año.

Asimismo requiere a los Secretarios de Despacho relacionados con esas iniciativas y proyectos para que comparezcan ante la mencionada Cámara para dar la información que consideren pertinente.

Las facultades económicas que tiene la Cámara de Diputados son de gran importancia, pues debido a éstas puede controlar las actividades del Presidente de la República, Secretarios de Estado y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en lo que se refiere a la formulación del presupuesto anual de egresos y a la aplicación de los gastos públicos que se hubieren efectuado el año anterior.

1.1.4.3.3 Facultades jurisdiccionales.

Las facultades exclusivas jurisdiccionales de la Cámara de

Diputados son de dos clases: acusatorias y de desafuero.

Mediante las primeras, la Cámara de Diputados puede acusar a los servidores públicos que señala la Constitución en el art. 110, ante la Cámara de Senadores, por la comisión de un delito oficial. (Juicio Político: art. 74-V segundo párrafo).

La facultad de desafuero consiste en la declaración que hace dicha Cámara, de si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del art. 111 de la Constitución. Esta facultad está contenida en el artículo 74 fracción V primer párrafo.

Es necesario mencionar que las facultades destitutorias de que gozaba la Cámara de Diputados fueron suprimidas por Decreto Congresional publicado el 28 de diciembre de 1982. Esto evitó que el Poder Judicial Federal y el Poder Judicial del D.F. siguieran siendo desacreditados, pues dicha Cámara tenía la facultad de declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades Judiciales que hiciere el Presidente de la República.

1.1.4.3.4 Otras facultades exclusivas.

La fracción VIII del artículo 74 establece que además de las facultades exclusivas ya mencionadas, la Cámara de Diputados goza de las demás que le confiera expresamente la Constitución. Entre éstas se encuentra la que le confiere el art. 60 constitucional, la cual consiste en que dicha Cámara califique las elecciones de sus miembros.

1.1.4.4 FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE SENADORES.

Al igual que la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores goza de una serie de facultades exclusivas establecidas en el artículo 76 de nuestra Constitución Política.

Como ya se había mencionado anteriormente, las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, no pueden ser de ninguna manera legislativas puesto que para desempeñar éstas se necesita de la concurrencia de ambas Cámaras. En consecuencia, las

facultades de que goza dicha Cámara son solo administrativas y Jurisdiccionales.

1.1.4.4.1 Facultades administrativas.

Dentro de este tipo de facultades encontramos las siguientes:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal. Art. 76-I.

- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. Art. 76-I.

- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de las personas señaladas por el art. 76-II.

- Autorizar al Presidente para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas. Art. 76-III.

- Autorizar al Presidente para que haga uso de la Guardia Nacional. Art. 76-IV.

- Nombrar un gobernador provisional en el caso de que hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado. Art. 76-V.

- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. Art. 76-VI.

- Otorgar o negar la aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las solicitudes de licencia o renunciaciones de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República. Art. 76-VIII.

1.1.4.4.2 Facultades Jurisdiccionales.

La facultad Jurisdiccional exclusiva correspondiente al Senado consiste en erigirse en Gran Jurado dentro de lo que se

denomina el Juicio Político. Para conocer de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y resolver si el acusado es culpable o no.

Finalmente, al igual que para la Cámara de Diputados, la fracción X del mencionado art. 76 establece que la Cámara de Senadores tiene además de las fracciones que menciona este artículo "las demás que la misma Constitución le atribuya." De igual manera podemos señalar entre estas la estipulada por el art. 60 constitucional consistente en calificar las elecciones de sus miembros.

1.1.4.5 FACULTADES DE LA COMISIÓN PERMANENTE.

Como se había mencionado anteriormente, la Comisión Permanente funciona mientras el Congreso de la Unión no esté sesionando, sin embargo, esta Comisión nunca podrá sustituir a dicho Congreso en la elaboración de leyes, ésta sólo tiene atribuciones jurídico-políticas, que derivan de la misma ley y su carácter temporal hace que sus actos sean provisionales o definitivos. Tendrán el carácter de provisionales cuando queden supeditados a lo que resuelva el Congreso de la Unión o alguna de las Cámaras que lo componen; serán definitivas cuando sus decisiones no se sometan a la ratificación de dichos órganos.

Las facultades de este organismo se encuentran contenidas primordialmente en el art. 79 constitucional. Estas son:

- Autorizar al Presidente de la República para que haga uso de la Guardia Nacional. En este caso sustituye al Senado y su decisión tiene el carácter de definitiva. Art. 79-I.

- Recibir la protesta del Presidente de la República, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los magistrados del D.F. En el primer caso la Comisión Permanente sustituye al Congreso de la Unión, en el segundo al Senado y por lo que respecta al tercer caso debe derogarse, pues esta facultad corresponde ahora a la Asamblea de Representantes del D.F.

Esta facultad tiene el carácter de definitiva.

- "Recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones." En este caso se trata solamente de actos de trámite como lo señala Ignacio Burgoa.

- Acordar la convocatoria del Congreso o de alguna de las Cámaras que lo integran para efectuar sesiones extraordinarias. Esto lo puede hacer por sí misma o a propuesta del Presidente. Es la única facultad autónoma que tiene la Comisión Permanente, pues no sustituye a nadie. Art. 79-IV.

- "Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a las solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República." En esta facultad sustituye al Senado y tiene el carácter de provisional. Art. 79-V.

- "Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esta falta." Debe señalarse que si la licencia rebasa el límite señalado la Comisión Permanente no podrá otorgarla, correspondiendo tal facultad al Congreso de la Unión. Art. 79-VI.

- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de las personas señaladas por la fracción VII del art. 79. En este caso suple a la Cámara de Senadores.

Además de estas facultades, la Constitución confiere a la Comisión Permanente otras, establecidos en diversos artículos. Entre ellas se encuentra fundamentalmente las siguientes:

- De acuerdo con el art. 29 constitucional será la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso General, la que apruebe la suspensión de garantías acordada por el Presidente de la República. Es necesario hacer la aclaración de que dicha Comisión no tiene facultad para conceder al Ejecutivo Federal las autorizaciones necesarias para que éste haga frente a la situación; esta atribución corresponde únicamente al Congreso de la Unión.

De conformidad con los artículos 84 y 85 constitucionales la Comisión Permanente tiene facultades para nombrar presidente provisional de la República en los siguientes casos:

- Cuando durante los dos primeros años del período respectivo falte de manera absoluta el Presidente de la República y el Congreso de la Unión no estuviere en sesiones. Siendo así, la Comisión Permanente después de nombrar al presidente provisional, convocará a dicho Congreso a sesiones extraordinarias para que éste designe al presidente interino. Art. 84 segundo párrafo.

- Cuando la falta del Presidente ocurra en los 4 últimos años del período correspondiente y el Congreso General no esté sesionando. Al igual que el caso anterior, después de haber nombrado al presidente provisional, la Comisión Permanente deberá convocar al Congreso General a sesiones extraordinarias para que nombre al presidente sustituto. Art. 84 tercer párrafo.

- Cuando no se presente el Presidente electo al iniciar un período constitucional o la elección no estuviere hecha y declarada el 10. de diciembre y el Congreso de la Unión no estuviere sesionando. De igual manera, después de haber nombrado al presidente provisional, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias al mencionado Congreso para que éste designe al Presidente interino. Art. 85 primer párrafo.

El artículo 76 constitucional fracción V establece otra facultad más de la Comisión Permanente, ésta consiste en nombrar gobernador provisional, a propuesta en terna del Presidente de la República, una vez que el Senado hubiere declarado la necesidad de nombrar a dicho gobernador por la desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado.

De acuerdo con el art. 98 constitucional, la Comisión Permanente puede aprobar los nombramientos de ministros provisionales de la Suprema Corte, en el caso de que la Cámara de Senadores se encuentre en receso. Del mismo modo, puede aprobar las renunciaciones que presenten los ministros de la Suprema Corte de Justicia una vez que las haya aceptado el Presidente de la República y estando el Senado en receso. Esto lo establece el

art. 99 constitucional. Por último, también podrá la citada Comisión, aprobar las licencias que para separarse de sus cargos por más de un mes conceda el Presidente de la República a los ministros de la Suprema Corte, siempre que el Senado esté en receso. Esta facultad se encuentra en el artículo 100 de nuestra Constitución.

1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.2.1 CREACION DEL D.F. RESEÑA HISTORICA.

La creación e historia del Distrito Federal está ligada a la implantación del régimen federal en nuestro país. Esto se vea a que dentro de un sistema federal existen dos competencias, como ya se había explicado con anterioridad, la de la Federación y la de los Estados miembros, por lo que es necesario que exista un lugar en donde puedan asentarse los poderes federales, sin que existan conflictos de competencia.

El Distrito Federal fue creado en la Constitución del 4 de octubre de 1824, la cual tuvo como antecedente el Acta Constitutiva del 31 de enero del mismo año. El art. 50 fracción XXVIII de dicha Constitución otorgaba la facultad al Congreso para "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado." (59) El 18 de noviembre de 1824 el Congreso expidió un decreto en el que se designaba en su art. 1o. a la Ciudad de México como el lugar en que debían residir los poderes de la Federación. La designación del lugar no fue fácil, pues, por una parte existían varias opciones entre las que figuraban la Ciudad de Querétaro y la Ciudad de México por supuesto; por otra parte existía el problema de que la Ciudad de México se encontraba dentro del territorio del Estado de México, por lo que al expedir el mencionado decreto, se determinó en su art. 2o. la extensión del Distrito, la cual abarcaría el territorio "comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de acción de dos leguas". (60) El art. 3o. señalaba que tanto el Gobierno general como el gobernador del Estado de México nombrarían un

(59) Gaxiola, Francisco Javier, El D.F. Revista El Foro, Nos. 8-10, pp. 22-25.

(60) Ib.

perito, los cuales se encargarían de señalar los límites del Distrito de acuerdo con el art. 20.

Fue así como nació el D.F., posteriormente su existencia y condición jurídica dependieron de la suerte que siguieron nuestras constituciones y éstas de los movimientos armados, así lo considera F. Javier Gaxiola. (61) De esta manera, por Ley del 5 de octubre de 1835 desaparece prácticamente el régimen federal, el cual es sustituido por el centralismo. Este es adoptado en forma definitiva al publicarse la Constitución del 30 de diciembre de 1836 conocida como las "Siete Leyes". La adopción del centralismo trajo como consecuencia, entre otras cosas, que se cambiara la denominación de Estados por Departamentos y la desaparición del D.F., al incorporarse éste al Departamento de México.

Después de un periodo sumamente inestable en nuestro país, el 6 de enero de 1843 se reunió una Junta de notables, la cual expidió el 13 de junio del mismo año las "Bases de Organización Política de la República mexicana", en éstas se estableció de nuevo un régimen centralista. Las entidades eran denominadas Departamentos y la situación del Distrito Federal continuó siendo la misma, es decir, había desaparecido al incorporarse al Departamento de México. Más tarde, por decreto del 22 de agosto de 1846, el General Mariano Salas declaró vigente la Constitución de 1824, mientras se publicara la nueva Constitución, con lo que surge de nuevo el Distrito Federal en la división territorial. Este decreto sería confirmado el 10 de febrero de 1847 por el nuevo Congreso Constituyente. Finalmente, el "Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos" restableció el sistema federal, confirmando la declaración de los dos decretos mencionados sobre la vigencia de la Constitución de 1824.

Al volver Santa Anna al poder y publicarse las "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", el 23 de abril de 1853, se da marcha atrás al

(61) Gaxiola, Francisco Javier, op. cit. p. 28.

federalismo y regresa el centralismo. sin embargo, se conserva en la división territorial al D.F., el cual por Decreto de 16 de febrero de 1854 amplía su territorio y cambia su designación por Distrito de México.

Con la Constitución de 1857 se estableció de nuevo el federalismo. En cuanto al D.F., se discutió ampliamente si debía seguir siendo la capital de la República y sobre su erección en un nuevo Estado, el Estado del Valle de México. Las discusiones llegaron a su fin una vez aprobado el art. 46 de dicha Constitución. Este artículo establecía que el Estado del Valle de México se formaría del territorio que comprendía el D.F., pero la erección de este Estado sólo tendría lugar una vez que los Supremos Poderes Federales se trasladasen a otro lugar. Esta decisión, es decir, la traslación de los poderes federales, correspondía al Congreso de la Unión, pues dicha facultad le era conferida en el art. 72 fracción V. En consecuencia, en tanto el Congreso de la Unión no hiciera uso de esta facultad, la Ciudad de México continuaría siendo el Distrito Federal. El órgano legislativo de este Distrito era el propio Congreso de acuerdo con la fracción VI del art. 72 y sus ciudadanos tenían derecho a elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales.

Debido a que ningún Congreso trasladó los poderes federales a otro lugar, la Ciudad de México continuó siendo el Distrito Federal y éste parte integrante de la Federación mexicana.

Tiempo después, la organización política y municipal del D.F., se veía afectada por la Ley del 26 de marzo de 1903, pues esta entidad quedó prácticamente sujeta al gobierno federal. La actividad legislativa correspondía ejercerla al Congreso de la Unión y la actividad administrativa, política y municipal al Ejecutivo Federal.

Posteriormente, una vez promulgada la Constitución de 1917, vigente hasta el momento, se suprimió en su art. 43 el nombre de Estado del Valle y se incluyó como parte integrante de la Federación al Distrito Federal. El art. 44 estableció su extensión al señalar que: "El D.F., se compondrá del territorio

que actualmente tiene..." Este mismo artículo plantea la posibilidad de que "en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, el Distrito Federal se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General." Este tiene facultades para legislar en todo lo relativo a D.F., de conformidad con la fracción VI del art. 73. Para ello debía acatar las siguientes bases: el Distrito Federal debía estar dividido en municipalidades; cada municipalidad estaba a cargo de un ayuntamiento electo popularmente; el gobierno del D.F., estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República; éste podía nombrar y remover libremente a dicho gobernador.

Años más tarde, se suprimiría el régimen de municipalidades en el D.F., a través de la Ley Orgánica del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1928 la cual reformó la fracción VI del art. 73. De acuerdo con esta ley, el D.F., estaba dividido en 13 delegaciones; su gobierno estaba a cargo del Presidente de la República el cual lo ejercería por conducto del Departamento del Distrito Federal, auxiliado por el Consejo Consultivo de este Departamento y del de cada una de las delegaciones; el Departamento del Distrito Federal estaba a cargo de un Jefe, el cual podía ser nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; las facultades del citado Departamento eran básicamente aquellas que correspondían a los ayuntamientos.

Esta ley fue sustituida por la Ley Orgánica del gobierno del Distrito Federal, expedida el 31 de diciembre de 1941. A diferencia de las anteriores, esta ley reguló únicamente al D.F., sin incluir a los Territorios Federales como las anteriores. Básicamente siguió los lineamientos generales de su antecesora. Esta ley fue a su vez sustituida por la del 27 de diciembre de 1970 y ésta por la del 29 de diciembre de 1978 ley orgánica vigente del Distrito Federal.

CAPITULO II.

2.1 LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS CIUDADANOS DEL D.F. EN CUANTO A SU REGIMEN INTERIOR.

El D.F. es una entidad muy importante tanto política como económica y culturalmente. Debido a esto, una gran parte de la población total del país se concentra en su territorio lo que trae como consecuencia numerosos problemas, pues al haber más gente es mayor la demanda de alimentos y servicios públicos que ésta requiere, de aquí que el gobierno de esta entidad no se dé abasto para atender y solucionar todas las peticiones. Concomitantemente a estos problemas se deben agregar otros no menos graves como el de la contaminación, falta de empleo y subempleo, déficit presupuestario, el incremento de la violencia y de la inseguridad de la población, entre otros; sin embargo, el problema que se puede considerar como el posiblemente más complejo de todos es el consistente en la restricción de derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal en cuanto a su régimen interior, pues esto implica que siendo la entidad más importante y con una población de 8 millones de habitantes no pueda darse su propio gobierno, así como también que no exista vinculación alguna entre los ciudadanos y las autoridades. La aseveración anterior se realiza con base en la exposición hecha en el capítulo anterior, referente a los antecedentes históricos del Distrito Federal y a su situación jurídico-política actual. En seguida se explicarán brevemente los argumentos que sustentan dicha aseveración.

En términos jurídicos, el D.F. carece de autonomía, pues no puede darse su propia Constitución, no puede autodeterminarse, en consecuencia, tampoco puede organizar los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Por otra parte, los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo no son elegidos por los ciudadanos del D.F.: el poder legislativo de esta entidad reside en el Congreso de la Unión, órgano federal que en este caso actúa como legislatura local del D.F. Los miembros que integran dicho

Congreso son elegidos por los ciudadanos de toda la República Mexicana lo que significa por un lado, que este órgano no tenga la representatividad política de la población del Distrito Federal, y por otro, que no todos sus miembros estén directamente involucrados en la problemática que afronta dicha entidad. En cuanto al poder ejecutivo, éste reside en el Presidente de la República, el cual lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien puede nombrar y remover libremente, así lo sostiene el artículo 75 fracción VI, base I a., de la Constitución. El Presidente es elegido al igual que los diputados y senadores del Congreso de la Unión por ciudadanos de todo el país. Por lo que respecta al poder judicial, éste es ejercido por el Tribunal Superior de Justicia y, aunque los magistrados que lo integran no son designados en elecciones populares, es conveniente anotar que éstos son nombrados por el Presidente con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En resumen, hasta 1987 fecha en que se creó la Asamblea de Representantes, los ciudadanos que residen en el D.F. sólo pueden votar para elegir a los diputados federales, senadores y Presidente. Tal situación se originó en el año de 1901, cuando se dieron facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, sin que hubiera de por medio base alguna que sometiera su actuación, en tanto que el derecho correspondiente a los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido a raíz de esta reforma. (62) Los razonamientos expuestos son sostenidos por diversos autores, entre los que destacan Ignacio Burgoa, Felipe Tena, Miguel Acosta y Daniel Moreno. (63) Sin embargo, es prudente considerar los argumentos que se oponen a la tesis sostenida. En tal sentido,

(62) Burgoa, Ignacio. op. cit. p. 215.

(63) Burgoa, Ignacio. op. cit. pp. 918-921. Tena Ramírez, Felipe. op. cit. pp. 307-313. Acosta Romero, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. pp. 176-177. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. pp. 350-352.

Eduardo Andrade plantea que es una exageración el sostener que los ciudadanos del Distrito Federal están privados de derechos políticos al no poder elegir a sus autoridades, pues al votar para elegir al Presidente de la República, están votando también por el depositario del Ejecutivo en el propio D.F. (64) En cuanto al poder legislativo, Javier Aguirre considera que no importa el hecho de quien haya elegido a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, pues éstos se desligan de sus electores una vez que han sido favorecidos con el voto, de tal manera que cuando legislan no piensan en un distrito electoral en particular sino en todo el país. Asimismo, piensa que la jerarquía del Congreso de la Unión es la correspondiente a la importancia del D.F., ya que esta entidad es el asiento de los poderes federales. (65)

La realidad, sin embargo, no coincide con los nobles pensamientos de los mencionados autores. Es un hecho incontrovertible el que los ciudadanos del D.F. padecen una situación política de limitación con respecto a la de los demás ciudadanos del país, pues éstos sí poseen el derecho de elegir a sus autoridades.

No obstante esta circunstancia, se han dado numerosos argumentos que han impedido hasta el momento que se integre el gobierno del D.F., con órganos locales distintos de los órganos federales, (66) por lo que se han buscado otros mecanismos de participación ciudadana, los cuales intentan resolver el problema de la democracia en dicha entidad.

(64) Andrade, Eduardo. / et al. Reformas constitucionales de la Renovación Nacional. p. 618.

(65) Aguirre Vizzuett, Javier. Distrito Federal: Organización Jurídica y política. pp. 133, 163, 164.

(66) Supra p. 79.

2.2 ANALISIS SOBRE LOS ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEL D.F.

El problema de la democracia en el Distrito Federal trató de ser resuelto con la Reforma de 1977 al artículo 73 fracción VI. 2a. base de la Constitución Política mexicana. Esta reforma consistió en adicionar un texto al mencionado artículo el cual decía: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al Referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

Dicha reforma fue hecha a iniciativa del presidente José López Portillo. En la exposición de motivos de la mencionada iniciativa se señalaban los objetivos que pretendía alcanzar ésta. Entre ellos tenemos: "mejorar la vida política en el D.F."; "buscar el consenso y la expresión popular en los actos del gobierno"; "permitir a los ciudadanos del D.F. la intervención en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos".

En resumen, con la susodicha reforma se pretendía dar alguna participación a la ciudadanía de esta entidad, pues se aceptaba de alguna manera que los ciudadanos residentes en el D.F. no tenían prácticamente inercia alguna en las decisiones tomadas por el gobierno.

A continuación, se analizarán por separado cada una de las dos instituciones políticas puestas en vigor el 6 de diciembre de 1977.

2.2.1 EL REFERENDUM.

De conformidad con lo dispuesto en la 2a. base de la fracción VI del art. 73 constitucional: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos al Referéndum..."

El término referéndum proviene del latín referendum, de referre, que significa referir. El referéndum es la 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". (67)

Esta institución de la democracia semidirecta, se implantó en nuestra Constitución a raíz de la Reforma política de 1977. La ley de la materia que se encargó de regular tanto al referéndum como a la iniciativa popular fue la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su capítulo VI titulado " De la participación política de los ciudadanos " de los artículos 52 a 59.

El artículo 52-II señala entre los derechos de los ciudadanos residentes en el D.F. el de "emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos sujetos al referéndum en los términos de esta ley". El art. 53 define al Referéndum como 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." El art. 54 precisa que el procedimiento sólo podrá iniciarlo el Presidente de la República y las Cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados podrá hacerlo si lo solicita una tercera parte de sus miembros y la Cámara de Senadores si se trata de la mitad. En el caso de los reglamentos el procedimiento corresponde iniciarlo en forma exclusiva al Presidente. Se estableció la obligatoriedad del referéndum cuando los ordenamientos legales o reglamentos puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general. Es facultativo, en cambio, cuando no reúna las características del obligatorio, dejando a Juicio de las autoridades ordenar o no la práctica del referéndum.

La reglamentación que se hizo con respecto al referéndum y a la iniciativa popular fue inoperante por las siguientes razones:

(67) García Laguardia, Jorge Mario./ et. al. op. cit. T. IV, pp. 2718-2719.

- Fundamentalmente porque estas instituciones de la democracia semidirecta se introdujeron, paradójicamente sin que tuvieran como antecedente la democracia representativa, es decir, para que estas instituciones funcionaran debía existir una evolución de las figuras de la democracia representativa, lo cual aún no ha sucedido en el D.F., pues los ciudadanos residentes en esta entidad padecen de serias restricciones en cuanto a sus derechos políticos, en tanto que no pueden elegir a sus gobernantes.

Además del referéndum y la iniciativa popular encontramos otras instituciones de la democracia semidirecta, éstas son: el plebiscito, el veto popular y el recall. El plebiscito consiste, a diferencia del referéndum, en el voto que emite la ciudadanía de confianza o no confianza sobre un líder, o en la aprobación o descalificación de una medida política. (68) Por lo que respecta al voto popular, éste consiste en la facultad que tienen los ciudadanos para objetar una ley expedida por la asamblea legislativa. Finalmente, la revocación o recall es la facultad que tiene la ciudadanía para destituir a los representantes populares si se considera que no es conveniente que éstos permanezcan en su cargo. De esta manera, se les revoca su mandato y se convoca a nuevas elecciones. (69)

- En cuanto a la reglamentación en sí se limitó en forma determinante las personas que tendrían la facultad de iniciarlo.

- El requisito para que operara la obligatoriedad del referéndum es tan general e impreciso que no se obligó nunca a las autoridades a ponerlo en práctica.

El artículo 58 señala una limitación importante al establecer que no serían objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la Hacienda pública y a la materia fiscal, de esta manera, la Cámara

(68) Sánchez Bríngas, Enrique. / et. al. op. cit. T. II. pp. 894-895.

(69) Ortiz Ramírez, Serafín. op. cit. pp. 251-255.

de Diputados acepta tácitamente que de ser injustas e impopulares dichos ordenamientos serían rechazados de someterse al referéndum. Por otra parte, es necesario recordar como lo menciona Miguel Acosta, que a través de la historia de los pueblos, han sido precisamente las leyes fiscales las causantes de provocar levantamientos y revoluciones, pues son las que de hecho afectan más a los ciudadanos. (70)

Esta Reforma de 1977 fue suprimida por la reforma de 1987 sin haber aducido motivo alguno en su iniciativa, sin embargo, a pesar de haberse derogado en la Constitución en la base 2a., permaneció la regulación de dicha institución en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Consideremos que esta institución política tan importante debe volver a ponerse en vigor en la Constitución de la que desapareció sin explicación, no sin antes haber pasado por una importante etapa de evolución de la democracia representativa en el gobierno del D.F. De la misma manera, es básico el proporcionarle una reglamentación secundaria que la haga eficaz en la práctica, pues a pesar de que estuvo diez años en vigor la citada reforma de 1977, nunca fue utilizada.

2.2.2 LA INICIATIVA POPULAR.

Al igual que el referéndum, la iniciativa popular fue puesta en vigor en nuestro país con la reforma de 1977, al art. 73 fracción VI, base 2a.

La iniciativa popular es una institución de la democracia semidirecta que consiste en: "La proposición que un determinado número de ciudadanos hace sobre un tema legislativo (iniciativa no formulada) o del proyecto legislativo ya elaborado, para generar el proceso legislativo". (71)

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal reguló

(70) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 176-178.

(71) Sánchez Bringas, Enrique. / et. al. op. cit. pp. 894-895.

esta institución en el capítulo VI, definiéndola en su art. 53 como 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."

La reglamentación que de esta institución hizo la Ley Orgánica del DDF, provocó que no funcionara, pues para que procediera su tramitación debería quedar fehacientemente comprobado que la iniciativa estaba apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que debían quedar comprendidos, al menos, cinco mil por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal, sin embargo, no se estableció procedimiento alguno mediante el cual se pudiese comprobar el apoyo de los cien mil ciudadanos.

En la actualidad, la iniciativa popular tiene una doble reglamentación, pues a no ser ya su fundamento constitucional la mencionada 2a. base, sino la actual base 4a. del art. 73 fracción VI, encontramos que esta base 4a. está reglamentada por la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F., mientras que permanece también la reglamentación de la Ley Orgánica del Departamento del D.F., lo que ha ocasionado que exista una notoria incongruencia entre ambas reglamentaciones, esto se observara al analizar la base 4a., del art. 73 fracción VI. Es necesario, en consecuencia, que los legisladores adviertan la inconveniencia de esta doble reglamentación que sólo provocara confusiones y que remedien la situación cuanto antes.

2.3 REFORMA DE 1987. ARTICULO 73 FRACCION VI.

Consciente de las restricciones que padecen los ciudadanos residentes en el Distrito Federal en cuanto a sus derechos políticos y en vista de las demandas populares, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado manifestó la inquietud desde su campaña electoral de realizar una renovación política en el D.F., con el propósito de ampliar los cauces de participación democrática de los habitantes de la capital de la República. Con tal propósito, a partir del 10. de Julio de 1986 y hasta el 23 de agosto del mismo año se realizaron las audiencias públicas para la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del D.F. en estas audiencias participaron partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general. Del resultado de estas audiencias surgieron diversas iniciativas acerca del modo en que debe ser gobernado el D.F., todas ellas basadas en razonamientos históricos, políticos, económicos o socioculturales. Estas fueron presentadas ante el H. Congreso de la Unión para su estudio y aprobación.

Una de las iniciativas presentadas fue la que formularon los partidos políticos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Auténtico de la Revolución Mexicana. En tal iniciativa propusieron la reforma de los arts. 43, 44, 74-IV, 89-II y XIV, 92, 104-I, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa tenía como propósito restablecer todos los derechos políticos a los ciudadanos del D.F., mediante las siguientes reformas:

- Crear un nuevo Estado de la Federación denominado Estado de Anáhuac, asentando en el territorio que actualmente ocupa el D.F. y con los límites de éste.

- Dicho estado se integraría con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial locales y con una división política en municipios.

- El Partido Demócrata Mexicano señaló además en forma

particular que el nuevo estado debería formarse con el actual territorio del D.F., más algunos municipios conurbados con la ciudad de México y que el gobernador tuviese las funciones de un presidente municipal en la ordenación de los servicios urbanos, además de las atribuciones propias de un gobernador.

- Por su parte, el Partido Acción Nacional propuso que el poder ejecutivo del estado nombrara a los secretarios de despacho, a excepción del encargado de la fuerza pública el cual sería designado directamente por el Presidente de la República medida que serviría para salvar la preocupación del posible conflicto entre los poderes locales y federales.

Los argumentos que expusieron para defender su iniciativa fueron los siguientes:

- Que no es necesaria la existencia de un territorio exclusivo para los poderes federales ya que éstos tiene como ámbito de acción los casi dos millones de Km cuadrados de que consta la República.

- En cuanto al conflicto de competencias se señaló que no había riesgo de que este existiera pues actualmente los poderes federales realizan actos en los estados y municipios a través de delegaciones y representaciones diversas, sin que esto implique violaciones a la soberanía y autonomía de los poderes locales.

Otra de las iniciativas formuladas fue la que presentó el Partido Popular Socialista el cual propuso lo siguiente:

- Crear un estado libre y soberano dentro de los límites que tiene en la actualidad el D.F., manteniendo la residencia de los poderes federales en el lugar comprendido por el centro histórico de la ciudad de México debiendo conservar esa zona la estructura política que actualmente posee el D.F.

En defensa de esta iniciativa argumentaron que con la creación de un nuevo estado no se dañarían las funciones del poder federal, al contrario éstas se reforzarían pues el federalismo se ampliaría y se descentralizaría el poder. Por otra parte, tampoco se interferiría con las funciones municipales o los poderes estatales, pues los poderes federales tendrían un territorio en donde desenvolverse y no habría colisión entre

ellos. En cuanto a los municipios se señaló que éstos no impedirían que se prestaran eficientemente los servicios pues conservarían una estructura centralizada dependiente del gobierno estatal.

Por su parte, el Partido Demócrata Mexicano planteó en su iniciativa la necesidad de trasladar la sede de los poderes federales a otro lugar debido a la expansión y gigantismo que ha alcanzado el D.F.

En favor de esta iniciativa argumentaron que debido a que la Ciudad de México es la sede de los poderes federales ha aumentado considerablemente la explosión demográfica por lo que sería conveniente para satisfacer las necesidades públicas constituir un Estado con todos los derechos y reformarse el régimen de distribución de los ingresos públicos con el fin de alcanzar la autosuficiencia financiera.

La nueva sede de los poderes federales se determinaría por medio de la realización de una serie de estudios económicos, sociales, políticos y urbanísticos.

Finalmente, el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid envió el 28 de diciembre de 1986 al Congreso de la Unión una iniciativa que pretendía mantener las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución de 1917 en materia de federalismo y sede de los poderes de la Unión en el D.F. Sin embargo, reconoció que los ciudadanos del D.F. padecen de restricciones en cuanto a sus derechos políticos pues, afirma que existe la necesidad de ampliar la participación del gobierno de la entidad, mejorando la representatividad de la sociedad en la toma de decisiones. Con tales objetivos propuso la creación de un órgano de representación ciudadana el cual tendría entre sus facultades la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general.

Contempla además las bases para la administración de Justicia en el D.F., y se eleva a principio constitucional la decisión de que la descentralización y desconcentración del D.F. deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los capitalinos.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Es conveniente hacer notar que el Partido Revolucionario Institucional emitió propuestas en el mismo sentido que la del Presidente.

El Congreso de la Unión expuso las siguientes consideraciones del estudio que hizo de cada una de las iniciativas anteriores:

- Por lo que se refiere a las iniciativas que proponen crear un nuevo estado dentro de los límites del D.F., ya sea dejando o no un espacio donde se ubiquen los poderes federales, consideraron que esto no era posible, pues al constituirse un nuevo estado y conformarse con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial locales existirían serias controversias y conflictos sobre todo entre el poder ejecutivo local y el federal, pues ambos contarían con el elemento coercitivo de la fuerza pública, lo cual produciría confusión y choque de poderes.

- En cuanto a las propuestas que solicitaban que el territorio del D.F., disminuyera o desapareciera se señaló que ello no era factible, pues el motivo de que se hubiera establecido un territorio determinado para que se asentaran los poderes federales fue debido a la necesidad de que éstos contaran con libertad de acción donde radicarán, sin tener que estar sometidos a la entidad que les brindara hospitalidad.

- Tampoco se creyó conveniente dividir el territorio del Distrito Federal en municipios, de convertirse éste en un estado, pues ocasionaría una deficiente prestación de los servicios públicos al fragmentarse la unidad política. Por otra parte, existirían diversos cuerpos policiacos diseminados. Los municipios difícilmente podrían llegar a ser autosuficientes en el aspecto económico.

- Finalmente, desde el punto de vista Jurídico se consideró que el Congreso de la Unión no tenía facultades para alterar decisiones políticas fundamentales establecidas en la Constitución como son las concernientes al sistema federal y a la sede de los poderes federales en el D.F.

Por otro lado, en lo que respecta a la iniciativa propuesta por el Presidente de la República consistente en la creación de

una Asamblea de representación ciudadana, se emitieron las siguientes consideraciones:

Que esta solución era la más factible para realizar, en tanto que " busca un equilibrio entre la realidad jurídica del Distrito Federal y la necesidad de dotar a sus habitantes con mayores instancias de participación ciudadana en el gobierno de la entidad." (72) Es decir, por medio de esta Asamblea los ciudadanos residentes en el D.F., tendrían la oportunidad de participar en la toma de decisiones que llevarían a la solución de muchos problemas, sin que hubiera necesidad de entrar en conflicto entre autoridades locales y federales, pues el Congreso de la Unión aún conservaría la facultad de legislar para el D.F. Por otro lado, también se respetarían las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución.

Fue así como el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa del Presidente de la República, la cual entró en vigor el 11 de agosto de 1987 con las siguientes modificaciones:

a) Se cambió la denominación de Asamblea del Distrito Federal por la de Asamblea de Representantes del Distrito Federal para distinguirla del Congreso de la Unión pues sus facultades son distintas. En consecuencia, los miembros que conforman esta Asamblea serían designados como representantes y no como diputados, pues sus atribuciones también son diferentes.

b) Se especificó que las resoluciones que dictara el Colegio Electoral encargado de calificar la elección de la Asamblea de Representantes serían definitivas e inatacables, al igual que las dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

c) Se incluyeron como prerrogativas de los representantes las que concede el art. 61 constitucional a los diputados federales.

d) En cuanto a las materias sobre las que tendría competencia normativa la ARDF, se incluyó la de uso del suelo.

(71) Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Crónica y Memoria. p. 50.

Por otro lado, se suprimió la relativa al trabajo por considerar que en esta área deben prevalecer las normas constitucionales y federales y los contratos colectivos de trabajo.

e) Se sustituyó la expresión Jefe del Departamento del Distrito Federal por la de Titular del Órgano u órganos que ejerzan el gobierno del D.F., para dar congruencia a los arts. 89-II, 110 y 111 con la base primera del art. 73.

f) Adecuaron las hipótesis de suplencia y vacancia a la terminología de los arts. 51 constitucional y 216 del Código Federal Electoral. Asimismo se precisó el párrafo tercero de la base 3a.

g) Adicionaron un párrafo al inciso J de la base 3a, fracción VI del art. 73 constitucional con objeto de que el trámite que realice la ARDF en cuanto a las iniciativas de leyes o decretos que presenta ante el Congreso de la Unión, sea el mismo que siguen las legislaturas de los Estados de acuerdo con el art. 71 constitucional. (72)

Es conveniente señalar que los artículos que fueron reformados por esta iniciativa son: art. 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de la creación de la Asamblea de Representantes, otra reforma importante que se realizó fue la elevación a rango constitucional de la representación vecinal de los habitantes del D.F., pues con ella se pretende "fortalecer al vecindario, al barrio, a la colonia como los centros en donde se pueden detectar con mayor sensibilidad e inmediatez los problemas y necesidades de la población", (73) en consecuencia, es precisamente en estas comunidades en donde deben encontrarse las soluciones para dichos problemas.

Dado que la organización vecinal en comités de manzana.

(72) Asamblea de Representantes del D.F. op. cit. pp. 55-58.

(73) Idem. p. 53.

asociaciones de residentes, Juntas de vecinos e incluso el Consejo Consultivo de la Ciudad de México cuentan con funciones muy limitadas, se propuso que estos organismos evolucionaran hacia formas participativas y decisorias.

La reglamentación de las organizaciones vecinales se encuentra en la LOODF (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal) de los artículos 44 a 51.

De acuerdo con el art. 45-I, en cada manzana del D.F. existirá un comité de ciudadanos de entre los cuales se elegirá un Jefe de manzana.

Las Asociaciones de Residentes están integradas por los Comités de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional.

Por lo que respecta a las Juntas de Vecinos y al Consejo Consultivo de la Ciudad de México, éstos cuentan además con un reglamento interno a diferencia de los comités de manzana y las asociaciones de residentes cuya reglamentación sólo la podemos encontrar en la LOODF.

Las Juntas de Vecinos se crearon en el año de 1970 con el objetivo de que hubiera una "participación ciudadana directa en la Administración local y democratizar el Consejo Consultivo de la Ciudad de México," (74) pues hasta entonces el Jefe del Departamento del D.F. había sido el presidente de dicho Consejo Consultivo.

De acuerdo con el Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del D.F., estas deben contar con 20 miembros como mínimo dentro de los cuales 4 deben ser mujeres y 2 jóvenes mexicanos menores de 25 años. Los ciudadanos que integran las Juntas de vecinos deberán escogerse dentro de aquellas personas que por su respetabilidad, interés en los problemas de la comunidad y arraigo e identificación con la vecindad, sean aptos para servir con desprendimiento y buena voluntad a las Delegaciones en que se divide el D.F. (Art. 10.) . Los miembros de las Juntas de

(74) Arizmendi, Enrique. / et. al. op. cit. p. 604.

Vecinos no son electos popularmente, ya que la decisión de quien debe integrarlas es tomada finalmente por el Jefe del DDF quien los elige de una lista que cada Delegado le presenta para su aprobación, de aquí que se pierda la clara participación ciudadana que se pretende lograr, pues la intervención del Delegado primero y la del Jefe del DDF provocan que ya no sea tan democrática la integración de estas Juntas. (Art. 3o.) Duran en su encargo 3 años y no pueden ser designados para el periodo inmediato siguiente. El cargo de miembro de las Juntas de vecinos es honorífico y no remunerable, por lo que consideramos que ésta es una razón más para que los miembros que las integran no tengan un verdadero interés y compromiso en ejercer las pocas facultades con las que cuentan. Estas facultades son señaladas por el art. 14 del mencionado reglamento. Es importante destacar que de conformidad con el art. 47 de la LDDDF, debe existir una interacción entre las Juntas de vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, pues éstas deben informar al Consejo Consultivo sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos, históricos, artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, etc.; también deben informarle sobre los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle un informe mensual de sus actividades.

Por lo que respecta al Consejo Consultivo, éste fue creado en 1928 a raíz de que se suprimieron los municipios en el D.F., y los ciudadanos no pudieron elegir a sus gobernantes. El objetivo principal de este Consejo Consultivo, así como de los demás órganos vecinales es el de dar participación a los ciudadanos residentes en el D.F.

El Consejo Consultivo está integrado por 16 miembros, cada uno de ellos Presidente de la Junta de Vecinos de la Delegación correspondiente a su domicilio. Por cada miembro propietario existe un suplente. Duran en su cargo 3 años y éste es honorífico y no remunerado. Las facultades del Consejo se establecen en el art. 6o. del Reglamento Interno del Consejo Consultivo.

Dentro del Consejo Consultivo funcionan cuatro comisiones: 1a. De legislación y reglamentos; 2a. De administración y servicios públicos; 3a. De acción cívica y social; y 4a. De Justicia y práctica fiscales. Junto a estas comisiones existen otras denominadas comisiones especiales permanentes y son las de: coordinación con las Juntas de vecinos, la de ceremonial y la de información y quejas.

Las últimas elecciones vecinales se realizaron el 30 de marzo de 1989 para elegir comités de manzana, el 6 de abril para las directivas de las Asociaciones de residentes, el 13 de abril para Juntas de vecinos y finalmente el 20 de abril para elegir al presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México. En éstas se pidió mucho que no intervinieran los partidos políticos, sin embargo, éstos se valieron de las elecciones para realizar su propaganda política, sobretodo en las colonias en las que obtuvieron más votos en las pasadas elecciones de 1988.

Según el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, el resultado de dichas elecciones vecinales fue bueno pues, no se presentaron incidentes graves y la participación fue satisfactoria, sin embargo, la realidad fue que éstas se realizaron en medio de una enorme confusión y notable desconcierto debido a que la mayoría de la población desconocía los mecanismos para realizar tales comicios. Se tuvo noticia de que en las colonias más pobres fue donde hubo más interés por elegir a su jefe de manzana, no así en las colonias residenciales, por otra parte, no se estableció el número o porcentaje mínimo de vecinos que deberían reunirse para que las elecciones fueran válidas, razón por la cual en muchos casos se pudo haber impuesto al jefe de manzana.

A más de un año de haberse realizado tales elecciones a las que se les dio mucha propaganda, podemos concluir que es necesaria la desaparición del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y consecuentemente de los comités de manzana, asociaciones de residentes y Juntas de vecinos pues la actividad que desarrollan es superficial debido a que aunque se les confirió la atribución de sugerir y opinar sobre el gobierno de la ciudad, en

la práctica ésta se redujo a una simple capacidad de petición que no es tomada en cuenta por las autoridades, además con la creación de la Asamblea de Representantes se da una duplicidad de funciones innecesaria, por otro lado los representantes de la Asamblea sí son elegidos con todas las formalidades de la ley.

2.3.1 OTRAS FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA.

Se ha considerado conveniente tratar de modo breve las diversas alternativas que se plantean en otras leyes y reglamentos con respecto a las formas de participación política de que goza el ciudadano residente en el D.F. La más importante de ellas es la que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su art. 26, el cual se refiere a la Consulta Popular como un procedimiento de participación grupal en el ámbito nacional. La Consulta Popular se instituyó el 3 de febrero de 1983, fecha en que se publicó en el Diario Oficial.

La reglamentación de este artículo se encuentra en la Ley de Planeación, cuyo artículo 20 establece que para efectos del Sistema Nacional Democrático se debe consultar a los diversos grupos sociales del país para que éstos expresen su opinión en la formulación, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

Otra alternativa más la encontramos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal cuyo artículo 4o. indica que los planes parciales del desarrollo urbano pueden ser propuestos por el Consejo Consultivo de la Cd. de México y las Juntas de vecinos entre otros organismos. El art. 30 menciona las causas por las que pueden ser modificados o cancelados los planes parciales, entre ellas encontramos la fracción V, la cual señala que así se hará cuando lo solicite la mayoría de los propietarios de los predios directamente afectados o sus causahabientes, reuniendo los requisitos que exige la ley. De conformidad con lo establecido por el Reglamento de Planes Parciales, las personas que resulten afectadas con la aprobación, cancelación o modificación de un Plan Parcial dispondrán de un plazo de 15 días

contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación del Plan o de la resolución del Jefe del Departamento del D.F., para interponer en su contra recurso de inconformidad. (Art. 32)

Es necesario hacer mención, que a pesar de que la Ley señala formas de participación ciudadana que pudieran ser tan trascendentes en el ejercicio de los derechos cívicos referidos anteriormente, dado que éstas se relacionan con la prestación de los servicios públicos, no se utilizan, ya sea por ignorancia o por desinterés de los mismos ciudadanos, además de que las autoridades no cumplen con hacer la publicación en el Diario Oficial como se indica en el art. 27 de la Ley de Desarrollo Urbano.

2.4 ANALISIS DEL ARTICULO 73 FRACCION VI.

2.4.1 ORGANIZACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) es un organismo pluripartidista integrado por 66 miembros electos en votación directa y secreta por los ciudadanos del D.F. La organización y funcionamiento de esta Asamblea se rigen básicamente por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el art. 73 fracción VI, base 3a. de nuestra Constitución, la ARDF celebra dos periodos de sesiones. el primero se inicia el 15 de noviembre y puede prolongarse hasta el 15 de enero del siguiente año; el segundo comienza el 16 de abril y concluye a más tardar el 15 de julio del mismo año. Durante el tiempo que la Asamblea esté en receso estará representada por su Comisión de gobierno, la cual puede convocar a sesiones extraordinarias a petición del Presidente de la República o por excitativa de la mitad más uno de los representantes que la integran.

Es importante anotar que a la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones deberá concurrir la autoridad que el Presidente designe para dar lectura a un informe en el que conste el estado que guarda la administración pública del D.F.

2.4.2 ELECCION Y RESPONSABILIDAD DE SUS MIEMBROS.

La Asamblea de Representantes del D.F. está integrada por 66 miembros, de los cuales 40 son electos según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 de acuerdo con el principio de representación proporcional a través del sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial, de esta forma lo establece la base 3a. fracción I del art. 73 constitucional y el art. 345 del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; el cual entró en vigor el 16 de agosto de 1990.

Dicha base 3a., indica que la Asamblea es un órgano de representación ciudadana, por lo que, como se mencionó anteriormente, se cambió la denominación inicial de Asamblea del Distrito Federal por la de Asamblea de Representantes del D.F., así como la de sus miembros, de diputados a representantes, pues la función que desempeñan unos y otros es distinta.

Para determinar el número de representantes que conformarían la Asamblea se tomó como base el número de diputados del Distrito Federal que integran el Congreso de la Unión, es decir 40, considerando a su vez que este número representaría de igual manera aproximadamente el 60% de los representantes electos por el principio de votación mayoritaria. A estos se agregaron 26 representantes que serían electos por el principio de representación proporcional y que constituirían el restante 40%. De igual manera se logró que el número de representantes de la Asamblea fuera proporcional a los habitantes del Distrito Federal. (75) De esta forma, el art. 346 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CFIPE), señala que la demarcación de los 40 distritos electorales uninominales para la elección de los miembros de la Asamblea, es la misma en que se divide el territorio del D.F. para la elección de los diputados

(75) Andrade, Eduardo./ et. al. op. cit. pp. 620-622.

federales al Congreso de la Unión electos por el principio de mayoría relativa. En cuanto a la elección de los representantes por el principio de representación proporcional, existe una circunscripción plurinominal, la cual comprende el territorio del D.F.

Más adelante, en su segundo párrafo la base 3a. establece que los representantes durarán en su cargo 3 años y que por cada propietario existirá un suplente.

Por lo que respecta a los requisitos que se precisan para ser representante a la Asamblea del D.F., la Constitución señala que serán los mismos que establece el art. 55 para los diputados federales, es decir: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; tener veintidós años cumplidos el día de la elección; no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; y, no ser ministro de algún culto religioso. Por otra parte, el art. 347 del CFIPE establece además los siguientes requisitos: "los que señala el art. 7o. del CFIPE; ser originario del D.F. o vecino de él con residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de la elección; no ser procurador de la República o procurador general de Justicia del D.F.; magistrado de circuito o Juez de distrito en el D.F.; magistrado del Tribunal Superior de Justicia ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.; titular del órgano de gobierno del D.F., ni titular de las unidades administrativas, órganos desconcentrados o entidades paraestatales de la administración pública del D.F.; no ser senador o diputado federal o local de alguna entidad federativa; a menos que de cualquiera de estos cargos se separen definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección. Asimismo, el art. 348 prohíbe que los candidatos a diputado federal, senador o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos pueda ser registrado también como candidato a la ARDF.

En cuanto a las elecciones ordinarias de los miembros de la Asamblea, éstas deberán celebrarse en la misma fecha de la elección de diputados federales. (Art. 350). Los organismos del Instituto Federal Electoral que tienen a su cargo la organización del proceso de las elecciones federales en el D.F. serán ahora los encargados de atender lo relativo al proceso para la elección de los miembros de la Asamblea. (Art. 352).

La solicitud de registro de los candidatos a miembros de la Asamblea por mayoría relativa se realizará ante los Consejos Distritales y la de los miembros electos por el principio de representación proporcional se hará ante el Consejo Local en el Distrito Federal. (Art. 353). Dicha solicitud de registro de candidatos deberá contener según el art. 178: apellido paterno, materno y nombre de los candidatos; lugar y fecha de nacimiento; domicilio y tiempo de residencia en el mismo; ocupación; clave de la credencial para votar; y, cargo para el que se les postule. A esta solicitud debe acompañarse la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar y la constancia de residencia.

El término para que se registren los candidatos a miembros de la Asamblea por mayoría relativa será del 15 al 31 de mayo, inclusive, y para los electos por el principio de representación proporcional del 10. al 15 de junio, inclusive. Las candidaturas serán registradas por fórmulas de candidatos compuestas por un candidato propietario y un suplente. Para obtener el registro de su lista de candidatos a miembros por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán acreditar ante el Consejo local en el D.F. el registro de las 40 candidaturas a miembros por el principio de mayoría relativa. (Art. 73 constitucional, fracc. VI, base 3a., inciso A y 354 del CFIFE).

Una vez que haya concluido el escrutinio y cómputo de las elecciones de diputados federales al Congreso de la Unión, senadores y en su caso, de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cada mesa de casilla se dispondrá a realizar el escrutinio y cómputo de la elección de los miembros de la

Asamblea. Al efectuar dicho escrutinio y cómputo, la mesa de casilla deberá seguir las reglas establecidas por los arts. 229 y 230 del CFIPE. Posteriormente, una vez que se ha clausurado la casilla, el Presidente de ésta tiene la obligación y responsabilidad de hacer llevar al Consejo Distrital los paquetes y expedientes de casilla dentro de los plazos señalados por el art. 238. Hecho lo anterior, deberá colocar en el exterior del local del Consejo Distrital, los resultados preliminares de las elecciones en el Distrito. A continuación los Consejos Distritales electorales practicarán el cómputo distrital de la elección de los miembros de la Asamblea, de conformidad con los arts. 247 y 248 del CFIPE. Una vez terminado éste, y de conformidad con el art. 362, los Consejos Distritales enviarán al Consejo local copia de las actas de la elección y de las actas de cómputo distrital, y un informe relativo a esta elección; asimismo enviarán a la Oficialía Mayor de la Asamblea el expediente relativo junto con un informe sobre la elección o copia certificada si se hubiere interpuesto el recurso de inconformidad y a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, el recurso de inconformidad si se hubiere interpuesto y, junto con éste, los escritos de protesta y el informe respectivo, así como copia certificada del expediente del cómputo distrital de la elección cuyos resultados hayan sido impugnados.

De acuerdo con el art. 363, el Consejo Local en el D.F. es el encargado de realizar el cómputo de la elección de miembros de la ARDF según el principio de representación proporcional.

Por otra parte, los presidentes de los Consejos Distritales deben expedir al concluir el cómputo respectivo las constancias a los candidatos a la Asamblea de Representantes que hubieren obtenido mayoría de votos.

En cuanto a las asignaciones por representación proporcional, éstas corresponde hacerlas al Consejo Local en el D.F. con base en el cómputo de circunscripción plurinominal a que se refiere el art. 363 y siguiendo lo dispuesto por los arts. 258 a 261 del CFIPE.

El procedimiento para otorgar las constancias de asignación conforme al principio de representación proporcional consiste en lo siguiente:

- "Si ningún partido político tiene por lo menos el 30% de la votación en el D.F. y ninguno alcanza 34 o más constancias de mayoría, a cada partido político le serán atribuidos de su lista, el número de representantes que requiera para que el total de miembros con que cuente en la Asamblea corresponda al porcentaje de votos que obtuvo; y

- Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 30% o más de la votación en el D.F., le serán atribuidos representantes de su lista, en número suficiente para alcanzar, por ambos principios 34 representantes. Adicionalmente, le será atribuido un representante más por cada cuatro puntos porcentuales que obtenga sobre el 30% de la votación." (Art. 366).

Por otra parte, de acuerdo con el art. 367 por votación emitida deberá entenderse, para los efectos de la elección de representantes a la Asamblea por el principio de representación proporcional, "el total de votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal." Asimismo, se considerará como votación emitida en el D.F., "la que resulte de deducir de la emitida los votos en esta entidad a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos."

El procedimiento para la asignación de representantes por el principio de representación proporcional en el supuesto previsto por el inciso b del art. 366 es el siguiente:

- Primero deberá determinarse el número de representantes que le corresponda por el principio de representación proporcional al partido mayoritario.

- Posteriormente, se procederá a asignar a los restantes partidos políticos los representantes según el principio de representación proporcional que les correspondan conforme a la fórmula de proporcionalidad simple. (ART. 368) Esta fórmula de proporcionalidad simple consta de dos elementos: el cociente

natural y el resto mayor. El cociente natural "es el resultado de dividir la votación en el D.F., una vez deducidos los votos del partido mayoritario, entre el número por repartir de representantes electos por el principio de representación proporcional." El resto mayor "es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de representantes mediante el cociente natural." Este se utilizará cuando aún existiesen representantes por distribuir. (ART. 369).

La aplicación de la fórmula se realizará como sigue: (Art. 370)

"a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos representantes como número de veces contenga su votación dicho cociente; y

b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen representantes por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos."

Finalmente, el art. 371 establece que si algún partido político obtuvo el 1.5% de la votación en el D.F., sin haber alcanzado asignación de representantes mediante la aplicación del cociente natural, se le atribuirá un representante de su lista. De esta forma, el partido en cuestión no participará de la distribución de representantes por el método de resto mayor. Esta asignación se efectuará antes de distribuir representantes a los partidos que tienen derecho a la aplicación de la fórmula de proporcionalidad simple.

En otro orden de ideas, por lo que respecta a los medios de impugnación, el Tribunal Federal Electoral es el órgano Jurisdiccional que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de sanciones, tratándose, incluso, de la elección de los miembros de la Asamblea.

Los ciudadanos y los partidos políticos cuentan con los siguientes recursos, en los dos años previos al proceso

electoral, como medios de impugnación: el recurso de aclaración, el recurso de revisión y el recurso de apelación. Durante el proceso electoral para garantizar la legalidad de los votos cuentan con los recursos de revisión, apelación e inconformidad. Estos se sustanciarán de acuerdo a lo establecido por el Libro Séptimo del CFIPE.

La resolución emitida sobre el recurso de inconformidad deberá remitirse por el Presidente del Tribunal Federal Electoral dentro de las 48 horas siguientes al Consejo Local en el D.F. y al Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes por conducto de la autoridad competente. (Art. 372).

Por otra parte, de conformidad con la base 3a. fracción VI, del art. 73 constitucional, es aplicable a la Asamblea lo dispuesto por el art. 59 const. lo que significa que los representantes a la Asamblea del D.F. no pueden ser reelectos para el período inmediato. Los suplentes, en cambio, sí pueden ser electos para el período inmediato con carácter de propietarios, sin embargo, los representantes que hayan sido propietarios, no pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

En materia de responsabilidad, se les aplicará a los miembros de la ARDF, lo que dispone la base 3a. del art. 73 fracción VI, la cual establece que se seguirá lo estipulado por el Título Cuarto y su Ley reglamentaria. De esta forma, los miembros de la Asamblea son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Por lo que se refiere a la inmunidad, los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y el presidente de la Asamblea debe velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar. (Art. 73-VI, base 3a.).

Por otra parte, de acuerdo con la Constitución, la calificación de la elección de los miembros de la Asamblea se realizará a través de un Colegio Electoral compuesto por todos

los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

2.4.3 FACULTADES DE LOS REPRESENTANTES DE LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL.

Conforme a lo establecido por la mencionada base 3a. del art. 73 constitucional fracción VI, las facultades de la ARDF son:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del D.F. en las siguientes materias: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra; establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural."

Aunque aparentemente es muy larga la lista de materias en las que puede tener injerencia la ARDF, lo cierto es que ésta es limitante, pues se concreta prácticamente a los servicios públicos, dejando un amplio campo al Presidente para reglamentar en todas las demás materias que competen al 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 D.F., que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión."

A través de esta facultad, los ciudadanos tendrán una mayor posibilidad de que les sean atendidas sus demandas con respecto a la atención de problemas que a su juicio resultan prioritarios y no atendiendo ya al juicio de las autoridades.

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

La facultad que se comenta es también de suma importancia, pues por medio de ésta los representantes a la Asamblea podrán emitir su opinión acerca de la forma en que se está llevando a cabo el ejercicio del presupuesto para el D.F. El hecho de que ese análisis se realice cada 3 meses permitirá un control más adecuado de las acciones que efectúan las autoridades. Asimismo, el elaborar un informe y enviarlo a la Cámara de Diputados para que ésta lo considere durante la revisión de la cuenta pública, provocará que exista una interacción importante entre estos dos órganos.

D) "Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del D.F."

Esta facultad le permitirá a la Asamblea cuestionar directamente, a las autoridades, respecto de las acciones que lleven a cabo en el ejercicio de sus funciones. De esta manera, existirá un contacto más real e inmediato que permita, a través

de sus representantes, una participación más auténtica de los ciudadanos en el gobierno del D.F.

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

La importancia de esta facultad consiste a nuestro juicio, en el contacto más próximo que existirá entre representantes y representados. Estos contarán con un espacio en el que harán escuchar sus peticiones y soluciones a los problemas que se planteen. Como resultado de esta consulta las opiniones que ahí se den deberán ser dignas de tomarse en cuenta por los propios representantes.

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 gestión ciudadana."

Otra función más que deben desempeñar los representantes es la de servir de gestores a sus representados; para ello deberán acordar en el Pleno de la Asamblea las peticiones que harán a las autoridades para resolver determinado asunto. La intervención de los representantes debe propiciar que haya una respuesta más pronta de parte de las autoridades.

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, gestión y supervisión."

Mediante el ejercicio de esta facultad los representantes se verán obligados a tener un contacto permanente con la ciudadanía, pues para poder elaborar los informes de que habla este inciso y ejercer sus facultades de consulta, promoción, gestión y supervisión, es necesario que conozcan a fondo la problemática de los ciudadanos residentes en el D.F.

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

Esta facultad estaba asignada a la Cámara de Diputados, sin embargo, al crearse un órgano de representación ciudadana para el D.F., era conveniente que dicha facultad pasara a este órgano, pues sólo consisten en el control de los nombramientos de los funcionarios.

I) "Expedir sin intervención de ningún otro órgano. el Reglamento para su Gobierno Interior."

Esta prerrogativa que le concede la Constitución es muy importante pues garantiza la autonomía de la ARDF, al no permitir que ningún otro órgano intervenga en la elaboración de su propio reglamento.

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

Esta facultad será abordada con mayor amplitud en el siguiente apartado.

2.4.4 EL DERECHO DE INICIATIVA POPULAR.

La facultad señalada por el inciso J de la base 3a. del art. 73 fracción VI establece el derecho que tienen los representantes de la Asamblea para iniciar leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

La base 4a. del mencionado artículo complementa este derecho al establecer la facultad de iniciativa popular ante la Asamblea por los propios representados de ésta y para los representantes de los vecinos organizados, en los términos que señale la ley correspondiente.

Por otra parte, con el objeto de que exista una mayor participación ciudadana, la misma base dispone que existe también el derecho de iniciativa ante la Asamblea para los ciudadanos, de esta manera la ARDF tendrá la obligación de dictaminar dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea. Cabe hacer hincapié, en que esta facultad sólo abarca

las materias que son competencia de la Asamblea, las cuales están contenidas en el inciso A de la base 3a.

El derecho de iniciativa popular ya se había implantado en nuestra Constitución a raíz de la Reforma de 1977 al artículo 73 fracción VI, base 2a., abordada ya en el presente capítulo. (76) Con motivo de tal reforma, se reglamentó esta 2a. base en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de los artículos 52 a 59. Posteriormente, con la Reforma de 1987 en la que crea una Asamblea de Representantes del D.F., se derogan las bases 2a. y 3a. del mencionado art. 73 constitucional, subsistiendo, sin embargo, su reglamentación en la LODDF, por lo que actualmente esta institución de la democracia semidirecta cuenta con una doble reglamentación que es además a todas luces contradictoria. Siendo así, consideramos que en este caso debe aplicarse el principio señalado por el art. 9o. del Código Civil, el cual dispone que opera la derogación tácita cuando la ley anterior contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley posterior.

La regulación del derecho de iniciativa popular establecido en las bases 3a. y 4a. del art. 73 se encuentra en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, en el Título Séptimo denominado "De los procedimientos", Capítulo I De las iniciativas, de los arts. 104 a 109.

De conformidad con este ordenamiento, el derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno ante la ARDF corresponde a: los integrantes de la Asamblea, los representantes de los vecinos organizados desde el Presidente de la Asociación de Residentes, hasta el Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México; y, a los ciudadanos que presenten por escrito toda iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos.

Una vez que se ha presentado a la Asamblea una iniciativa por los representantes de ésta, se presentará al Pleno y se pasará a la Comisión correspondiente, la cual realizará un dictamen para presentarlo ante la Asamblea en un plazo no mayor de 30 días naturales, salvo prórroga que apruebe el Pleno a

(76) Supra pp. 71-75.

petición de la Comisión respectiva. Si pasado ese término, la Comisión no ha presentado el dictamen, la Presidencia de la Asamblea le hará tres excitativas para que dictamine. Si después de 5 días de haber hecho la última excitativa la Comisión aún no dictamina, el Presidente de la Mesa Directiva está obligado a ponerla a discusión en la sesión inmediata siguiente.

El dictamen de la Comisión deberá estar firmado por los miembros que la integran. Si alguno no está de acuerdo con el dictamen, se hará una anotación al respecto junto con su firma.

Las iniciativas que presenten los representantes de los vecinos organizados y las de los ciudadanos pasarán también para su estudio y dictamen a la Comisión correspondiente. El Presidente podrá enviar la iniciativa a 2 o más comisiones cuando el asunto de la iniciativa así lo requiera, de esta forma podrán estudiarlo y dictaminar en forma conjunta.

La Comisión a la que le corresponda dictaminar sobre una iniciativa presentada por los representantes de los vecinos organizados o por los ciudadanos, deberá verificar que se cumplan los siguientes requisitos: que la organización promovente esté legalmente constituida; que la iniciativa se acompañe de nombre y firma de diez mil ciudadanos y que se compruebe la calidad de ciudadano y la residencia de los firmantes con documentos oficialmente expedidos.

Por lo que respecta al derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, éste corresponde a la ARDF. Las iniciativas podrán ser presentadas por cualquier representante o grupo de representantes. Estas deberán aprobarse con anterioridad por el Pleno de la Asamblea, el cual aprobará de igual manera ante cual de las Cámaras del Congreso de la Unión deberá presentarse. Esta iniciativa que se envíe al Congreso de la Unión deberá contener el o los votos particulares si los hubiere. La Comisión de la Asamblea que haya elaborado el dictamen de que se trate, tendrá la obligación de acudir ante la Cámara correspondiente, cuando ésta así lo solicite para ampliar, explicar o fundamentar la iniciativa de ley o decreto en cuestión. Las iniciativas dictaminadas y no aprobadas por la

ARDF, no podrán volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

La reglamentación que se acaba de exponer es más completa que la establecida por la LODDF, pues indica los procedimientos a seguir por la Asamblea una vez presentada la iniciativa, así como la manera de verificar la procedencia de las iniciativas presentadas por los diez mil ciudadanos y por los representantes de los vecinos organizados. Esto significa un avance con respecto a la anterior legislación, sin embargo, para garantizar que este derecho sea ejercido en la realidad, no debemos olvidar que debe existir una evolución de la democracia representativa para que funcionen con eficacia las instituciones de la democracia semidirecta.

2.4.5 LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 73 FRACCION VI, BASES 3a. Y 4a.

La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es la Ley reglamentaria de las bases 3a. y 4a. del art. 73 constitucional, fracción VI. Esta ley fue publicada en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1988 y se encuentra en vigor desde el 3 de febrero del mismo año. Consta de seis capítulos denominados de la siguiente manera:

Cap. I. Disposiciones Generales.

Cap. II. De la naturaleza y atribuciones de la ARDF.

Cap. III. De la elección e instalación de la Asamblea.

Cap. IV. De la organización de la Asamblea.

Cap. V. De la elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Cap. VI. De las funciones de gestión ciudadana.

Con el objeto de complementar las disposiciones de la Ley Orgánica de la Asamblea y en ejercicio de la facultad que les concede el art. 73 fracción VI, base 3a., inciso I, los representantes expidieron su reglamento para el gobierno interior de la Asamblea, el cual entró en vigor el 18 de Julio de 1989.

Este reglamento está constituido por siete títulos denominados como sigue:

Título primero. De la composición y período de sesiones.

Título segundo. De la calificación de la elección de los representantes y de la instalación de la Asamblea.

Título tercero. Del estatuto de los representantes.

Título cuarto. De los grupos partidistas.

Título quinto. De la organización de la Asamblea.

Título sexto. Del funcionamiento de la ARDF.

Título séptimo. De los procedimientos.

En seguida se analizarán las disposiciones contenidas en ambos ordenamientos con el objeto de complementar la información de los cuatro apartados anteriores.

2.4.5.1 Organización de la ARDF.

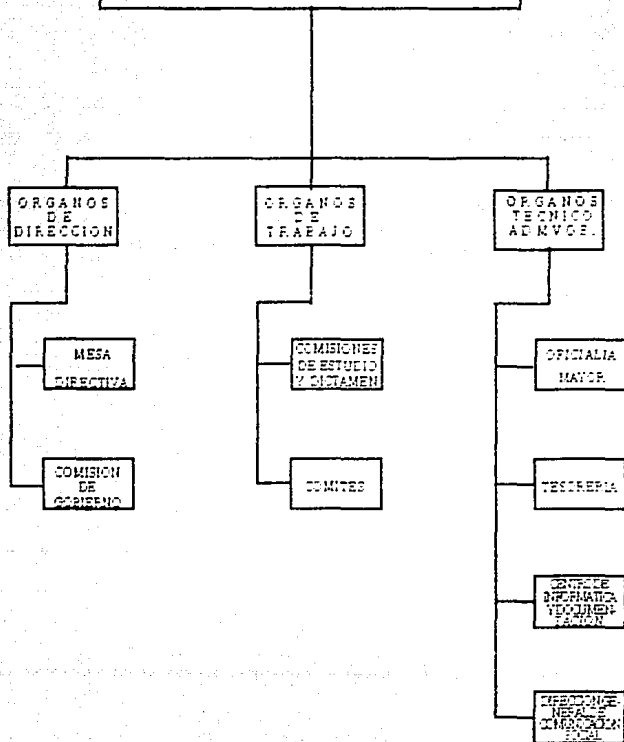
De conformidad con el artículo 33 del Reglamento para el gobierno interior de la Asamblea, ésta cuenta con 3 tipos de órganos para el desarrollo de sus funciones: órganos de dirección, de trabajo y técnico-administrativos.

A los órganos de dirección les corresponde "el gobierno de la Asamblea y su representación ante todo género de autoridades."

Los órganos de dirección de la Asamblea son: la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno.

El art. 38 del mencionado reglamento señala que la Mesa Directiva es el órgano de gobierno de la Asamblea durante los períodos de sesiones. La Mesa Directiva se compone de un Presidente, cuatro Vicepresidentes, dos Secretarios y dos Prosecretarios. Sus integrantes deberán reflejar la composición plural de la Asamblea. Cada mes de los comprendidos para la celebración de los períodos de sesiones ordinarios o extraordinarios, la Asamblea elegirá Mesa Directiva. La Mesa Directiva anterior tiene la obligación de dar a conocer los nombramientos de los integrantes de la nueva Mesa Directiva, mediante un escrito dirigido al titular del Departamento del D.F., y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
DEL
DISTRITO FEDERAL



DISEÑO: MA. MARGARITA GALLESOS LOPEZ

La Mesa Directiva tiene las siguientes funciones: preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar de la efectividad de los trabajos y aplicar con imparcialidad las normas y acuerdos que rigen la Asamblea.

Por lo que respecta al Presidente de la Mesa Directiva, le corresponde realizar principalmente las siguientes funciones : dirigir y coordinar la acción de la Mesa Directiva y ostentar la representación oficial de la ARDF; programar el desarrollo general de las sesiones y fijar el calendario de actividades del Pleno; abrir, clausurar, prorrogar y suspender las sesiones del Pleno; dar curso a los asuntos inscritos en el Orden del Día y fijar los trámites que deban seguirse para el cumplimiento de los acuerdos tomados por el Pleno; conducir los debates y deliberaciones; velar por el respeto al fuero de los representantes y preservar la inviolabilidad del recinto; firmar con el secretario los reglamentos, bandos, ordenanzas, decretos, acuerdos y comunicaciones aprobados por el Pleno; exhortar a las Comisiones y Comités a realizar sus sesiones con la periodicidad reglamentaria y presentar sus dictámenes en tiempo y forma.

Los Secretarios tienen fundamentalmente las siguientes funciones: auxiliar al Presidente en la preparación del Orden del Día de las sesiones; comprobar al inicio de cada sesión y durante las votaciones la existencia del quórum; extender con el apoyo de la Oficialía Mayor, las actas de las sesiones y la documentación oficial que deba remitirse por mandato normativo o acuerdo del Pleno a cualesquiera autoridades y entregar copia de las mismas a los Coordinadores de los Grupos Partidistas, a los Representantes que hubieren intervenido en la sesión correspondiente y a los que así lo soliciten; rubricar los reglamentos, bandos, ordenanzas, decretos y acuerdos que apruebe el Pleno; cuidar que los dictámenes que vayan a ser discutidos se distribuyan y entreguen en copia simple a todos los Representantes 48 horas antes de la sesión en que estos dictámenes serán discutidos y que el original del mismo esté a disposición de la Mesa Directiva y de los oradores que deseen consultarlo durante el debate; recoger y computar las votaciones y comunicar al Presidente de la Mesa sus

resultados; expedir, previa autorización del Presidente de la Mesa Directiva las copias y certificaciones que le soliciten los Grupos Partidistas a través de sus coordinadores o los representantes y cuidar la integración y publicación del Diario de los Debates.

Por otro lado, la Comisión de Gobierno es el órgano de gobierno de la Asamblea, está integrada por siete representantes electos por el voto mayoritario del Pleno de la Asamblea. Durante los recesos coordina los trabajos de las comisiones y de los comités, y funge como enlace y apoyo de los grupos partidistas. De entre sus miembros la Comisión de Gobierno deberá elegir un Presidente y un Secretario. El primero se encargará de representar a la Asamblea durante sus recesos y el segundo de suplir al Presidente en sus ausencias.

Por lo que respecta a los Organos de trabajo, éstos son, de acuerdo con el art. 35 de su Reglamento, las Comisiones de estudio y dictamen y los Comités.

Las Comisiones que integran la Asamblea son las siguientes:

Primera comisión: Seguridad pública y protección civil.

Segunda comisión: Administración y procuración de Justicia; prevención y readaptación social y protección de derechos humanos.

Tercera comisión: Uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; regularización de la tenencia de la tierra; vivienda y construcciones, edificaciones y explotación de minas de arena y materiales pétreos.

Cuarta comisión: Preservación del medio ambiente y protección ecológica; recolección, disposición, tratamiento de basura; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; agua y drenaje; tratamientos de aguas y parques y Jardines.

Quinta comisión: Abasto y distribución de alimentos; mercados; rastros; establecimientos mercantiles y comercio en la vía pública.

Sexta comisión: Educación; Juventud; salud y asistencia social; derechos de la mujer; recreación, espectáculos públicos y

deportes; acción cultural y agencias funerarias, cementerios y servicios conexos.

Séptima comisión: Vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público, y en general aquellos servicios públicos que no sean materia de otra comisión.

Octava comisión: Fomento económico y protección al empleo, trabajo no asalariado y previsión social, y turismo, servicios de alojamiento e industria.

Novena comisión: Desarrollo rural.

Décima comisión: Ciencia, Tecnología e Informática.

Décima primera comisión: Vigilancia de la Administración presupuestal y contable del D.F.

Décima segunda comisión: Reglamento interior y estudio y dictamen de las propuestas relativas a iniciativas de ley y reglamentos que no sean materia exclusiva de alguna otra comisión.

En cuanto a los Comités, éstos actúan como órganos de apoyo a la Asamblea y son los siguientes:

Comité de Atención Ciudadana y Control y Seguimiento de las Acciones de Gestión.

Comité de Asuntos Editoriales.

Comité de Promoción y Participación ciudadana.

Comité de Administración de la Asamblea de Representantes.

Cada Comisión y Comité debe realizar un estudio detallado de los asuntos que se le presentan para determinar cuál es el tipo de gestión que corresponde realizarse y ante quien. La Presidencia puede, incluso, turnar un asunto a dos o más comisiones para que lo estudien y dictaminen en forma conjunta.

Deberá procurarse que cada Comisión esté integrada por Representantes de todos los grupos partidistas. En cada Comisión y Comité existirá una directiva que se encargará de coordinar los trabajos, ésta directiva se formará por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario.

Como ya se había mencionado, las comisiones deberán dictaminar los proyectos y proposiciones que les sean turnados en un plazo máximo de 30 días, si no puede hacerlo en ese plazo

deberá exponer los motivos a la Mesa Directiva para que ésta consulte al Pleno si debe ampliarlo o si se integra una Comisión especial para el desahogo del dictamen.

Para el buen funcionamiento de las Comisiones, éstas podrán recabar de la Administración Pública del D.F., la información y documentación que necesiten para el desarrollo de sus trabajos. Asimismo, pueden solicitar por medio de su Presidente, la presencia de servidores públicos del Gobierno del D.F., con objeto de que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivas competencias.

Cuando se solicite la presencia de servidores públicos en Comisiones, esta solicitud será transmitida al titular del órgano de gobierno del D.F. por el Presidente de la Mesa Directiva o por el Presidente de la Comisión de Gobierno. La solicitud deberá mencionar el motivo o asunto sobre el que la Comisión desea que se informe. También podrá invitar a estar presentes en sus sesiones de trabajo a personas que por razón de su oficio, ocupación o profesión posean conocimientos útiles para el mejor cumplimiento de las tareas de la Comisión.

De entre las Comisiones existentes en la Asamblea existe una que destaca por la importancia de sus funciones, ésta es la Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del D.F., la cual tiene como funciones principales: recibir y analizar los informes trimestrales que sobre la ejecución y cumplimiento de programas remita el DDF; evaluar y supervisar las acciones administrativas y la aplicación de los recursos presupuestales del DDF; proponer los programas prioritarios a considerar en el Presupuesto de Egresos del DDF y presentarlos al Pleno de la Asamblea; analizar el informe que sobre la Cuenta Pública del Distrito Federal envíe la Cámara de Diputados; elaborar y presentar al Pleno de la Asamblea un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado por el DDF y enviarlo a la Cámara de Diputados; solicitar la presencia de los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del D.F., cuando se encuentre en estudio una

iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servidor público que deba comparecer y cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público que deba ser citado; recibir el informe que guarda la Administración Pública del D.F.; formular recomendaciones a las autoridades del DOF tendientes a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

Por otra parte, dentro de los Comités destaca por su importancia el Comité de Atención Ciudadana y Control y Seguimiento de la Acciones de Gestión, pues tiene como objetivo atender y tramitar las demandas o peticiones individuales o colectivas referentes a un problema concreto, así como dar seguimiento a aquellas gestiones o peticiones realizadas por el Pleno. Este Comité se integrará por once miembros representantes de todos los partidos que integren la Asamblea.

En cuanto al Comité de Administración, éste tiene como funciones principales: elaborar y aprobar los criterios para el trabajo administrativo de la Asamblea; formular las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos de la Asamblea; elaborar el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Asamblea para presentarlo al Pleno; elaborar los criterios para otorgar el apoyo a los Grupos partidistas, a las Comisiones y Comités; proponer a la Asamblea el órgano o institución que fiscalizará el ejercicio presupuestal, elaborar los convenios con dicha institución y servir de enlace con la misma; elaborar los criterios a que se sujetarán los contratos y convenios que se celebren con terceros en las materias de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios, relaciones con bienes muebles e inmuebles; autorizar la creación de órganos de apoyo administrativo; rendir anualmente al Pleno de la Asamblea un informe de las actividades desarrolladas; conocer y analizar el informe mensual que por escrito rinda el Tesorero sobre el ejercicio presupuestal de la Asamblea y elaborar el programa para el ejercicio del gasto anual.

Finalmente, el art. 36 señala que son órganos técnico-administrativos: la Oficialía Mayor; la Tesorería; el Centro de Informática y Documentación y la Dirección General de Comunicación Social. El Oficial Mayor, el Tesorero y el Director General serán propuestos por la Comisión de Gobierno y aprobados por el Pleno de la Asamblea.

El art. 59 del Reglamento señala las funciones de la Oficialía Mayor, entre las que podemos destacar: la administración de bienes muebles e inmuebles asignados a la Asamblea; llevar un libro de registro en donde se asiente iniciativas de ley, reglamentos, bandos, ordenanzas y en general acuerdos, resoluciones y abrogaciones aprobadas por la Asamblea; llevar libros de control, libros de recepción y libros en los que se asienten los documentos recibidos por la Oficialía Mayor; coordinar los servicios de apoyo necesarios para la celebración de las sesiones del Pleno, de la Comisión de Gobierno, Comisiones y Comités; coordinar los servicios de estenografía, grabación y sonido; asistencia médica, servicios de personal, generales, etc.; llevar un control en coordinación con la Dirección General Jurídica, para que la ARDF esté representada en asuntos civiles, penales, mercantiles, laborales y los demás en que sea parte; editar el "Diario de los Debates"; auxiliar a los secretarios de la Mesa Directiva.

Por lo que respecta a la Tesorería General, encontramos sus funciones indicadas en el art. 60 del Reglamento, éstas son: auxiliar al Comité de Administración en la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos de Egresos de la Asamblea; administrar el presupuesto de la Asamblea; gestionar ante las autoridades correspondientes las ministraciones de los recursos económicos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos; entregar las dietas a los Representantes, así como cubrir los sueldos y remuneraciones a los servidores públicos y empleados de la Asamblea; vigilar el adecuado control y la exacta aplicación de los recursos presupuestales; rendir cuentas al Comité de Administración e intervenir en los actos y contratos en los que la Asamblea sea parte.

La Dirección General de Comunicación Social deberá mantener contacto permanente con los medios de comunicación social, electrónicos y escritos, y sus representantes, con el fin de garantizar la plena y oportuna información hacia los ciudadanos del D.F.; fungir como instancia de apoyo al Pleno de la Asamblea, a sus comisiones y comités en lo que se refiere a la difusión social de sus acuerdos, labores y propuestas; reflejar en todo momento el carácter y composición plural de la Asamblea, en lo que hace a la comunicación social, la cual debe preservar las características de objetividad y atención a la demanda ciudadana.

Por último, el Centro de Informática y Documentación se encarga de integrar la documentación e información de consulta necesaria para el mejor cumplimiento de las atribuciones de la Asamblea. (Art. 62)

Ahora bien, por otra parte, ya se había mencionado que de acuerdo con el art. 73 fracción VI, base 3a. de nuestra Constitución, la Asamblea debe celebrar 2 períodos ordinarios de sesiones y cuando está en receso la Comisión de Gobierno puede convocar para la celebración de un período extraordinario cuando así lo solicite el Presidente de la República o la mayoría de los representantes de la Asamblea. Esta disposición está establecida también en el art. 5o. de la Ley Orgánica y el art. 6o. del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea (RGIARDF). Este último especifica además que la convocatoria deberá fijar la fecha del inicio del período y los asuntos a tratar en el mismo. Para realizar lo anterior, es necesario que la Comisión de Gobierno una vez que haya recibido la solicitud, escuche la opinión de los Coordinadores de los grupos partidistas para que acuerde la celebración del período extraordinario.

La Asamblea puede funcionar en sesiones plenarios, las que se clasifican en: ordinarias, extraordinarias, privadas, permanentes y solemnes. De acuerdo con el art. 73 del RGIARDF son ordinarias las que se celebren durante los períodos que fija la LOARDF, siempre que no se haya convocado para tratar un asunto en forma exclusiva.

Son extraordinarias las que se celebren fuera de los períodos ordinarios o cuando se trate algún asunto en forma exclusiva.

Por otra parte, el art. 72 advierte que las sesiones serán públicas, a excepción de los siguientes casos: I. "Cuando la ARDF trate asuntos económicos de carácter interno." y II. "Cuando así lo solicite la Mesa Directiva de la Asamblea."

De conformidad con el artículo 76 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal podrá por mayoría de votos de sus miembros presentes, declararse en sesión permanente cuando así lo ameriten la naturaleza de los asuntos a tratar.

Finalmente, podrán celebrarse sesiones solemnes para "honrar a los héroes nacionales, a personas físicas o morales, que hayan prestado servicios eminentes a la comunidad del D.F., a la Nación o a la humanidad; o bien para recibir Jefes de Estado, altos dignatarios y representantes populares cuando la propia Asamblea así lo determine a propuesta de la Presidencia o de la Comisión de Gobierno.

Formando parte también de la organización de la Asamblea encontramos a los Coordinadores de los grupos partidistas. El art. 28 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea señala que los representantes que pertenezcan a un mismo partido podrán constituirse en Grupo partidista para actuar en forma orgánica y coordinada en todos los trabajos de la Asamblea.

La Mesa Directiva es el órgano encargado de comunicar al Pleno la constitución, integración y coordinación de cada grupo, así como cuando sea sustituido el coordinador de éste.

Los grupos partidistas deberán constituirse dentro de los 5 días siguientes a la sesión de la instalación de la Asamblea. Los coordinadores de estos grupos tienen como función ser los conductos para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, en todo lo referente a integración y participación de sus miembros en las comisiones especiales, las de carácter protocolario o ceremonial y las representaciones de la Asamblea en el interior o exterior del país. (Art. 30 RGIARDF).

2.4.5.2 Elección y responsabilidad de sus miembros.

Tanto la Ley Orgánica como el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea tratan en el capítulo correspondiente a la Elección e instalación de la Asamblea, lo relativo al Colegio Electoral.

El Colegio Electoral, de acuerdo con el art. 80. del Reglamento, es el organismo encargado de calificar la elección de los miembros de la Asamblea. Este Colegio Electoral se integra por todos los presuntos representantes a quienes se les hayan expedido la constancia respectiva. Las decisiones que adopte serán definitivas e inatacables.

El art. 90. señala que cada Asamblea de Representantes, antes de clausurar el último período de sesiones de su ejercicio trianual, debe nombrar de entre sus miembros una Comisión Instaladora del Colegio Electoral de la siguiente. Esta Comisión Instaladora se compondrá de cinco miembros: un Presidente, dos Secretarios y dos Suplentes.

Con carácter de observadores, acompañarán a la Comisión Instaladora en todos sus trabajos un representante de cada grupo partidista de la Asamblea que no forme parte de la misma.

La Junta preparatoria del Colegio electoral se llevará a cabo en el salón de sesiones de la Asamblea, el 30 de octubre del año de la elección, a las 10 horas. De conformidad con el art. 30 de la Ley Orgánica, el Colegio Electoral no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros. De no existir este quórum, la Comisión Instaladora citará a una nueva sesión que se celebrará dentro de las 48 horas siguientes.

Las funciones que debe realizar la Comisión Instaladora son las siguientes:

- Recibir la documentación electoral, las resoluciones y los expedientes relativos que remitan los organismos electorales competentes.

- Entregar dentro de las 24 horas anteriores, a la hora en que se celebrará la Junta preparatoria, las tarjetas de acceso a

la instalación del Colegio electoral a los Representantes que tengan constancia de mayoría o de asignación proporcional.

- Instalar el Colegio Electoral el 31 de octubre, haciendo la declaratoria correspondiente, procediéndose de inmediato a la elección de la Mesa Directiva. (Art. 11 del RGIARDF).

El art. 31 de la Ley Orgánica señala que los trabajos del Colegio Electoral serán conducidos por una Mesa Directiva integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Estos serán elegidos por el propio Colegio por mayoría de votos.

Una vez que haya instalado el Colegio Electoral y antes de que se elijan a los miembros de la Mesa Directiva de éste, un miembro de los presuntos representantes de cada partido podrá expresar su opinión respecto a la integración que habrá de tener la Mesa Directiva. Posteriormente, ya que se hayan electo los miembros de la Mesa Directiva y estos hayan tomado posesión de su cargo y rendido la protesta correspondiente, la Comisión Instaladora deberá entregar la documentación electoral correspondiente al Presidente de la Mesa Directiva y abandonará el recinto de la Asamblea.

La organización y funcionamiento del Colegio Electoral serán de la siguiente manera:

Se integrará por lo menos con tres Comisiones dictaminadoras garantizando la participación de todos los grupos partidistas que hayan tenido acceso al Colegio Electoral. Estas Comisiones dictaminadoras se formarán por un Presidente, un Secretario y un Vocal, el total de sus miembros será de diez, incluyendo su Mesa Directiva. El Presidente de la Comisión es la persona encargada de recibir del Presidente de la Mesa Directiva del Colegio Electoral, los expedientes que se turnen para su resolución. Para la elaboración de los dictámenes las Comisiones pueden hacer uso de la documentación electoral correspondiente.

Ninguna comisión podrá dictaminar las elecciones de sus propios miembros.

El procedimiento que deberá seguir el Colegio Electoral es el siguiente:

- Cada Comisión dictaminará los expedientes que recibió.
- Una vez hecho el dictamen, el Colegio Electoral resolverá por mayoría de votos si lo aprueba o lo rechaza.

- Si se aprueban los dictámenes, el Presidente de la Mesa Directiva del Colegio Electoral declarará legales y válidas las elecciones y quiénes, en consecuencia, han sido electos como representantes a la Asamblea propietarios y suplentes para el período inmediato correspondiente.

- Si se rechaza algún dictamen, éste regresará a la Comisión que lo presentó para que elabore otro tomando en cuenta los elementos que motivaron el rechazo y el nuevo dictamen sea Puesto a consideración del Colegio Electoral.

- El Colegio Electoral sesionará por el tiempo necesario para calificar las elecciones. Esta calificación deberá quedar concluida a más tardar el 13 de noviembre del año de la elección. Los casos pendientes de aprobación por el Colegio Electoral deberán ser resueltos por la Asamblea, una vez abierto el período de sesiones respectivo, en un plazo que no debe exceder de cuatro sesiones ordinarias.

- La Secretaría de la Mesa Directiva del Colegio Electoral tiene la obligación de fijar en lugar visible a la entrada del recinto de sesiones un aviso donde dará a conocer: los dictámenes que van a ser discutidos y votados en la sesión correspondiente con 24 horas de anticipación; los dictámenes aprobados y los rechazados al término de cada sesión.

La Secretaría tiene también la obligación de cuando menos 24 horas antes, entregar la tarjeta correspondiente a los representantes electos, para que tengan acceso al acto de instalación de la Asamblea.

En el caso de elecciones que hayan sido declaradas nulas, la Asamblea una vez instalada, convocará a que celebren elecciones extraordinarias.

Finalmente, la instalación de la Asamblea de Representantes del D.F., se verificará el 14 de noviembre y será presidida por la Mesa Directiva del Colegio Electoral. Se pasará lista a los representantes declarados electos por el Colegio Electoral y se

procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Asamblea de Representantes para el primer período de sesiones. Electa la Mesa, el Presidente rendirá protesta y se la tomará a los representantes. Hecho esto, el Presidente declarará legalmente instalada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

2.4.5.3 Análisis de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En este apartado se analizarán cada una de las facultades que le confiere la Constitución en el art. 73 fracción VI, base 3a., a la Asamblea de Representantes, de conformidad con las disposiciones establecidas en su Ley Orgánica y en el Reglamento para su Gobierno Interior.

La primera de ellas y la más importante consiste en la facultad que tiene la Asamblea para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal. Esta facultad sólo la pueden ejercer en las materias que taxativamente señala la Constitución.

Esta facultad está estrechamente relacionada con el inciso J del art. 73 fracción VI, base 3a., el cual establece el derecho de los miembros de la Asamblea, de los representantes, de los vecinos organizados y de los ciudadanos, de iniciar ante ésta bandos, ordenanzas y reglamentos sobre las materias en las cuales tiene competencia. Estas iniciativas son la base para que la Asamblea elabore las disposiciones mencionadas.

La Ley Orgánica de la Asamblea regula el procedimiento para elaborar los reglamentos, bandos u ordenanzas, aspecto ya abordado con anterioridad. Por otra parte, el Reglamento para su Gobierno Interior, en el art. 40., comienza dando la definición de lo que debe entenderse por éstos, con el objeto de lograr una mejor comprensión. De esta forma, de acuerdo con el citado artículo:

- Reglamento es "el conjunto de normas dictadas por la ARDF, con carácter general y obligatorio que tienen por objeto proveer

en la esfera administrativa, la aplicación y observancia de las leyes relativas al D.F., o bien dictadas con el objeto de regular las materias contenidas en el art. 73 fracción VI, base 3a., incisos A e I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

- Bando es "la resolución de la Asamblea de Representantes mediante la cual se hace saber a los habitantes del D.F., una orden de carácter temporal o referida a un suceso determinado que deberán cumplir."

- Ordenanza es "la resolución de la Asamblea que contiene el conjunto de normas obligatorias que regulan las condiciones de prestación de un servicio público."

Más adelante, en el Capítulo II del Título Séptimo explica cómo debe hacerse la publicación de las disposiciones arriba mencionadas. Es así, como el art. 110 establece que ésta se hará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del DDF. Su expedición debe estar autorizada por las firmas del Presidente y de los Secretarios, los cuales tienen la obligación de comunicarlos al Ejecutivo en un término que no deberá exceder de diez días. Finalmente, el art. 111 da la fórmula bajo la cual deberán expedirse los reglamentos, bandos u ordenanzas. El cumplimiento de todos estos requisitos darán la validez a estos ordenamientos.

Para comprender la naturaleza de los reglamentos que emite la ARDF, es necesario mencionar que de acuerdo con la doctrina existen 2 clases de reglamentos: los reglamentos heterónomos y los reglamentos autónomos.

Los reglamentos heterónomos son aquellos que precisan de una ley para expedirse, pues la finalidad de un reglamento es la de facilitar la aplicación de una ley detallándola.

Los reglamentos autónomos son aquellos que no necesitan de la existencia previa de una ley, sino que el poder Ejecutivo

puede reglamentar directamente de un precepto constitucional (77) Esta clase de reglamentos sólo son aceptados por una parte de la doctrina. (78)

Por otra parte, también es indispensable distinguir entre los reglamentos administrativos y los reglamentos de policía y buen gobierno.

El reglamento administrativo, de acuerdo con Miguel Acosta, "es una manifestación unilateral discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo creador de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa." (79)

El reglamento de policía y buen gobierno "es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos y previene las sanciones administrativas que correspondan aplicar a los infractores del mismo." (80)

En consecuencia, desde nuestro punto de vista, los Reglamentos de policía y buen gobierno que expide la ARDF son heterónomos, pues derivan de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual fue expedida por el Congreso de la Unión.

Por otra parte, a pesar de que la Asamblea tiene la facultad

(77) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 788.

(78) Ignacio Burgoa, Felipe Tena y Andrés Serra Rojas aceptan la existencia de los reglamentos autónomos.

(79) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 766.

(80) Nava Negrete, Alfonso./ et. al. op. cit. T. IV. p. 2752.

de dictar reglamentos, bandos y ordenanzas, ésta es muy limitada, pues sólo puede llevarla a cabo en las materias que taxativamente marca la Constitución. De esta manera, el Presidente de la República no ha perdido la facultad reglamentaria por lo que toca al D.F.

La facultad establecida en el inciso B se encuentra reglamentada en la Ley Orgánica de la Asamblea, en el art. 90., el cual se limita a repetir prácticamente, lo establecido en la Constitución, es decir, que una facultad de la Asamblea en materia de promoción y gestoría es proponer al Presidente de la República, por conducto del Titular del Organismo de gobierno del D.F., la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y los programas a realizar, los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la entidad, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las facultades establecidas en los incisos C y D se encuentran estrechamente relacionadas, el inciso C da la facultad a la Asamblea para recibir los informes trimestrales que presente la autoridad administrativa del D.F., sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados y para elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado; el inciso D establece que la Asamblea puede citar a los servidores públicos para que le informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del D.F.

La Ley Orgánica de la Asamblea, en su art. 80. ratifica que la Asamblea está facultada para participar en los términos del art. 73-VI constitucional, en la vigilancia de la administración presupuestal y contable del D.F. Dispone además que del informe que haya enviado a la Cámara de Diputados con respecto a la Cuenta Pública del D.F., la Cámara deberá comunicar a la Asamblea las consecuencias que derivaron de sus observaciones:

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea establece que para que ésta pueda realizar la función que le encomienda el inciso C del art. 73-VI, base 3a., deberá examinar

los informes que sobre el ejercicio del presupuesto y el cumplimiento de objetivos y metas autorizadas por el Congreso presenten trimestralmente las autoridades administrativas del DDF. (Art. 112).

Como se mencionó anteriormente, la Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal es la responsable de recibir y analizar los informes semestrales sobre la ejecución y cumplimiento de programas, de analizar el informe que sobre la Cuenta Pública del D.F., envíe a la Cámara de Diputados, y las demás obligaciones que le señalan las fracciones VI, VIII y IX del art. 51. Por otra parte, el art. 52 establece la obligación de la Comisión de Vigilancia de hacer llegar a las demás comisiones los anexos respecto de aquellos rubros que por su competencia deban conocer, con el objeto de que realicen las observaciones que procedan.

La Asamblea puede además acordar visitas, inspecciones y cualquier otra acción que a su Juicio resulten pertinentes para evaluar la eficacia administrativa y la calidad de los servicios que presta el DDF. De estas evaluaciones podrá dar cuenta al Pleno para que éste apruebe las recomendaciones que deban hacerse a la autoridad administrativa.

Por lo que respecta a la facultad establecida en el inciso D, el art. 80. de la Ley Orgánica la clasifica dentro de las facultades de la Asamblea en materia de supervisión de la administración pública del D.F., la cual consiste en citar a los servidores de la administración pública del D.F., es decir titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas a la administración pública del D.F.

El art. 113 del Reglamento especifica quienes son las personas obligadas a comparecer ante la Asamblea si ésta así lo requiere. Estas son: el Titular del Organismo de Gobierno del DDF, el Procurador General de Justicia del D.F., los Directores Administrativos, los Directores y Administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación

estatal mayoritaria y los Delegados políticos. Estos podrán ser citados por la Asamblea, según el art. 11 de la Ley Orgánica: "cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servidor público que deba comparecer; y cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público que deba ser solicitado."

Toda propuesta para citar a algún servidor público deberá ser aprobada por la Asamblea y el conducto para solicitar la comparecencia del servidor público, será a través del órgano de gobierno del D.F. (Art. 12 de LOARDF).

La Asamblea deberá remitir al servidor público llamado a comparecer, la documentación relativa al asunto a examinarse (Art. 114 RGIARDF). Con lo anterior se pretende que el servidor público esté informado para que pueda dar sus puntos de vista. De esta forma, el art. 115 del Reglamento dispone que los servidores públicos que comparezcan podrán presentar un informe por escrito, el cual deberá distribuirse a los representantes antes del inicio de la comparecencia. Una vez rendido el informe por el servidor público podrá discutirse por los representantes quienes le formularán a aquél las preguntas que estimen convenientes, cuyo número y orden estará establecido por la comisión correspondiente.

Como complemento de esta facultad el Reglamento añade en el art. 116, que la Asamblea puede también recabar de la administración pública los datos, informes o documentos que obren en poder de ésta. La solicitud de la documentación se hará por medio de la presidencia de la Asamblea o las comisiones. Los representantes también están facultados para solicitar dicha información. El órgano requerido para proporcionar la documentación tiene un plazo de 15 días para proporcionar la información o manifestar por escrito las razones fundadas que le impidan enviar dicho informe. Si dentro de ese plazo no cumple con lo anterior la autoridad requerida, la Presidencia de la

Asamblea o la Comisión de Gobierno podrá dirigirse a su superior Jerárquico, si éste también omitiera el cumplimiento de lo solicitado por la Asamblea, ésta lo hará saber a través de su Presidencia o de la Comisión de Gobierno, al titular del Poder Ejecutivo Federal en el D.F., para los efectos a que haya lugar. (Art. 117).

La siguiente facultad establecida en el inciso E consiste en la posibilidad que tiene la Asamblea de convocar a consulta pública sobre cualquiera de las materias en que tiene competencia así como determinar el contenido de la misma.

El art. 10 de la LOARDF ratifica la facultad anterior y agrega que la Asamblea debe también publicar los resultados de la consulta y dar a conocer las acciones que, con esta base, llevará a cabo la Asamblea, así como establecer los medios y mecanismos necesarios para mantener una constante comunicación con sus representados. (Art. 123 del RGIARDF).

El Comité de Promoción y Participación Ciudadana es el organismo de la Asamblea encargado de preparar el proyecto de la convocatoria de la consulta y de presentarlo al Pleno o en su caso a la Comisión de Gobierno. En su elaboración dicho Comité deberá tomar en cuenta los considerandos y propósitos, así como la materia objeto de la consulta; la propuesta de los ciudadanos, organizaciones y agrupaciones convocadas; las fechas y los lugares en que habrán de celebrarse las audiencias y las normas que regirán su desarrollo. (Art. 13 de la LOARDF y 126 del RGIARDF).

La consulta pública podrá abarcar todo el D.F., o sólo una de sus demarcaciones y podrá comprender uno o varios sectores de la población o una o varias materias específicas relacionadas con los objetivos que la propia Asamblea haya fijado en la convocatoria. (art. 124 del RGIARDF).

La Comisión correspondiente será la responsable de llevar la conducción de la consulta, realizará el análisis de los resultados y presentará las conclusiones al Pleno de la ARDF. Una vez hecho lo anterior, el Presidente de la Asamblea ordenará publicar los resultados de la consulta por lo menos en dos

diarios de cobertura nacional, para dar a conocer a la ciudadanía las acciones que con esta base llevará a cabo la Asamblea. Al mismo tiempo se enviarán a la autoridad correspondiente para que sean aplicadas en el ámbito de su competencia. (Art. 127 del RGIARDF).

El inciso F establece la facultad de la Asamblea para "formular las peticiones que acuerde el Pleno, a las autoridades administrativas competentes para la solución de los problemas que plantee sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana."

El art. 118 del Reglamento define la gestoría como la acción a través de la cual la ARDF, por medio del Pleno, del Comité de Atención Ciudadana o de alguno de sus miembros demanda de la autoridad administrativa competente, la realización, continuación o suspensión de una acción pública relacionada con los intereses de la colectividad o con los derechos de los habitantes del D.F. Agrega por último que la atención de las demandas ciudadanas y la gestoría correspondiente será gratuita.

Los artículos de la Ley Orgánica que regulan esta facultad son: art 8o., 9o.-II, 19-III y 57.

De conformidad con el art. 119 del Reglamento, el trámite que deben seguir las peticiones y quejas formuladas por los habitantes del D.F. es el siguiente:

- Toda petición o queja deberá hacerse por escrito y conteniendo los datos que hagan posible la identificación del peticionario con el objeto de que se le informe oportunamente sobre los trámites y resoluciones que se hayan seguido para solucionar su petición.

- Los ciudadanos deberán presentar sus peticiones o quejas ante la Oficina de Partes o directamente al Comité de Atención Ciudadana quien procederá de inmediato a registrar la petición y preparar una síntesis de la misma; si la petición puede satisfacerse por el propio Comité se tramitará de inmediato y se le hará saber al peticionario; si el Comité no puede satisfacer la petición la turnará a la Comisión correspondiente, informando al Pleno o a la Comisión de Gobierno.

Las Comisiones deberán acordar la acción correspondiente en un plazo máximo de 15 días e informar de ella al Comité de Atención Ciudadana para que éste lleve un seguimiento y control de las gestiones realizadas por la Asamblea. (Art. 120).

Los representantes podrán dirigirse a las autoridades correspondientes con el fin de solucionar las peticiones y quejas presentadas por sus representados.

Cuando los representantes presenten ante el Pleno las quejas o peticiones formuladas por los habitantes del D.F., podrán hacerlo en forma escrita o verbal. La Presidencia turnará a la Comisión respectiva la petición para que la estudie y dictamine. Si alguno de los miembros de la Asamblea considera que la petición es de naturaleza urgente, ésta deberá discutirse y aprobarse por el Pleno en la misma sesión. (Art. 122).

El inciso G y el art. 9o. fracción III de la LOARDF disponen que la Asamblea tiene la facultad de analizar los informes semestrales que presenten sus miembros, con el objeto de que el Pleno adopte las medidas correspondientes dentro del ámbito de las facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión.

El art. 58 del citado ordenamiento señala la obligación de los representantes de presentar un informe semestral por escrito ante el Pleno de la Asamblea, en el cual den a conocer los resultados de su acción en materia de consulta, promoción y gestoría y supervisión que hayan desarrollado en favor de sus electores. En este informe pueden incluir recomendaciones de carácter general con el propósito de fortalecer la participación ciudadana y comunitaria.

Este informe deberá ser presentado por los representantes durante el mes de Junio y otro durante la primera quincena del mes de enero de cada año.

De los informes presentados por todos los miembros de la Asamblea, ésta realizará un informe anual en el que incluyan las propuestas de solución y las respuestas de las autoridades involucradas. Este informe lo enviará al Comité de Asuntos Editoriales para que lo publique y se difunda ampliamente en el D.F. (arts. 59 de la LOARDF y 134 del RGIARDF).

Con el fin de que los representantes de la Asamblea permanezcan en contacto directo con sus representados, el art. 129 del Reglamento establece la obligación de éstos de realizar audiencias públicas en su distrito o circunscripción cuando menos una vez al mes.

De las peticiones o quejas planteadas en estas audiencias, los representantes deberán llevar un registro y dar a conocer al peticionario el resultado de su gestión por escrito. Estas audiencias públicas se realizarán de preferencia en parques, plazas, Jardines, lugares de fácil acceso que propicien un acercamiento con la población.

El inciso H del art. 73 fracción VI, base 3a., concede a la Asamblea la facultad de aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, hechos por el Presidente. El art. 15 de la LOARDF establece que el mismo procedimiento deberá seguirse con respecto a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., estos son:

- Copia certificada del acta de nacimiento.
- Copia certificada del título que lo acredite como Lic. en Derecho.
- Copia certificada de la cédula profesional debidamente registrada ante la Dirección General de Profesiones.
- Constancia de residencia.
- Constancia de no antecedentes penales.
- Curriculum vitae.

La Comisión señalada tiene un plazo de 10 días hábiles para dictaminar sobre el nombramiento una vez que éste fue recibido y recibirá su dictamen a la Presidencia de la Asamblea para su listado en la orden del día de la próxima sesión. El Presidente de la 2a. Comisión con el apoyo de la Oficialía Mayor ordenará publicar el nombramiento propuesto por el ejecutivo en dos diarios de circulación nacional y lo fijará en los estrados de las salas y los Juzgados dependientes del Tribunal Superior de Justicia, así como en las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.

Esta publicación tiene por objeto dar a conocer a la ciudadanía el nombramiento presentado a la consideración de la Asamblea para que los interesados puedan aportar a la comisión dictaminadora elementos de juicio que sean útiles.

La Comisión de Administración y Procuración de Justicia tiene un plazo de 5 días después de haberse publicado el nombramiento para recibir y analizar las opiniones que los ciudadanos emitan por escrito.

El Presidente de la Asamblea es el encargado de comunicar al Presidente de la República la decisión adoptada por el Pleno con respecto a los nombramientos propuestos.

Una vez que ha sido aprobado el nombramiento, cada magistrado de manera personal deberá rendir protesta ante el Pleno de la Asamblea.

Finalmente, el inciso I establece la facultad de la Asamblea de darse su propio reglamento sin la intervención de ningún otro órgano. Esta facultad garantiza la autonomía de la Asamblea. El art. 2o. de la LOARDF confirma solamente que la Asamblea puede expedir sin intervención de ningún otro órgano el Reglamento para su Gobierno Interior, el cual entró en vigor, a partir de su aprobación por la Asamblea, la que lo deberá remitir a las autoridades competentes para su publicación en el Diario Oficial y en la Gaceta Oficial del D.F. El art. 2o. del propio Reglamento señala además que es competencia exclusiva de la Asamblea la expedición, reforma, abrogación y derogación de las normas del Reglamento.

CAPITULO III.

3.1 ESTADOS UNIDOS. WASHINGTON, ASIENTO DE LOS PODERES FEDERALES.

3.1.1 ANTECEDENTES.

Estados Unidos de América fue el primer país en implantar el federalismo como resultado de la lucha que emprendieron las trece colonias por lograr su liberación de Inglaterra y la independencia entre ellas.

Las colonias dependían económicamente de la Corona inglesa mientras que en cuanto a su régimen interno se gobernaban por sí mismas. Las causas que originaron desavenencia entre la Corona y las colonias fueron:

- El abandono en que la Corona tenía a sus colonias, pues éstas no le producían nada;

- La prohibición que hizo la Corona para que las colonias crearan sus propias industrias y para que comerciaran con países extranjeros;

- La creación y aumento de impuestos. (81)

Esta última fue la que determinó que los colonos iniciaran su rebelión contra el gobierno inglés, originándose choques violentos entre ambas partes. Ante tal situación, el 4 de Julio de 1776, los colonos declararon su independencia e iniciaron la guerra contra Inglaterra. Con anterioridad, habían decidido reunirse en un Congreso el 5 de septiembre de 1774, el cual tuvo lugar en Filadelfia. Como resultado de este Congreso se propuso que cada colonia siguiera conservando su soberanía, su libertad y su independencia creando una Confederación. Esta Confederación fue ratificada hasta 1781 por todos los Estados. Sin embargo, más tarde, debido a que la Asamblea como autoridad central no inspiraba respeto u obediencia, y a que no existía unificación en

(81) Ortiz Ramírez, Serafín. op. cit. p. 51.

las leyes ni en la moneda, los problemas se hicieron presentes. Para hacerles frente, los colonos comprendieron la necesidad de tener una unión más firme y estrecha. Con tal objetivo decidieron volver a organizar un Congreso, el cual se reunió el 14 de mayo de 1787, siendo presidente de éste Jorge Washington. Los delegados a este Congreso sólo tenían facultades para revisar los artículos de la Confederación y hacer las reformas necesarias al Congreso y a la Constitución, sin embargo, decidieron crear una nueva Constitución la cual sería ratificada por todo el pueblo.

Así fue como finalmente, después de haber sido votada y ratificada por los Estados, la Constitución entró en vigor en marzo de 1789. (82)

Esta Constitución implantó un régimen federal, de acuerdo con el cual los Estados conservaron los poderes fundamentales para hacer frente a sus necesidades locales, siempre que éstas no afectaran las necesidades de todo el pueblo; por otra parte, tuvo también como objetivo el que existieran relaciones amistosas entre los propios Estados que conformaron la Federación y que éstas fueran tan fuertes como para proteger a todo el pueblo de sus enemigos.

Asimismo, la Constitución General delegó a la Federación facultades expresas e implícitas, las cuales determinaron su esfera de competencia; de esta manera, todo lo que no concedía a la Federación se entendía que estaba reservado para los Estados. Así es como existen dos clases de gobiernos: uno central y otro de los Estados; y dos clases de constituciones: la Constitución general y la de cada Estado.

Otra de las características implantadas en esta Constitución es la democracia. Por virtud de ésta, el pueblo elige a las autoridades que lo representan, las cuales son responsables de trabajar en beneficio del pueblo que las eligió.

La división de poderes también se estableció dentro de la Constitución. De acuerdo con ésta, el poder público se divide en

(81) Bryce, Jaime. La República norteamericana. pp. 39-57.

ejecutivo, legislativo y Judicial.

El poder ejecutivo lo integran el Presidente y el Vicepresidente, los cuales duran en su cargo 4 años. Entre las facultades del Presidente encontramos la de nombrar a todos los funcionarios federales, pues él es el jefe de la administración federal.

El poder legislativo está formado por un Congreso compuesto de dos Cámaras: la de Representantes y la de Senadores. Los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos en proporción al número de habitantes de cada Estado, cada 2 años. Esta Cámara está presidida por un *speaker* (vocero) que ella misma elige. La Cámara de Senadores representa a los Estados sin tomar en cuenta el número de habitantes o la extensión territorial de éstos, pues cada Estado cuenta con dos miembros en esta Cámara. Sus miembros son elegidos cada 6 años, renovándose por tercios cada 2 años. El Vicepresidente preside esta Cámara y en su ausencia un senador elegido como presidente interino.

El poder judicial reside en el Tribunal Supremo compuesto por nueve jueces con cargo vitalicio, son nombrados por el Presidente y ratificados por el Senado. También existen Tribunales de Distrito y de Circuito o de Apelación. (83)

3.1.2 WASHINGTON, D.C.

El Distrito de Columbia tiene su fundamento jurídico en el Artículo 1, Sección 8a., Inciso 17 de la Constitución de los E.U.A. Dicho artículo establece: "El Congreso tendrá poder ... I. 17 para sancionar en todos los casos leyes exclusivas sobre el distrito (no mayor de 10 millas cuadradas) que pueda por cesión de determinados estados y aceptación del Congreso, convertirse en sede del Gobierno de los Estados Unidos..."

Este Distrito fue creado debido a que los delegados al Congreso comprendieron la necesidad de que existiera un

(83) Duverger, Maurice. *op. cit.* pp. 325-353.

territorio en el que pudieran asentarse los poderes federales, sin que tuvieran problemas de Jurisdicción con cualquier otro Estado. (84)

Los Estados que cedieron este territorio fueron Maryland por Ley de 1788 y Virginia por Ley de 1789, posteriormente en 1846 la cesión que hizo Virginia le fue devuelta. Actualmente, el Distrito de Columbia tiene 179 km cuadrados.

El Distrito de Columbia es el asiento de los poderes federales y su regulación se encuentra en la ley denominada "District of Columbia Self-Government and governmental reorganization Act." Esta ley fue promulgada por el Senado el 24 de diciembre de 1973 para reorganizar la estructura gubernamental del Distrito de Columbia, para proveer un estatuto para el gobierno local del D.C., para delegar ciertas facultades legislativas al gobierno local y para implementar ciertas recomendaciones de la comisión en la organización del gobierno del Distrito.

La intención del Congreso fue, según la Sección 102 de la mencionada Acta, autorizar la elección de ciertos oficiales locales por los electores calificados del Distrito; conceder a los habitantes del Distrito facultades para un gobierno local propio; modernizar, reorganizar y mejorar la estructura gubernamental del D.C.; y, en el sumo grado posible, de acuerdo con el mandato constitucional, aliviar al Congreso de la carga de legislación sobre asuntos esencialmente locales del Distrito.

De esta forma, el poder legislativo es ejercido, en principio por el Congreso Federal, sin embargo, fue creado un Consejo para que aliviara al Congreso de la carga legislativa.

Los miembros de este Consejo son elegidos por los ciudadanos de este Distrito. El Consejo está compuesto de 13 miembros, de entre los cuales se elegirá un chairman (presidente) quien presidirá al Consejo. Ocho de los trece miembros serán electos por cada uno de los ocho distritos establecidos bajo el acta de

(84) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. pp. 107-108.

elección del D.C. Los requisitos para ser electo como miembro del Consejo son: ser un elector calificado, estar domiciliado en el Distrito y si es nominado para un distrito en particular, residir en él; haber residido durante un año inmediatamente precediendo al día en el cual se celebrará la elección especial o general; y, no desempeñar otro cargo público.

El Consejo tiene facultades legislativas a excepción de ciertas materias como impuestos, finanzas, salud mental y otras.

Una ley aprobada por el Consejo será presentada por el presidente de éste al alcalde (Mayor), quien deberá después de diez días de que le fue presentada aprobarla o no. Si el alcalde la aprueba, deberá indicarlo poniendo su firma, con lo cual dicha acta se convertirá en ley sujeta a las previsiones de la sección 602 de la ley mencionada. Si el alcalde no la aprueba deberá en diez días hábiles regresarla al Consejo con las anotaciones que indiquen el porqué fue rechazada. Si dentro de los 30 días siguientes a aquél en que el proyecto fue rechazado, dos terceras partes de los miembros del Consejo presentes la aprueban, el acta será enviada por el presidente del Consejo al Presidente de los E.U.A., quien puede sostener el veto o aprobarla, en cuyo caso se convertirá en ley.

El poder ejecutivo del Distrito lo ejerce un alcalde. Este es designado por el Presidente de los E.U.A. El alcalde es responsable de la correcta ejecución de todas las leyes relacionadas con el Distrito y de la correcta administración de sus asuntos; puede someter proyectos de leyes al Consejo y tiene derecho a ser escuchado por éste o cualquiera de sus comités.

El alcalde es la agencia central de planeación para el Distrito, por lo cual es el responsable de la coordinación de las actividades de planeación del gobierno municipal. Para llevar a cabo esta responsabilidad, deberá establecer procedimientos para que los ciudadanos se involucren en los proyectos de planeación.

Entre sus obligaciones tiene también la de elaborar el presupuesto, el cual deberá someter a consideración del Consejo quien por ley puede adoptarlo o hacerle adiciones. Una vez

adoptado, el Consejo lo someterá al alcalde quien lo transmitirá al Congreso federal para que lo convierta en ley.

La policía también depende del alcalde, sin embargo, cuando el Presidente considere que existen condiciones de emergencia, la policía metropolitana podrá ser usada para fines federales. Del uso de esta facultad, el presidente deberá notificar después de 48 horas a ambas Cámaras.

El poder Judicial del Distrito lo ejerce la Suprema Corte del Distrito de Columbia y la Corte de Apelaciones del mismo.

En cuanto a la representación que tienen los habitantes del Distrito de Columbia en el Senado del Congreso Federal, existe un delegado conocido como el Delegado al Senado por el D.C. Este tiene derecho a debatir pero no a votar. Por otra parte, goza de los mismos derechos y está sujeto a las restricciones señaladas para los senadores federales. (85)

Con la promulgación del Acta mencionada se dio una mayor participación en el gobierno a los ciudadanos del D.C.

La situación que viven éstos es tan desventajosa como la nuestra, sin embargo, quizá por ocupar el D.C. una pequeña parte del territorio norteamericano y contar con pocos habitantes (en comparación con nuestro D.F.), estos aceptan tal situación.

(85) United States Statutes at Large, Volume 87, 1973, pp. 3-15; 35-38; 71-74; 80-85; 137-142; 793-872.
District of Columbia Self-government and governmental reorganization Act, 1973, pp. 774-798 y 820-821.

3.2 ARGENTINA, BUENOS AIRES, ASIENTO DE LOS PODERES FEDERALES.

3.2.1 ANTECEDENTES.

El federalismo en Argentina surge con la constitución de 1853. A ésta le precedieron las constituciones de 1819 y 1826, las cuales fueron de carácter unitario. Al no comprender esta última la realidad que estaba viviendo el pueblo argentino, provocó la caída del gobierno de Rivadavia en 1827. Fue así como de 1828 a 1835 las provincias vivieron una etapa de libertad e independencia, etapa a la que se le denominó la Confederación. Esta se vio interrumpida por la tiranía de Rosas, el cual fue derrocado por el General Urquiza. Este convocó a los gobernadores y capitanes generales de las provincias para que se reunieran con el objeto de llegar a un Acuerdo. Este Acuerdo llevó el nombre de San Nicolás, y en él se acordó reconocer al pacto federal de 1831 como la norma suprema. Posteriormente, se convocó a un Congreso general federativo en el año de 1852. De esta manera, en 1853 se sancionó la Constitución Argentina, la cual establece en su artículo 1o. que: "La nación adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal, según lo establece la presente Constitución." (86)

La doctrina de la nación Argentina aclara que la forma federal fue adoptada por su país, debido a que había sido creada años antes por el pueblo de los E.U.A., sin embargo, esto no significaba que fuera una copia del federalismo de aquella nación, pues los constituyentes de 1853 tuvieron que adaptar esa forma federal a los antecedentes históricos y a la idiosincracia de su país. (87)

(86) Carpizo, Jorge. El federalismo en Latinoamérica. pp. 21-24.

(87) Cfr. Linares Quintana, Segundo. Gobierno y administración de la República Argentina. pp. 283-284.

González Calderón, Juan A. Curso de Derecho Constitucional. p. 31.

Esta Constitución ha sido reformada en 1860, 1856, 1898 y 1957.

De conformidad con esta última, el poder público se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder legislativo reside según el art. 36 constitucional en "un Congreso compuesto de dos Cámaras: una de diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Capital..."

La Cámara de Diputados está integrada por representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital. Duran en su cargo 4 años, renovándose por mitad cada 2 años.

La Cámara de Senadores está compuesta por 2 miembros de cada provincia y 2 de la Capital. Duran en su cargo 9 años, renovándose la Cámara por terceras partes cada tres años.

El poder ejecutivo reside en un Presidente de la República, cuyo mandato tiene una duración de 6 años.

Al igual que en Estados Unidos existe un Vicepresidente, el cual tiene la función de ser presidente del Senado. Además debe ejercer el poder ejecutivo en caso de enfermedad, ausencia de la capital, muerte, renuncia, destitución del Presidente. (Art. 75 constitucional).

El poder judicial es ejercido, de conformidad con el art. 91 "por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso establezca en el territorio de la nación."

3.2.2 BUENOS AIRES, ASIENTO DE LOS PODERES FEDERALES.

Al adoptar la nación Argentina la forma de gobierno federal, esto implicaba la coexistencia dentro del mismo territorio de dos órdenes gubernativos diferentes: el gobierno central y el de las provincias. (88)

De conformidad con el art. 50. constitucional, cada

(88) Linares Quintana, Segundo. op. cit. p. 289.

provincia tiene facultades para darse una Constitución que establezca su organización, sin embargo, ésta no puede apartarse del sistema representativo, republicano establecido por la Constitución general.

En cuanto al lugar donde se asentarían los poderes federales, el art. 30. estableció: "Las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse."

Esta ley especial fue la ley número 1029 del 21 de septiembre de 1880, la cual disponía en su articulado básicamente lo siguiente:

- Declaraba como capital de la República al municipio de la ciudad de Buenos Aires, previa cesión hecha por la legislatura de esta entidad.

- Los establecimientos y edificios públicos situados en el municipio quedaron bajo la jurisdicción de la Nación.

- La administración de la Justicia seguiría siendo desempeñada por los Juzgados y Tribunales provinciales hasta que el Congreso no dispusiera otra organización.

El poder legislativo de Buenos Aires cedió el municipio por ley de 26 de noviembre de 1880.

Dentro de la Constitución nacional encontramos dos artículos que se refieren a la organización de la capital. Por una parte, el art. 67, inciso 27, primera parte, establece que el Congreso general tiene facultades para ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación; por otra parte, el art. 86, inciso 30, dispone que el Presidente de la República es el Jefe inmediato y local de la capital de la nación.

Cabe distinguir en la organización de la capital de la República Argentina, el gobierno político y el régimen municipal. El gobierno político fue asignado a los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno central; en cambio, el régimen municipal se refiere precisamente a la municipalidad que debe organizar el Congreso en su carácter de legislatura local.

Tal organización tuvo por objeto que el Presidente no tuviera que atender todos los detalles de la administración local, teniendo para tal efecto a una persona que ejerciera estas funciones, acatando sus decisiones.

En cuanto al Congreso, consideraron que no era conveniente que se le atribuyeran a éste, además de la legislación nacional, las ordenanzas que se dictarían para resolver los problemas de la administración local.

La ley que estableció la organización del régimen municipal de la capital fue la núm. 1260, sancionada el 10. de noviembre de 1882, modificada por diversas leyes, siendo la última la 19.987/72 de 1972.

Esta ley dispone que la municipalidad de la capital de la República se integra por un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo.

El Departamento Ejecutivo es desempeñado por un Intendente municipal, el cual nombra el Presidente de la República con aprobación del Senado. Dura en su cargo 4 años y puede ser reelegido una sola vez. El Intendente debe reunir los requisitos que se precisan para ser concejal y argentino. El Intendente puede auxiliarse de 4 Secretarios. Por otra parte, puede ser denunciado ante el Concejo por mala conducta o negligencia grave en el desempeño de sus funciones. Las facultades que debe ejercer el Intendente en materia administrativa son básicamente:

- Dictar un reglamento para el régimen interno de su oficinas;

- Promulgar las ordenanzas sancionadas por el Consejo Deliberante, y proveer a su ejecución por medio de los empleados a sus órdenes, dictando las disposiciones reglamentarias del caso;

- Observar las ordenanzas que estimen ilegales e inconvenientes;

- Presentar al Concejo la cuenta general de la inversión de la renta;

- Representar la municipalidad en sus relaciones oficiales con el gobierno de la nación por intermedio del Ministerio del Interior;

- Prorrogar las sesiones del Concejo por asuntos de interés urgentes, o convocarlo a sesiones extraordinarias por los mismos motivos o a solicitud escrita de una cuarta parte de los miembros de aquél;

- Presentar al Concejo proyectos de ordenanzas acompañados de mensajes en que los funde;

- Ejercer las funciones que le fueren encomendadas por leyes del Congreso;

- Imponer en cada caso las multas que establecen las ordenanzas de cuyo cumplimiento está encargado;

- Dar al Concejo los informes escritos que le requiera y sus secretarios concurrirán a las sesiones del mismo, cuando éste lo exija o aquél lo disponga así pudiendo tomar parte en los debates pero no votar.

Por otra parte, el Intendente tiene las siguientes atribuciones financieras:

- Presentar al Concejo la cuenta general de inversión de la renta municipal;

- Presentar al Concejo el proyecto de presupuesto y los proyectos sobre impuestos y recursos municipales;

- El cobro de todos los impuestos establecidos por la ley, ordenanzas municipales o que importe una retribución de servicios;

- La ejecución del presupuesto municipal de acuerdo con la ley y las ordenanzas municipales.

En cuanto al Concejo Deliberante, éste está compuesto de 60 miembros, 32 de ellos son elegidos por el sistema de representación proporcional y 28 por el sistema de circunscripciones con voto uninominal. Duran en su cargo 4 años, renovándose cada bienio por mitad y pueden ser reelegidos indefinidamente. Para ser miembro del Concejo Deliberante deberán reunirse las condiciones necesarias que marca la Constitución

para los diputados nacionales y con una residencia en el Distrito Federal anterior a la elección de dos años.

En materia administrativa, el Concejo tiene las siguientes funciones:

- Crear un cuerpo de inspectores municipales para la ejecución de sus disposiciones, sin perjuicio del auxilio que pueda prestarle la Policía de la capital, cuando fuere requerida.

- Nombrar de su seno comisiones de investigación para que le informen sobre la marcha de la administración en determinadas materias;

- Organizar por medio de una ordenanza especial, la comisión examinadora de las cuentas de la administración municipal;

- Ejercer las funciones que le fueran encomendadas por el Congreso. Corresponde al Concejo dictar las medidas, ordenanzas y disposiciones, cuyo objeto sea la dirección y administración de las propiedades e intereses locales del municipio.

- En materia de obras públicas, el Concejo tiene las siguientes funciones:

- Ensanche y apertura de calles; establecimiento de plazas, paseos y parques; proveer al establecimiento de aguas corrientes; construcción de caminos, puentes, desagües, etc.;

- Intervenir en la construcción de teatros, escuelas y demás edificios destinados a reuniones públicas; adoptar las medidas y precauciones tendientes a evitar las inundaciones, incendios y derrumbes;

- Dictar ordenanzas sobre la dirección, pendiente y cruzamiento de los ferrocarriles y tranvías;

- Proveer lo relativo al alumbrado público;

- Dictar ordenanzas sobre el servicio doméstico;

- Crear y reglamentar un registro de vecindad; la limpieza general del municipio; la desinfección del aire, aguas y habitaciones; y propagación de las vacunas;

- La reglamentación higiénica de edificios públicos, casas de diversión y de inquilinato;

- La reglamentación de los establecimientos e industrias clasificados de incómodos e insalubres, pudiendo ordenar su remoción;

- La conservación y reglamentación de cementerios;

- Fundar y reglamentar casa de corrección y trabajo, asilos y colegios de huérfanos casas de expósitos y hospicios de dementes;

- La creación, dirección y administración de hospitales y demás establecimientos de caridad que estuviesen a su cargo;

- Dictar las disposiciones necesarias a fin de que no se ofrezcan al público espectáculos que ofendan a la moral o perjudiquen las buenas costumbres.

Corresponden al Concejo las siguientes atribuciones financieras:

- Fijar todo impuesto por mayoría absoluta de votos;

- Contraer empréstitos dentro de los límites necesarios para que su servicio anual, con el de la deuda consolidada no exceda de un 20% de su renta total;

- Solicitar del Congreso autorización para contraer empréstitos que excedan del 20% de su renta total;

- Votar anualmente el presupuesto municipal; y

- Examinar, aprobar o rechazar las cuentas de inversión del presupuesto del año. (89)

La nación Argentina aparentemente no tiene problemas en cuanto a la participación política de los ciudadanos que residen en Buenos Aires, pues éstos pueden elegir al Presidente y Vicepresidente a través de una Junta de electores. Por otro lado, tienen derecho a tener representantes tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores del Congreso Federal.

En cuanto a su régimen interior, ya que la capital (D.F.) está organizada bajo un régimen municipal y éste está integrado por un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo, los ciudadanos tienen derecho a elegir a los miembros que componen

(89) Linares Quintana, Segundo. op. cit. T. II. pp. 69-83.

dicho Concejo Deliberante, el cual está integrado por ciudadanos del mismo Distrito Federal y tiene amplias funciones, algunas de gran importancia como el fijar impuestos y contraer empréstitos, debido a que el propósito de su existencia es no agobiar al Congreso General con los problemas de la administración local.

En cuanto al Intendente Municipal, éste es la única persona a la que designa el Presidente, ya que igual que en nuestro país, él es el jefe inmediato y local de la capital de la nación.

3.3 VENEZUELA; CARACAS, ASIENTO DE LOS PODERES FEDERALES.

3.3.1 ANTECEDENTES.

Venezuela ha sido un país que se caracterizó por su inestabilidad política. Esta se ha visto reflejada en las numerosas constituciones que han regido a este país desde 1811, primera Constitución en América Latina que declaró la independencia de su país del rey de España.

Entre las constituciones que son consideradas como importantes encontramos la de 1850, la cual estableció un sistema centro-federal, el cual consistía en la combinación de la existencia de un gobernador de provincia que dependía del poder ejecutivo y una diputación provincial compuesta de diputados elegidos en elecciones locales. Esta constitución fue derogada por la de 1857 suprimiendo así, por lo tanto, el sistema centro-federal. Sin embargo, ésta tuvo vigencia tan sólo nueve meses, pues fue desplazada por la de 1859 la cual restituyó el mencionado sistema y dio cierta autonomía a las provincias.

No es sino hasta 1925 en que se realiza una reforma total, pues se agregan a la Constitución una lista de reservas a la competencia federal lo cual trajo como consecuencia la limitación de la autonomía de los Estados. Por otra parte, legalizó la

práctica de que el Presidente designara a los gobernadores de los Estados, convirtiéndolos en agentes del poder ejecutivo. También limitó el derecho de reunión y asociación. (90)

La Constitución de 1925 tuvo varias reformas en 1931, 1936, 1945, 1947, 1953 y 1961. Esta última es la Constitución vigente que rige a la República de Venezuela.

De conformidad con el art. 2o. de esta Constitución la República de Venezuela es un Estado Federal. Este está compuesto de veinte estados, un Distrito Federal, 2 Territorios federales y las dependencias federales. (Art. 9o.)

El poder ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República quien dura en su cargo 5 años. El Presidente es asesorado por un Consejo de Ministros. (Art. 181)

El poder legislativo es ejercido por un Congreso, integrado por una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores está formada por 47 miembros más los expresidentes, mientras que la Cámara de Diputados se compone de 201 miembros. (Art. 138).

El poder judicial lo ejercen la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales.

En cuanto al régimen de los Estados, el art. 15 const. señala que éstos son autónomos e iguales. El art. 17 establece que los Estados pueden: organizar sus poderes públicos de acuerdo con la constitución; organizar sus municipios y su división político-territorial; administrar sus bienes y la inversión del situado constitucional; organizar la policía urbana y rural; y todo lo que no corresponda a la competencia nacional o municipal.

En cada Estado existe una Asamblea legislativa, la cual puede legislar sobre las materias de competencia estatal; aprobar o no la gestión del gobernador; sancionar la ley de Presupuesto del Estado; y las demás que le atribuyen las leyes. (Arts. 19 y 20).

(90) Wolf, Ernesto. Tratado de Derecho Constitucional Venezolano. pp. 18-37.

El poder ejecutivo de cada Estado lo ejerce un gobernador, el cual es agente del Ejecutivo Nacional. (Art. 21).

El poder Judicial está constituido por un Juzgado Superior, Tribunales de primera instancia y un Consejo de Judicatura que designa a los Jueces y ejerce autoridad disciplinaria sobre los tribunales.

Los Estados se dividen en distritos y municipios. Cada distrito tiene un Concejo municipal y cada municipio una Junta comunal.

A pesar de lo establecido por la constitución, es conveniente anotar que la doctrina coincide en afirmar que Venezuela es una federación centralizada. Las razones son las siguientes:

- Se reservan a la competencia federal prácticamente todas las materias sobre las que podría legislar una entidad política. A los Estados les corresponde todo lo que no es de la competencia nacional o municipal, lo cual reduce considerablemente las materias sobre las cuales puede legislar o ejercer su autonomía. De esta forma, la legislación de los Estados se limita a las leyes consagradas a la organización de sus propios poderes y a la división de su territorio. Por otro lado, sólo pueden legislar en materia de papel sellado, por lo que sus ingresos son insuficientes para los gastos del Estado. Esto ha provocado que a cada Estado se le dé una participación en las rentas nacionales conocida como situado constitucional, por lo cual no se puede hablar de estados autónomos, al ser éstos dependientes económicamente del gobierno central.

- En cuanto al poder ejecutivo, los Estados delegaron al Presidente la facultad de elegir al gobernador, por lo que éste es quien nombra y remueve libremente a dicho funcionario. En consecuencia, estando el gobernador más ligado al Presidente, se esforzará más por apearse a la política del Presidente que a la Asamblea legislativa del Estado.

De las anteriores anotaciones podemos concluir que la forma de estado de la República de Venezuela es más bien centralista y no federalista, pues los Estados no gozan de autonomía.

3.5.2 CARACAS, ASIENTO DE LOS PODERES FEDERALES.

Como en todo sistema federal, es necesaria la existencia de un D.F., en el que se asienten los poderes federales. En el caso de Venezuela, este D.F. es Caracas, creado en 1909. (Art. 11 constitucional). Por su parte, el art. 12 señala que el D.F. deberá estar organizado por leyes orgánicas en las cuales se deje a salvo la autonomía municipal.

Esta ley orgánica de que habla el art. 12 es la Ley Orgánica del D.F. de 1936, la cual establece un régimen político administrativo híbrido, pues el D.F. es a la vez una entidad federal y municipal, con un sistema de autonomía municipal atenuado.

De conformidad con la Ley orgánica de 1936, el régimen gubernativo del D.F. se divide en civil y político y administrativo y económico.

El régimen civil y político está a cargo del Presidente de la República quien lo ejerce por conducto de un gobernador nombrado y removido libremente por éste. El régimen administrativo y económico es ejercido por medio de un Concejo municipal y por el gobernador quien es también la primera autoridad ejecutiva en todo lo administrativo y económico.

Los miembros del Concejo Municipal son elegidos por los ciudadanos del D.F. Este Concejo tiene funciones deliberantes y normativas, las cuales comparte con el gobernador. De esta forma, el gobernador tiene funciones tanto federales como municipales, lo cual trae como consecuencia que la autonomía municipal del distrito esté atenuada.

El gobernador ejerce dos tipos de competencias, las competencias políticas, como órgano directo de la primera autoridad civil y política que es el Presidente; y las competencias administrativas como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico.

Las competencias políticas pueden agruparse en competencias: en relación al poder nacional; como primera autoridad de policía

en el D.F.; en relación a la administración municipal; y en relación al Concejo municipal.

Las competencias administrativas se agrupan en: administrativas generales, en relación al Concejo municipal; en relación a las oficinas y dependencias administrativas del distrito; reglamentarias (puede dictar reglamentos que considere necesarios referentes a la ejecución de las ordenanzas y resoluciones del Concejo municipal), sin alterar su espíritu, propósito o razón); en relación con los funcionarios y empleados públicos municipales; en relación con los contratos municipales; en relación con las obras públicas municipales.

Por lo que se refiere al Concejo Municipal, a éste le corresponden las funciones deliberantes o legislativas de orden local. Se le atribuye primordialmente el ejercicio de la autonomía normativa, así como la participación en actos individuales taxativamente enumerados.

Sus competencias pueden agruparse en:

- Competencias normativas. La principal es "dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones que reglamentan el ejercicio de la autonomía que ejerce el municipio en todos los ramos que se expresan en el cap. IV de esta Ley" (Art. 41, ordinal 2). Las materias en relación a las cuales el Concejo puede ejercer su autonomía normativa son: los servicios de policía, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos y demás de carácter municipal; los servicios de vigilancia contra el analfabetismo, el servicio de higiene; la administración de sus ejidos y terrenos propios; y la organización de sus rentas.

- Competencias deliberativas generales. De acuerdo con el art. 41 son: admitir y resolver sin dilación las soluciones que se le dirijan sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacionen con el interés público o privado; y ejercer y cumplir las demás atribuciones que le señalen la presente ley o cualquiera otra.

- Competencias deliberativas en relación con el propio Concejo. Entre estas tenemos: nombrar de su seno un presidente y

un vicepresidente; dictar su reglamento interior; calificar a sus miembros y resolver sobre sus renunciaciones; conceder licencias a sus miembros; elegir fuera de su seno, en la 2a. quincena de abril de cada año, al síndico procurador municipal y el que debe suplir las faltas temporales o absolutas de dicho funcionario.

- Competencias deliberativas en relación con la administración municipal. Estas son: en materia de creación de servicios públicos: crear escuelas primarias y reglamentarlas; en materia de administración financiera: considerar el proyecto de presupuesto de gastos y rentas del municipio que debe presentarle el gobernador y aprobarlo o modificarlo; en materia de funcionarios públicos: presentar al gobernador las ternas para el cargo de administrador de rentas municipales; fijar las finanzas que debe presentar el administrador de rentas municipales y el recaudador de rentas del Departamento Vargas; en materia de control de la administración municipal: aprobar el establecimiento o contratación de loterías para fines de beneficencia, aprobar las obras e inversiones del gobernador que excedan individualmente de cien mil bolívares, dar o negar su aprobación a los contratos que celebre el gobernador y examinar la exposición que debe presentarle el gobernador y el informe anual.

De lo anterior se concluye que la autonomía del Concejo municipal es normativa, y sus atribuciones limitan esa autonomía a sólo funciones deliberativas.

El D.F. se divide territorialmente en dos Departamentos: Libertador y Vargas, y éstos a su vez se dividen en Parroquias.

En cada Departamento hay un Prefecto, como órgano y agente inmediato del gobernador del distrito. Los prefectos deben cumplir y hacer cumplir los acuerdos, ordenanzas y resoluciones del Concejo municipal y los reglamentos y disposiciones sobre sanidad.

Los dos Departamentos del D.F. están divididos territorialmente en parroquias cuya ampliación numérica o modificación se atribuye al Concejo municipal. En cada parroquia debe existir un Jefe civil, nombrado por el prefecto, previa

aprobación del gobernador. Los Jefes civiles tienen la obligación de hacer publicar en las parroquias las leyes y decretos del gobierno federal y las ordenanzas y acuerdos del Concejo municipal cuando se lo ordenen los prefectos, a quienes avisarán la fecha de la publicación., (91)

La República de Venezuela vive una situación peculiar, diferente en cierto sentido a la de nuestro país y a la de los dos países estudiados. Esta peculiaridad estriba en el hecho de que los Estados, a pesar de lo que marca la Constitución no son autónomos, lo que ha provocado que se viva más un centralismo que un federalismo.

Por lo que respecta a la capital, la misma doctrina acepta que tiene una autonomía municipal atenuada, pues el gobernador es nombrado y removido libremente por el presidente, por una parte, y por otra, funge como la primera autoridad en lo civil y político y en lo administrativo y económico. Las funciones que corresponden al Concejo, por lo tanto, debe compartirlas con el gobernador.

En cuanto a la participación política de los ciudadanos del D.F. es también limitada: tienen derecho a votar para elegir al Presidente, tienen representantes en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, sin embargo, en cuanto a su régimen interior sólo pueden votar para elegir a los miembros del Concejo municipal, ya que el gobernador lo elige el Presidente; a los Prefectos los elige el gobernador y a los Jefes civiles de las parroquias los elige el prefecto con aprobación del gobernador.

(91) Brewer-Carias, Allan R. Instituciones políticas y constitucionales. T. II. pp. 681-703.

CAPITULO IV.

4.1 EVALUACION DE LA LABOR REALIZADA POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Una vez expuestos los antecedentes y las normas que rigen a la Asamblea de Representantes, en el presente capítulo se realizará un juicio crítico del desempeño de las facultades que ha ejercido, de tal forma que al final estemos en condiciones de poder elaborar una propuesta.

Siguiendo el orden establecido en la Constitución encontramos que la primera facultad que tiene la Asamblea es la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias que taxativamente señala el inciso A de la base 3a., fracción VI, del art. 73. En este orden de ideas viene al caso recordar que como ya se había mencionado (92) la diferencia entre reglamentos, bandos y ordenanzas consiste de acuerdo con el art. 4o. del RGIARDF, en lo siguiente:

Los reglamentos son el conjunto de normas de carácter general y obligatorias que tienen por objeto proveer en la esfera administrativa la aplicación y observancia de las leyes relativas al D.F., o dictadas con el objeto de regular las materias contenidas en el art. 73-VI, base 3a. Los bandos a diferencia de los reglamentos son resoluciones donde se da una orden de carácter temporal o que se refieren a un suceso determinado. Por otra parte, las ordenanzas son también un conjunto de normas obligatorias, pero que a diferencia de los reglamentos, regulan las condiciones de prestación de un servicio público.

En uso de esta facultad, la Asamblea ha emitido 10 reglamentos, entre ellos el que se refiere a su Gobierno Interior cuyo fundamento constitucional se encuentra en el inciso I de la base 3a., fracción VI del art. 73. Los restantes son los siguientes:

(92) Supra. pp. 113-114.

Durante el 2o. período de sesiones del primer año en funciones de la Asamblea se emitieron: el Reglamento de Tránsito, el que rige el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en la ciudad de México y el del Servicio de Limpia.

Durante el 1er. período de sesiones del segundo año en funciones de la Asamblea se emitieron: el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación social del D.F., el de Atención de Minusválidos y el del Servicio de Agua y Drenaje.

Finalmente, durante el 2o. período de sesiones del segundo año en funciones de la Asamblea se emitieron: el Reglamento de Protección Civil, el de Protección de los No Fumadores en el D.F., y el de Transporte Urbano de Carga. Actualmente, se encuentran en estudio el Reglamento de Panteones y el de Areas Verdes.

Por lo que respecta a las ordenanzas, aprobó una en la que se establecen los mecanismos que deberá poner en práctica el gobierno de la ciudad para facilitar y agilizar los trámites de defunción de los habitantes del D.F. Dicha ordenanza está integrada por 5 artículos y 2 transitorios.

La facultad reglamentaria que tiene la Asamblea es de gran trascendencia, pues, las normas estipuladas en los reglamentos arriba mencionados afectan de alguna manera a todos los habitantes del Distrito Federal.

Por otra parte, el que exista un órgano de participación ciudadana encargado de la elaboración de tales reglamentos, ha ocasionado que exista un estrecho vínculo entre representantes y ciudadanos, ya que en su elaboración la ciudadanía ha contribuido con sus ideas en los foros de consulta popular organizados por la Asamblea.

No obstante lo anterior, en la práctica los reglamentos no han tenido la aplicación deseada debido a diferentes circunstancias entre las que se encuentran:

- Falta de disposición por parte de las autoridades del DDF para vigilar que se cumplan las normas establecidas en los reglamentos y para sancionar adecuadamente en caso de su

inservancia, según lo establecido por el artículo 17 fracciones VII, IX y XI de la LDOCF. Ante tal situación los representantes y las autoridades del ODF acordaron sostener reuniones periódicas de trabajo para analizar cada uno de los ordenamientos y lo que requieren para ser aplicados en forma óptima.

- La no consideración de la crisis económica por la que atraviesa el país y la consecuente falta de recursos en el presupuesto del Departamento del D.F., para poder materializar la infraestructura que se requeriría para cumplir con el Reglamento de Limpia, el de Minusválidos, el del Servicio de Aguas y Drenaje o el de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.

- La deficiente difusión de los reglamentos para conocimiento de los habitantes del D.F. Sin embargo, nos atrevemos a afirmar que este argumento no es del todo objetivo. Pues por vía de los medios de comunicación se les han dado a conocer, además la Asamblea ha distribuido ejemplares gratuitos de los mismos. Por otra parte, no debe olvidarse que el desconocimiento de la ley no exime a nadie de su cumplimiento.

- La no existencia dentro de la Asamblea de una comisión técnica legislativa que se encargue de revisar el contenido y redacción de las disposiciones implicadas en los reglamentos. Por medio de ella se evitarían confusiones y modificaciones innecesarias.

- Falta de campañas educativas que concienticen a la población civil sobre la importancia que tiene el cumplimiento de normas jurídicamente establecidos. Importancia que llendo más allá de evitar la sanción que se aplicaría en caso de infringirlas alcanza el bienestar personal y de toda la comunidad.

- La corrupción imperante entre los inspectores y supervisores adscritos a las Delegaciones políticas.

Y, sin embargo, la necesidad de actualizar los reglamentos era evidente, pues algunos tenían ya 10 ó 20 años en vigor, por lo que resultaban obsoletos.

Es necesario señalar que la facultad reglamentaria de la Asamblea contrariamente a lo que se pueda pensar es limitada.

Así, se observa, en lo que de conformidad con el art. 73 constitucional queda bajo competencia de la Asamblea y en lo que por otra parte relativo también al Distrito Federal, queda en manos del Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere al inciso J en el que se le da facultad a la Asamblea de iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al D.F., es pertinente observar que, en este caso, no se limita a la Asamblea en cuanto a las materias sobre las cuales puede ejercer dicha facultad, como sucede con la facultad reglamentaria, sino que se le da la opción abierta para que realice sus proposiciones. En uso de esta facultad la Asamblea ha presentado diversas iniciativas ante el Congreso de la Unión entre las que encontramos:

- Reformas a la Ley Orgánica del DDF para que desaparezca el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

- Reformas al Art. 26 de la Constitución Política para dar intervención a la ARDF en el sistema de planeación democrática.

- Reformas al Art. 73-VI base 6a. constitucional para que la ARDF ratifique el nombramiento del Procurador General de Justicia

- Reformas al art. 366-VI del Código Penal para que se imponga pena de prisión de 30 a 40 años a quien se robe un infante menor de diez años.

- Reformas a los arts. 10., 30., 50. y 60., de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., para dar facultades a la ARDF como la instancia aprobatoria del Programa Director de Desarrollo Urbano del D.F.

- Reformas al art. 73-VI base 3a., inciso K para que la ARDF apruebe el nombramiento del Jefe de la policía capitalina.

Por lo que respecta a esta facultad, consideramos que debe reformarse el art. 71 constitucional con la finalidad que se incorpore a éste la Asamblea de Representantes del D.F., como órgano facultado para iniciar leyes o decretos en materias relativas al D.F., situación por demás ilógica, ya que éstas tienen nulo conocimiento de los problemas que afronta esta entidad.

De esta forma, la nueva redacción del Artículo 71 constitucional quedaría de la siguiente manera:

Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

III. A las legislaturas de los Estados, y,

IV. A la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en materias relativas al Distrito Federal, quedando excluidas en cuanto a este aspecto, las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, por la Asamblea de Representantes del D.F., o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Por lo que respecta a la facultad establecida en el inciso B de la base 3a., fracción VI, del art. 73 constitucional, la Asamblea puede proponerle al Presidente la atención de problemas que considere prioritarios para que los tome en cuenta en el Presupuesto de Egresos del D.F. que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En ejercicio de esta facultad la ARDF aprobó la propuesta sobre problemas prioritarios a considerar en el Presupuesto de Egresos de 1990 del D.F., el cual hizo llegar al Presidente a través del Jefe del DDF. Esta propuesta estuvo conformada por 14 programas prioritarios los cuales se definieron a partir de las siguientes consideraciones: la relación Jurídica, administrativa y funcional del D.F., con el Estado de México; el crecimiento desmedido de la mancha urbana metropolitana, la difícil situación económica que vive el país y la impostergable atención a las necesidades de alimentación, salud, educación, recreación, protección a los menores de escasos recursos y de trabajo productivo para los ancianos, las mujeres y los jóvenes. Estos 14 programas prioritarios corresponden a las materias de: abasto y comercialización, agua potable, ampliación y mejoramiento de la planta física educativa, aportaciones a la administración de

justicia, desarrollo y servicios sociales, drenaje, y tratamiento de aguas negras y mejoramiento urbano, previsión y control de la contaminación ambiental, recolección y tratamiento de basura, regulación de la tenencia de la tierra, salud, seguridad pública, transporte y vivienda.

En cuanto al presupuesto de egresos de 1991, la Asamblea reclamó mayor gasto público para atender 11 problemas prioritarios, de entre ellos: vivienda, degradación del ambiente, transporte urbano y suburbano, salud, seguridad pública, la atención a los grupos marginados y generación de empleos productivos.

Dado que en ninguna parte se establece la obligación del Presidente de la República para tomar en cuenta los planteamientos que le hace la Asamblea, éste las ha considerado parcialmente, por lo que la mencionada facultad aun no le ha dado un peso político importante a la Asamblea.

El inciso C del artículo mencionado complementa a la facultad establecida en el inciso B, pues, de conformidad con aquél la Asamblea puede recibir los informes trimestrales que le presenta la autoridad administrativa sobre los cuales, debe realizar un informe anual en el que analice la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, informe que, votado por el Pleno de la Asamblea, lo remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que sea considerado durante la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal.

Los miembros de la Asamblea designaron una comisión especial que se ha encargado de realizar las dos facultades, ésta es la Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del D.F. Los miembros de esta comisión consideran que mediante los informes trimestrales la ciudadanía puede enterarse del destino que tienen sus impuestos, además de que propician que exista una forma más transparente de gobernar, pues, por medio de ellos se pueden detectar fallas en la aplicación de ciertas partidas presupuestales. Por otro lado, los representantes han pedido a las autoridades que incluyan en los informes: las metas que se hallan alcanzado en el trimestre, la aplicación del gasto,

un análisis detallado del cumplimiento del decreto presidencial de austeridad y el comportamiento de los ingresos en el lapso.

Tanto las autoridades como los representantes de la Asamblea han cumplido con sus funciones correspondientes en este rubro. Al revisar el informe anual del ejercicio del presupuesto del año pasado, la ARDF determinó que aquél cumplió en forma razonable con los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal y sugirió que en los informes trimestrales se agreguen los indicadores de gestión que permitan evaluar con mayor objetividad el impacto social de la ejecución de los programas del DDF.

Esta facultad proporciona un mayor alcance a la labor que realiza la Asamblea, pues, ahora existe un órgano específico directamente involucrado con la ciudadanía del D.F., que se encarga de vigilar el destino que se le da al Presupuesto de Egresos, aunque, aquí también, una vez más, la labor de mayor importancia la realiza la Cámara de Diputados, labor que consiste en revisar la cuenta pública del Distrito Federal y como consecuencia fincar responsabilidades si el presupuesto no se ejerció correctamente.

De acuerdo con el inciso D, la Asamblea puede citar a los servidores públicos que señale la ley para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del D.F.

La ARDF en ejercicio de esta facultad ha citado a comparecer a diversos funcionarios, entre los que se encuentran: el Jefe del Departamento del D.F., quien ha comparecido en dos ocasiones, al iniciarse el 2o. periodo de sesiones de 1989 y de 1990, dando a conocer el estado que guarda la administración del D.F.; y respondiendo a los cuestionamientos que le hicieron los representantes de la Asamblea; los Delegados Políticos; el Procurador de Justicia del D.F.; el Director del Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano Populares; el Director General de la Comisión Federal de Electricidad, el Director General de Reclusorios, el Director de Control y Prevención de la Contaminación del DDF, el Director de Leche Industrializada

(LICONSA), el Director General Jurídico y de Estudios Legislativos, el Director General de la Policía Auxiliar, el Director General de Operaciones de la SGPvV, el Director del Registro Civil y el Director del Sistema de Transporte Colectivo.

A partir de dichas comparecencias, los representantes han tenido la oportunidad de cuestionar directamente las acciones que emprenden las autoridades, de reflexionar sobre los problemas que aquejan a la ciudadanía y sobre las alternativas más idóneas para su solución.

Pasando a la facultad establecida en el inciso E, éste indica que la Asamblea puede convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la base 3a., es así como durante el tiempo que lleva funcionando la ARDF ha abordado los siguientes temas en consulta pública: Juventud y educación, transporte urbano, reforma electoral, delitos sexuales, vivienda popular, seguridad pública, reglamento de reclusorios, calidad del aire y su problemática de medición en el D.F., ciencia, tecnología e informática, situación, derechos y perspectivas de la niñez en la ciudad de México, comercio en centros de abasto y en la vía pública, cultura, tercera edad, drogadicción, transporte de carta, prostitución, reglamento de construcciones y sobre la protección jurídica de las viviendas de interés social en el D.F.

Las consultas públicas han sido la mejor manera para que representantes y ciudadanos estén en contacto directo y hagan saber éstos a aquéllos sus inquietudes, ideas y opiniones, sobre los temas mencionados; acción sumamente importante ésta, pues de dichas consultas partieron en muchas ocasiones para desempeñar otras facultades como la elaboración de reglamentos, la realización de labores de gestoría y el iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

La facultad siguiente es la llamada de gestoría y que consiste en atender las peticiones que le formule la ciudadanía demandando a las autoridades competentes su intervención para la solución de los problemas.

Esta facultad no era competencia del Congreso de la Unión ni de algún otro órgano por lo que el dotar a la Asamblea con ella ha sido muy importante. De esta forma, los representantes de la ARDF han realizado visitas sorpresa a diversos lugares y han atendido bastantes peticiones sobre todo en lo que se refiere a comercio ambulante, dotación de servicios públicos (suministro de agua potable, drenaje y alumbrado público, principalmente), vivienda, regularización de la tenencia de la tierra, ataque contra la contaminación ambiental, impuesto predial y del agua, injusticias cometidas por la policía judicial federal y del D.F., protección civil, niños extraviados y robados, etc.

Las demandas han sido presentadas ante el Comité de Atención Ciudadana quien se encarga de canalizarlas oportunamente ante las autoridades correspondientes para su atención y posible solución. Este Comité además ha proporcionado también asesoría jurídica.

La labor de gestoría de la Asamblea ha sido importante, pues, de 4840 demandas que le han sido presentadas en 2 años que lleva trabajando, el 50% han sido resueltas, según estadísticas elaboradas por los propios representantes.

En cuanto a la facultad establecida en el inciso G, por realizarse ésta en forma interna, no se efectuó su evaluación.

Finalmente, la facultad que tiene de aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., que haga el Presidente de la República, (inciso H), se ha ejercido en dos ocasiones cumpliendo con los requisitos establecidos en su Reglamento para el Gobierno Interior.

A este respecto, es conveniente mencionar que aún permanece en la fracción II del art. 79 constitucional, la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para recibir la protesta de los magistrados del Distrito Federal. Esta fracción, a nuestro juicio, debe ser derogada para evitar confusiones, pues ahora corresponde como se menciona arriba, a la Asamblea de Representantes el ratificar los nombramientos y recibir la protesta de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.

En cuanto a la organización interna que ha llevado a cabo la Asamblea, es conveniente hacer notar que sus miembros han logrado que se convierta en un verdadero órgano pluripartidista. pues, las comisiones de trabajo están integradas en su mayoría por representantes de diversos partidos, por otro lado, el cargo de presidente de la Mesa Directiva ha sido ocupado también por miembros pertenecientes a todos los partidos que conforman la Asamblea.

4.2 SOLUCION AL PROBLEMA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.

En páginas anteriores afirmamos que los ciudadanos del Distrito Federal tienen restringidos sus derechos políticos, en cuanto a su régimen interior, en virtud de que no eligen en forma directa a las autoridades que conforman el gobierno de esta entidad. Tal situación fue reconocida por el Presidente José López Portillo quien promovió una reforma constitucional para dar solución a este problema; posteriormente, fue el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado quien al percatarse de que dicha reforma no había funcionado convocó a la ciudadanía en general, asociaciones políticas, partidos políticos, universidades, etc., a participar en las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del D.F., reconociendo de la misma forma dicho problema.

En este foro se expusieron diversas propuestas adoptándose, finalmente la que consistía en crear una Asamblea de Representantes cuya naturaleza jurídica es la de ser un órgano de representación ciudadana, de acuerdo a la base 3a., fracción VI, del art. 73 constitucional.

Del análisis que se ha hecho de la organización y funcionamiento de la ARDF se puede concluir que ésta no ha constituido la solución esperada, básicamente, por dos circunstancias:

1.- Por el hecho de que para cumplir cabalmente con las funciones que tiene asignadas a su cargo depende de las acciones que realice el Departamento del Distrito Federal y el Congreso de la Unión, pues éstos dos órganos continúan conservando las facultades más importantes por lo que respecta al gobierno del Distrito Federal. A la Asamblea se le dieron, prácticamente, facultades de consulta y de opinión, lo cual pone en entredicho la voluntad del Presidente de la República de dar una solución auténtica a este problema.

2.- Porque el Departamento del Distrito Federal se ha encargado desde la creación de la Asamblea de entorpecer su

labor, dando origen a Consejos Ciudadanos y a la Procuraduría Social del D.F., órganos que han venido desempeñando las mismas funciones que realizan las comisiones y el Comité de Atención Ciudadana de la Asamblea.

A este respecto, se puede señalar que la función de la Procuraduría Social - que es el órgano que más preocupa a los representantes -, es recibir quejas e inconformidades motivadas por algún acto administrativo de cualquier autoridad o funcionario del DDF en lo que se refiere a los siguientes aspectos: deficiencia en el servicio de limpieza, alumbrado, ruta 100, etc.; negligencia de funcionarios del DDF; indolencia en la prestación de servicios asistenciales del DDF; abusos de autoridad por parte de la fuerza pública; trámites de regularización y tenencia de la tierra y asesoría en la administración de condominios.

Los representantes manifestaron su objeción al Jefe del DDF argumentando que estos organismos tenían facultades similares a las desempeñadas por la Asamblea, por lo que le restan importancia a ésta. Ante tales afirmaciones, el Jefe del Departamento llegó a un acuerdo con los representantes, el cual consistió en que la Procuraduría debería informar a la ARDF sobre los principales asuntos que atiende y la Asamblea a su vez debía hacerle las recomendaciones que considerara pertinentes. Por otro lado, cuando se efectuaran reuniones de los Consejos ciudadanos, se invitaría a los representantes a participar en los trabajos.

A pesar de tal acuerdo, en el mes de agosto del presente año, la fracción del PAN de la Asamblea presentó ante el Pleno una iniciativa de reformas y adiciones al Reglamento para el Gobierno Interior de la ARDF, en la que se propone incorporar a ésta la Procuraduría Social como órgano administrativo, el objetivo consiste en fortalecer a la Asamblea, evitar la duplicidad de funciones y defender a la ciudadanía. El PAN fundamentó su propuesta afirmando que la existencia de la Procuraduría no es justificable, pues existe duplicidad en órganos de representación y defensa ciudadanas. Aseguran además que el DDF cuenta ya con órganos de vigilancia y supervisión de

la administración pública interna como son la Contraloría General y las Contralorías Delegacionales. Por otra parte, sostuvieron que resulta política y jurídicamente inconveniente que la Procuraduría, encargada de resolver los problemas y conflictos que se dan entre los ciudadanos con las entidades de servicios públicos capitalinos, dependa precisamente del órgano vigilado que es la administración pública del D.F.

A partir de las consideraciones planteadas, nos atrevemos a sostener que es necesaria la revisión teórico-práctica jurídica de la naturaleza de la ARDF con intención de establecer de forma más congruente el espacio para el legítimo ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos del D.F.

Dicha revisión deberá plantear convertir la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en un Congreso Local para esta entidad con lo cual se logrará que la ciudadanía del D.F. tengan menos restricciones en cuanto a sus derechos políticos y que los poderes federales no tengan que salir de esta entidad, la cual, fue creada precisamente para que residan en ella los poderes federales.

Las razones en que se fundamenta tal proposición son las siguientes:

- En principio este órgano legislativo estaría compuesto por ciudadanos exclusivamente del Distrito Federal que conocieran a fondo los problemas que tiene esta entidad y que por lo tanto tomaran mejores decisiones. Esto implica, a la vez, que se legitimarían las decisiones del gobierno pues ya no se tomarían de forma unilateral, y, sobre todo, debe remarcarse que tales ciudadanos representantes al Congreso Local se elegirían por medio de un proceso electoral votado por los ciudadanos del D.F.

- Permitiría que el Congreso de la Unión se dedicara exclusivamente a la legislación en materia federal, ya que el Congreso local emitiría la legislación para el Distrito Federal posibilitando así un análisis más profundo y actualización de las leyes para esta entidad.

- Su constitución y funcionamiento se establecerían dentro de la Constitución General, por lo que no interferiría con las funciones que debe realizar el Congreso de la Unión.

Las funciones que ejercería dicho Congreso serían las siguientes:

- Legislar en forma exclusiva para el Distrito Federal en aquellas materias que no fueren de competencia federal;

- Formularía, revisaría y dictaminaría sobre el Presupuesto de Ingresos y Egresos, así como el cumplimiento de los programas del presupuesto del gobierno capitalino;

- Revisaría los planes de desarrollo urbano y la ejecución de los mismos;

- Aprobaría los nombramientos de magistrados y de ser posible de los Delegados políticos;

- Tendría facultades de promoción y gestoría las cuales son muy importantes, pues de este modo, los diputados locales no perderían el contacto con la ciudadanía y sus problemas;

- Serviría de contrapeso al Ejecutivo Federal en cuanto que éste es el responsable del gobierno del D.F.

Creemos que esta medida debió haberse tomado desde las reformas de 1987, y que la principal razón para que no fuera así, es que el partido en el poder no desea perder espacios, sobre todo tratándose del Distrito Federal, entidad que es la sede de los poderes federales. El establecimiento de un Congreso local propiciaría una mayor y mejor democracia en el Distrito Federal, por lo que es importante que la ciudadanía tenga conciencia de que su participación tanto para elegir a las autoridades como para hacer saber sus opiniones e inquietudes en las decisiones que éstas toman es trascendental, de otro modo, la creación del Congreso Local sería inútil y se convertiría en un órgano más que aprueba todas las iniciativas que provengan del Presidente o del partido en el poder.

C O N C L U S I O N E S .

1.- El Distrito Federal, sede de los poderes federales, es la entidad más importante de nuestro país, política, económica y culturalmente. Esto ha traído como consecuencia una sobre población que pide ser escuchada y que se le ayude a resolver sus problemas.

2.- El problema posiblemente más complejo a que se enfrentan los ciudadanos que viven en el Distrito Federal es el referente a la participación democrática en el gobierno de esta entidad, pues tal participación es muy restringida en virtud de que sólo pueden votar para elegir al Presidente de la República, a los senadores y diputados al Congreso Federal y recientemente a los representantes a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Por otra parte, tampoco pueden autodeterminarse, en tanto que la organización de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se encuentra ya comprendida en la Constitución General.

3.- El hecho de que los ciudadanos del Distrito Federal no puedan elegir a las autoridades que conforman su gobierno trae como consecuencia que éstas no tengan la representatividad política necesaria y que su conocimiento respecto de los problemas de esta entidad, no sea del todo óptimo, reflejándose esta situación en el poco acierto de sus decisiones.

4.- La limitación en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos del D.F., se originó desde el año de 1901, al facultar al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y, posteriormente, en 1928 al suprimirse el régimen municipal de esta entidad.

5.- Consciente de esta situación el Presidente José López Portillo inició una reforma a la Constitución con la que se pretendió resolver el problema. Dicha reforma consistió en

introducir el referéndum y la iniciativa popular a nuestra Constitución política, como mecanismos de participación ciudadana; sin embargo, tal reforma no funcionó, básicamente por dos razones:

1o. Porque es necesario que exista una cierta evolución de las instituciones de la democracia representativa para que funcionen las instituciones de la democracia semidirecta, y,

2o. Porque tenían una reglamentación que resultó inoperante.

El resultado fue que en 10 años que estuvieron en vigor dichas instituciones, jamás se aplicaron.

6.- La organización vecinal ha sido también otro de los mecanismos que se han intentado llevar a cabo para mejorar la situación política de los habitantes del Distrito Federal, sin embargo, tampoco ha funcionado porque no se les ha dado la difusión necesaria y porque su reglamentación ocasiona que en la práctica se pierda la clara participación ciudadana que se pretende alcanzar, además los partidos políticos han desvirtuado la función de estas organizaciones al utilizarlas para sus fines particulares.

7.- Posteriormente, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado al reconocer la situación de restricción que padecen los ciudadanos del Distrito Federal, convocó a consultas públicas de las cuales se originó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

8.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de participación ciudadana que lleva 2 años en función, demostrando que existe la necesidad de un organismo integrado por ciudadanos del Distrito Federal que conozcan sus problemas y se dediquen especialmente a la búsqueda de sus soluciones. No obstante esto, las facultades que le otorgó el legislador fueron tan limitadas que su labor no ha trascendido como se hubiera querido.

9.- La situación que viven otros países del Continente Americano con un régimen federal es similar a la nuestra.

A este respecto, en el caso de los E.U.A. no obstante el Distrito de Columbia resulta como el D.F., un territorio de magnitud limitada, su situación no sea tan apremiante debido a que en él no se concentra una parte importante de la población estadounidense.

En el caso de la nación Argentina, ésta goza de una mejor situación dado que su capital está organizada bajo un régimen municipal integrado por un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo, cuyos miembros son elegidos por los propios ciudadanos.

Venezuela, en cambio, a pesar de tener un régimen federal, se inclina más al centralismo, en consecuencia, los ciudadanos que habitan Caracas, sólo pueden votar para elegir a los miembros del Concejo Municipal, el cual debe compartir sus facultades con el gobernador al ser éste la primera autoridad civil, política, económica y administrativa.

10.- Ante el vacío que aún existe en cuanto a la autodeterminación política de los ciudadanos del Distrito Federal, se sostiene que tal circunstancia puede ser superada por el establecimiento de un Congreso local, que dé cauce al ejercicio legítimo e inalienable de los derechos políticos de dichos ciudadanos, reconociendo en esta propuesta un paso franco y congruente hacia la democracia transparente de tal entidad.

11.- Finalmente, consideramos que la educación cívica juega un papel trascendental en este problema, pues es necesario que el ciudadano esté consciente de que vive dentro de una sociedad en la que es indispensable su participación para promover el cambio creativo y positivo.

B I B L I O G R A F I A.

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 9a. Edición. México. 1990. 897 pp.
- 2.- AGUIRRE VIZZUETT, JAVIER. Distrito Federal: Organización Jurídica y Política. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1989.
- 3.- BIELSA, RAFAEL. Derecho Constitucional Argentino. Editorial Roque. 2a. Edición. Buenos Aires. 1954. 217 pp.
- 4.- BREWER-CARIAS, ALLAN R. Instituciones políticas y constitucionales. Tomos I y II. Editorial Jurídica Venezolana. 2a. Edición. Venezuela. 1985. 480 pp.
- 5.- BRYCE, JAIME. La República Norteamericana. Tr. Adolfo Buylia y Adolfo Posada. Tomo I. Editorial La España Moderna. Madrid. 1911. 325 pp.
- 6.- BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1984. 1028 pp.
- 7.- BURGOA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. 23a. Edición. México. 1986. 1080 pp.
- 8.- CARPIZO, JORGE. Federalismo en Latinoamérica. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1973. 84 pp.
- 9.- CARPIZO, JORGE. Sistema Federal Mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1976. 92 pp.
- 10.- CASIELLO, JUAN. Derecho Constitucional Argentino. Editorial Perrot. Buenos Aires. 1954. 619 pp.

- 11.- DUVERGER, MAURICE. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Tr. Isidro Molás, Jorge Soletura y José Ma. Valles. Taurus ediciones. 8a. Edición. 1970. 651 pp.
- 12.- FLORESGOMEZ GONZALEZ, FERNANDO, CARVAJAL MORENO, GUSTAVO. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México. 1976. 193 pp.
- 13.- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 24a. Edición. México. 1985. 506 pp.
- 14.- GARCIA PELAYO, MANUEL. Derecho Constitucional Comparado. Editorial Manual de la Revista de Occidente. 7a. Edición. Madrid. 1964. 636 pp.
- 15.- GONZALEZ CALDERON, JUAN A. Curso de Derecho Constitucional. Tomos I y II. Editorial Depalma. 6a. Edición. Buenos Aires. 1978. 570 pp.
- 16.- GONZALEZ URIBE, HÉCTOR. Teoría Política. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1984. 683 pp.
- 17.- HAURIOU, MAURICE. Principios de Derecho Público y Constitucional. Tr. Carlos Ruiz del Castillo. Instituto Editorial Reus. 2a. Edición. Madrid. 587 pp.
- 18.- HELLER, HERMANN. Teoría del Estado. Tr. Luis Tobfo. Fondo de Cultura Económica. México. 1942. 357 pp.
- 19.- JELLINEK, GEORGE. Teoría General del Estado. Tr. Fernando De los Ríos Urruti. Editorial Albatros. Argentina. 1943. 647 pp.
- 20.- KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. Tr. Eduardo García Máynez. Imprenta Universitaria. 2a. Edición. México. 1958.

21.- LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 3a. Edición. México. 1936. 445 pp.

22.- LINARES QUINTANA, SEGUNDO V. Gobierno y Administración de la República Argentina. Tomo I. 2a. Edición. Editorial Tipográfica Editora. Argentina. 1959. 425 pp.

23.- MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán. Editorial Porrúa. México. 1980. 610 pp.

24.- MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN A. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1983. 477 pp.

25.- MARQUET GUERRERO, PORFIRIO. La estructura constitucional del Estado Mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1975. 437 pp.

26.- MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México. 10a. Edición. México. 1988. 647 pp.

27.- ORTIZ RAMIREZ, SERAFIN. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Cultura. México. 1961. 628 pp.

28.- PEREZNIETO CASTRO, LEONEL. Reformas constitucionales de la Renovación Nacional. Editorial Porrúa. México. 1987. 783 pp.

29.- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. 20a. Edición. México. 1985. 443 pp.

30.- ROUSSEAU, JUAN JACOBO. El Contrato Social. Editorial Porrúa. 8a. Edición. México. 1997. 178 pp.

31.- SANCHEZ AGESTA, LUIS. Principios de Teoría Política. Editora Nacional. Madrid. 1979. 596 pp.

- 32.- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Tomo I. 13a. Edición. México. 1985. 773 pp.
- 33.- SERRA ROJAS, ANDRES. Ciencia Política. Editorial Porrúa. 10a. Edición. México. 1984. 768 pp.
- 34.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 20a. Edición. México. 1984. 643 pp.
- 35.- WEBER, MAX. Economía y Sociedad. Tomo I. Tr. José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eduardo García Máynez. Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. México. 1964. 350 pp.
- 36.- WOLF, ERNESTO. Tratado de Derecho Constitucional Venezolano. Tomo I. Tipográfica Americana. Caracas. 1945. 435 pp.
- 37.- CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1985.
- 38.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos I a IV. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1987.
- 39.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNAM. El constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después. Tomo V. UNAM. 1988.
- 40.- I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Crónica y Memoria. Primer Período de sesiones. México. 1990. 380 pp.
- 41.- REVISTA "EL FORO". El Distrito Federal. 4a. Época. Números 8 a 10. Abril-Diciembre. 1955.

LEGISLACION CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ARGENTINA.
CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.
CONSTITUCION DE LA REPUBLICA VENEZOLANA.
LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.
CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES.
UNITED STATES STATUTES AT LARGE, VOLUME 87.
DISTRICT OF COLUMBIA SELF-GOVERNMENT AND GOVERNMENTAL REORGANIZATION ACT.
REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
REGLAMENTO DE PLANES PARCIALES.
REGLAMENTO INTERNO DE LAS JUNTAS DE VECINOS DEL D.F.
REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL D.F.