

219

RECIBIDA EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
AL 30 DE JUNIO DE 1993
Leyes

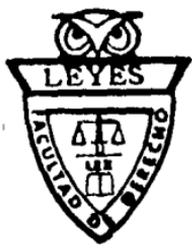
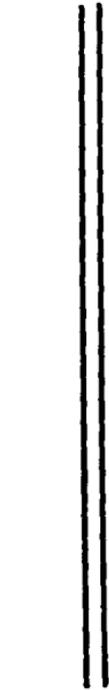


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL
DISTRITO FEDERAL EN 1993"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
DIAZ NUÑEZ JUAN MANUEL



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

RECIBIDA EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
AL 30 DE JUNIO DE 1993
Leyes

1994



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM.
PRESENTE.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero DIAZ NUÑEZ JUAN MANUEL, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL EN 1993", bajo la dirección de la Licenciada Rosa María Gutiérrez Rosas, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

La Licenciada Gutiérrez Rosas en oficio de fecha 17 de junio del presente año me manifestó haber aprobado y revisado la referida Tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Profesional.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., JUNIO 20 de 1994.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., junio 17 de 1994.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
PRESENTE.

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL EN - - 1993", elaborada por el pasante en Derecho DIAZ NUÑEZ JUAN MANUEL, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales para ser sometida a Examen Profesional.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Profesora Adscrita al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.



LIC. ROSA MARÍA GUTIÉRREZ ROSAS FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**A MI AMADA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO:
POR HABERME BRINDADO EL PRIVILEGIO
DE PERTENECER A UNA INSTITUCION
TAN PRESTIGIADA, BALUARTE DE LA
EDUCACION PROFESIONAL NACIONAL.**

**A LA FACULTAD DE DERECHO:
POR RECIBIRME EN SUS AULAS Y PERMITIRME
OBTENER EL CONOCIMIENTO, FRUTO DEL TESOR
Y EXPERIENCIA DE SUS DISTINGUIDOS
MAESTROS.**

**A MIS PADRES:
SR. EMILIANO DIAZ MORALES Y
SRA. DOLORES NUÑEZ MORENO
POR LA EDUCACION, VALORES Y PRINCIPIOS
QUE ME INCULCARON, PILAR DE MI
PERSONALIDAD.**

**A MIS HERMANAS:
JOSEFINA, MARIA DE LOURDES Y
MARTHA LILIA
POR SU COMPRESION Y COMPAÑIA.**

**A LA LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS:
POR SU VALIOSA CONTRIBUCION Y EL TIEMPO
DEDICADO EN LA CULMINACION DE ESTE TRABAJO.**

**A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DE SIEMPRE,
EN ESPECIAL A JOEL CARRANCO ZUÑIGA:
POR PERMITIRME COMPARTIR SU AMISTAD, ADEMAS
DE SU APOYO Y OBSERVACIONES REALIZADAS EN LA
PRESENTE INVESTIGACION.**

**A LA MUJER:
QUIENES PROPICIAN LA INSPIRACION
Y LA RAZON DE EXISTIR.**

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL EN
1993**

INDICE

	Página
INTRODUCCION.-	I

CAPITULO PRIMERO

**ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ESTRUCTURA
POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL**

1.1.- Breve referencia histórica	1
1.2.- Antecedentes nacionales	7
1.2.1.- Constitución de 1824	7
1.2.2.- Constitución de 1836	12
1.2.3.- Bases Orgánicas de 1843	15
1.2.4.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	18
1.2.5.- Constitución de 1857	19
1.2.6.- Constitución de 1917	24

CAPITULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL Y DERECHO COMPARADO

2.1.- Conceptos Generales	29
2.1.1.- Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión.....	29
2.1.2.- Distrito Federal como centro de la actividad política del país	33
2.1.3.- Representatividad y legitimidad de los órganos políticos de gobierno	36

a) Jefe del Departamento del Distrito Federal y Delegados Políticos	40
b) Asamblea de Representantes del Distrito Federal	44
c) Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	46
2.1.4.- Planteamiento del problema	48
2.2.- Derecho Comparado	51
2.2.1.- Estados Unidos de América	51
2.2.2.- Argentina	57
2.2.3.- Brasil	60
2.2.4.- Venezuela	63

CAPITULO TERCERO

DEMANDA DE UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1.- El tratamiento de los juristas	67
3.1.1.- Dr. Ignacio Burgoa Orihuela	68
3.1.2.- Lic. Daniel Moreno Díaz	74
3.1.3.- Dr. Miguel Acosta Romero	75
3.2.- Los partidos políticos	77
3.2.1.- Partido Revolucionario Institucional	79
3.2.2.- Partido Popular Socialista	80
3.2.3.- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	83
3.2.4.- Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional .	85
3.2.5.- Partido de la Revolución Democrática	86
3.2.6.- Partido Acción Nacional	88
3.3.- La participación ciudadana y medidas previas a la reforma de 1993	91
3.3.1.- Instrumentos de participación ciudadana	91
a) Referéndum	91
b) Iniciativa popular	95
3.3.2.- Organos de control y gestión en el Distrito Federal	96
a) Consejo Consultivo de la Ciudad de México	96
b) Asamblea de Representantes del Distrito Federal	100

c) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	102
d) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal..	105
e) La función jurisdiccional en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	107

CAPITULO CUARTO

EL DISTRITO FEDERAL, REFORMAS Y PERSPECTIVAS

4.1.- Reformas aprobadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	109
4.1.1.- Proceso legislativo	109
a) Iniciativa de decreto	109
b) Discusión y aprobación en ambas Cámaras	112
c) Principales debates	112
d) Promulgación e iniciación de vigencia	122
4.1.2.- Observaciones del texto aprobado respecto de la iniciativa enviada por el Ejecutivo	125
4.2.- Análisis de la reforma constitucional	129
4.3.- Comentarios en materia jurídica	136
4.4.- Grado de avance en el ámbito democrático	138
4.5.- Imprecisiones de técnica legislativa	141
CONSIDERACIONES FINALES	144
FUENTES DE INFORMACION E INVESTIGACION.....	150

***"LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DEL DISTRITO FEDERAL EN 1993"***

INTRODUCCION

Desde el momento en que tuve a mi alcance las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, reflexioné respecto a la trascendencia que acarrearía dicha reforma en la conformación político administrativa del Distrito Federal, así como las implicaciones jurídicas de la misma y consideré que estábamos en presencia de un tema interesante, de actualidad y de gran importancia para todos los habitantes que vivimos en el Distrito Federal . Tal fue el impacto que provocó esa modificación que de inmediato comencé a analizar todo de información relacionada con el tema.

Resulta verdaderamente halagador el hecho de tratar de realizar posibles aportaciones, o simplemente realizar un estudio objetivo de un asunto tan controvertido por el que diversos sectores de la sociedad han propugnado desde años atrás y que ahora se da, en una dimensión, quizá la de mayor jerarquía dentro del derecho positivo mexicano como lo es la constitucional, de la que emanarán las disposiciones reglamentarias sobre la materia objeto de nuestro estudio.

El hecho de hablar de reformas constitucionales implica en el fondo referirse a algo que no ha funcionado ni ha sido aceptado por la sociedad y con las mismas intenta perfeccionarse, toda vez que lo que se busca es un grado de avance en la que concurren y se aglutinen las ideologías de las fuerzas políticas coexistentes que defienden cada una diversos intereses, a veces incluso hasta contradictorios.

II

El Distrito Federal como asiento de los poderes de la unión y capital de la República Mexicana sugiere una ciudad con características especiales, distinta a todas las demás entidades federativas, y si a esto le agregamos la gran cantidad de personas que viven en ella, nos hace suponer que existen además una gran cantidad de problemas que exigen solución pronta y aunado a las estadísticas de concentración poblacional y exigencia de prestación de servicios en la capital del país, aparece como algo necesario. El Distrito Federal, además de ser el centro económico, político y social más importante de la República Mexicana, constituye la ciudad con el mayor número de ciudadanos, esto es, personas con derecho a voto. Sin embargo, en el mismo se da una paradoja injustificada y que consiste en que a pesar de ser el lugar más densamente poblado en el país y quizá el más importante en todos sus sentidos, en el ámbito democrático sus ciudadanos carecen de los derechos necesarios para poder elegir a sus propios gobernantes, algo que es inconcebible.

El problema no es reciente data ya desde el año de 1928 en que son suprimidos los municipios en el Distrito Federal y con ello los derechos de los ciudadanos, derechos que no volvieron a reivindicárseles, y por ello el motivo del nacimiento de las reformas. No obstante ello, el problema en vez de disminuir se ha incrementado, principalmente por las grandes proporciones demográficas que ha alcanzado nuestra ciudad, motivo que ha impulsado el desarrollo de las reformas constitucionales las cuales han provocado el brote de las innumerables inconformidades que se plantean, en cuya participación han intervenido prácticamente todos los sectores de la población, comenzando por los partidos políticos, organizaciones sociales y en general la población en su totalidad. Ello se convirtió en un gran problema que culminó con la reforma constitucional, previos los foros de consulta y otros mecanismos de expresión popular.

El problema lo constituía en sí la cuestionable falta de representatividad y legitimidad de los titulares de los órganos de gobierno dentro del Distrito Federal, planteándose la hipótesis de que la voluntad de los ciudadanos capitalinos ni siquiera es consultada al designar a tales funcionarios para el ejercicio de su mandato, lo que provoca que en el Distrito Federal esté ausente uno de los pilares de esa tan anhelada democracia, como lo es la intervención en el origen de las autoridades gubernamentales e integrantes del órgano legislativo propio.

Con las recientes reformas constitucionales se pretende resolver el problema de los derechos políticos de los ciudadanos, instrumentando para ello una nueva organización político administrativa en la capital, sin que estos derechos conculcados desde el año de 1928 hayan sido restituidos, lo que provoca que se encuentren en un grado inferior respecto de los demás ciudadanos de la República Mexicana. Se planteó la posibilidad de una reforma en cuanto a la estructura interna de los órganos de gobierno del Distrito Federal, reformando con ese motivo los artículos constitucionales que se suponían necesarios para tal objetivo. Como resultado de lo anterior, se han presentado numerosas críticas, tanto a favor como en contra, proviniendo de todos los ámbitos sociales, respecto de las citadas reformas. Muestra la importancia que ha adquirido en la actualidad un problema que tiene sus orígenes casi desde principios de siglo y que es hasta hoy en día cuando se centra el interés en tratar de resolverlo.

En la presente investigación se hace un estudio objetivo de las reformas constitucionales aprobadas y publicadas en el año de 1993, sus alcances y límites con los que cuenta, analizando su eficacia en lo futuro y en general el grado de avance que se dará con las mismas en una faceta de la vida colectiva que es la democracia, dejando claro que ésta no debe quedar relegada exclusivamente al proceso de elección de los representantes, incluso determinar hasta qué punto dicha reforma cuenta con el apoyo y aceptación de la sociedad, como otra vertiente del proceso democrático.

Al mismo tiempo tomando en cuenta ciertos factores que no pueden señalarse como equivalentes en relación con los demás Estados de la República. Factores tan importantes como el hecho de que el Distrito Federal es el asiento de los poderes federales y que por lo mismo nunca podrá ser igual en su estructura interna a la de cualquier Entidad Federativa.

No obstante ello y admitiendo dicha diferencia, ello no implica que eso sea causa o motivo que justifique la inexistencia de democracia en una de las ciudades más grandes del mundo como lo es el Distrito Federal.

Motivo de todos los problemas mencionados, el presente trabajo va encaminado a analizar las recientes reformas, y en determinado caso a concluir si son sólo variaciones jurídicas y terminológicas dentro una misma estructura política que trata de encubrir el sistema preferencial que la propia norma le ha dotado, o realmente representan un avance en la organización y origen gubernamental en esta porción de territorio, que tiene al derecho constitucional como garante de su observancia.

CAPITULO PRIMERO

***ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA
ESTRUCTURA POLITICA DEL DISTRITO
FEDERAL***

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ESTRUCTURA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

1.1 BREVE REFERENCIA HISTORICA

Cuando se dan los fenómenos de sedentariedad del grupo humano en un territorio delimitado con precisión, la división del trabajo social y un conjunto cada vez más nutrido de relaciones de intercambio e interdependencia provocan que aparezca casi automáticamente la necesidad de una ordenación unitaria de esas relaciones junto con un poder de mando que se encargue de defender a la comunidad frente a las agresiones provenientes del exterior y establecer al mismo tiempo en el interior un orden jurídico que asegure la paz y la justicia, es el momento en que surge una sociedad organizada denominada en la actualidad Estado.

Los aztecas en su momento fueron grandes adoradores de sus dioses y por lo mismo tenían la creencia de que sus divinidades encomendaban a uno de sus miembros la tarea de velar por todo su pueblo, en lo relacionado con el gobierno de la ciudad, éste quedaba en manos del tlatoani quien en esta época es el elegido por sus para proteger a su pueblo, por lo tanto se le dota de grandes facultades como la de máximo legislador, juez y jefe militar.

*"El tlatoani era la figura que concentraba mayor poder, toda vez que era el representante de los dioses"*¹

*"La elección del tlatoani como máximo jefe, se realizaba por una asamblea en la que participaban los representantes más distinguidos, sin embargo, eran familiares del mismo tlatoani, lo que puede corroborarse si se observa que los diez monarcas que estuvieron al frente de Tenochtitlan eran descendientes del primero, Acamapichili"*²

De lo anterior se desprende que la elección del tlatoani carecía de uno de los pilares de la democracia, el relativo a la elección por parte de los ciudadanos de sus autoridades, ya que en ella solo participaba la familia, lo que se deduce es que aparentemente existen rasgos de una monarquía hereditaria.

En este tiempo encontramos otras dos figuras con funciones gubernativas, aunque en menor grado: el cihuacóatl y el consejo o tlacotan. El primero se encargaba del aspecto fiscal, podía disponer de los tributos, además de realizar funciones judiciales, el segundo era un cuerpo colegiado formado por sacerdotes y guerreros, tal vez un antecedente que nos legaron los aztecas en materia judicial y quizá a ese consejo se refiere Hernán Cortés en sus cartas: *"Hay es esta plaza una gran casa como de audiencia, donde están siempre sentadas diez o doce personas que son jueces y libran todos los casos y cosas que en el dicho mercado acaecen, y mandan castigar a los delincuentes"*³.

Figuras que igual que la anterior no tenían ni la mínima característica democrática: *"No tuvo el consejo un origen popular ni en su fundación ni en el nombramiento de sus miembros. Fundólo Izcóatl por*

¹Aguirre Vizzuett, Javier. Distrito Federal: Organización Jurídica y Política. 1a. Edición, Ed. Porrúa,S.A. México,1989. P.11.

² Idem. P.12.

³ Cortés, Hernán. Cartas y Documentos. 1a.Edición, Ed.Porrúa.S.A. México,1963. P.42.

propia autoridad y señaló a las personas que debían componerlo, escogidos en la familia real"⁴.

De esta manera es como se puede concluir que en esta época no es posible encontrar autoridades electas de manera popular, por lo que no se encuentran vestigios democráticos, mas bien en este tiempo predomina un gobierno monárquico, en donde un individuo es el que concentra todo el poder en su persona.

Sin embargo, a pesar de todo lo antes expuesto, es pertinente señalar algo que es muy importante y que da muestras que el pensamiento de nuestros ancestros alcanzó un verdadero avance, pues diseñaron una organización política con matices federales, debido a que desde mucho tiempo atrás los antiguos pobladores de México habían iniciado un federalismo que operaba en un punto casi perfecto si lo tratamos de comparar con el contemporáneo, en donde sus provincias constituían verdaderas entidades federales.

*"La raíz más profunda de nuestro federalismo se encuentra, sin embargo, en la organización político social del México Antiguo: la Triple Alianza (Azteca-Acolhua-Tepaneca), en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federadas"*⁵.

Lo que ahora se conoce como Distrito Federal hasta antes de la llegada de los españoles fue considerada como la capital de América. Al iniciarse la conquista europea la hermosa ciudad de Tenochtitlan, fundada en 1325, fue verdaderamente convertida en el centro de atención de Europa, la misma que sorprendió a propios y extraños, tal como lo señala el investigador Jacques Soustelle: *'En los momentos de realizarse la*

⁴ Chavero, Alfredo. México a Través de los Siglos, Tomo I. 1a.Edición, Ed.Cumbres. México,1987. P.639.

⁵ Véase. Sayeg Helú, Jorge. La Creación del Distrito Federal. 1a.Edición, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México,1991.

conquista, con las turbulencias de Europa, vísperas del Renacimiento, fue grandísimo el asombro al hallar un centro urbano tan bien organizado, con sus calzadas y mercados (los tianguis Indios), su policía y sus grandes tradiciones políticas, guerreras y religiosas' ⁶.

*"Los españoles dieron fin al imperio de los aztecas y denominaron a la hermosa población "la ciudad de México" que fue edificada desde su iniciación y formó el asiento de la conquista española y más tarde el centro de gobierno del virreinato"*⁷.

El establecimiento del Distrito Federal en México no fue obra de la casualidad sino de la necesidad que en algún tiempo tuvo también el predecesor de nuestro federalismo, cuyo antecedente inmediato lo encontramos en el federalismo norteamericano del cual seguimos sus principios fundamentales, aunque con algunas modalidades derivadas de las diferentes circunstancias que afectan a estos países.

Partiendo de la hipótesis de que los Estados Unidos de América surgen a la vida independiente, una vez que las 13 colonias que conformaban su estructura original logran independizarse de la corona británica, de ellas nace lo que posteriormente se convertiría en una gran potencia a nivel mundial. Surge un Estado con características federales, con una marcada división de poderes, inspirado en los pensamientos de Montesquieu, quien influyó enormemente en la elaboración de estas figuras jurídico políticas en los constituyentes norteamericanos.

El país del norte es el primero en lograr una estructura de corte federal, con un gobierno central, además del establecimiento de tres poderes para evitar la posible concentración del poder en una sola persona o corporación, éstos fueron y han sido: ejecutivo, legislativo y judicial, cuyo ámbito de competencia se encuentra en todo el territorio y sobre cada

⁶ Citado por: Moreno Díaz, Daniel. Derecho Constitucional. 11a.Edición, Ed.Porrúa,S.A. México,1990. P.327.

⁷ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. 15a. Edición, Ed.Porrúa;S.A. México,1992. P.392.

uno de los habitantes en particular. *"Se integra un estado general con la unión de todos los demás estados independientes, (antes colonias) pero a su vez conservando cada uno de ellos su gobierno propio, con facultades que les proporcionan cierta autonomía, pero sujetos a un pacto federal"*⁸.

Debido a lo anterior, encontramos el origen del sistema federal en los Estados Unidos de América, sistema que trajo como consecuencia la necesidad de destinar un espacio geográfico que fuera el asiento de los poderes de la unión, al que le dieron el nombre de Distrito Federal. De ahí la importancia de conocer de dónde parte la estructura y organización del régimen federal que trae como resultado la existencia del Estado Federal Mexicano, y de igual manera el nacimiento del Distrito Federal de México.

El federalismo de México y los demás países que han adoptado el mismo, comparte los criterios del vecino país, con distinciones que se miden por sus mayores o menores semejanzas del modelo que les sirvió como patrón y que es el norteamericano. Federalismo que en términos generales implica una forma de gobierno a través de la cual el poder general se encargará de dirigir y coordinar a las partes integrantes de la federación, representar sus intereses ante el extranjero, propiciar la unidad de estos entes, pero respetando la autonomía en su régimen interior. Surge con ello la idea de que el interés general se encuentra por encima del interés particular.

La decisión de instaurar un sistema federal, guiada por la imperante estructura de los Estados Unidos de América, con el propósito de garantizar la unidad de los territorios que conformaban la naciente nación mexicana no fue exclusiva de nuestro país, sino también de algunos otros países que atravesaron tarde o temprano por situaciones similares de independencia, tal es el caso de naciones latinoamericanas como: la República de Brasil que cuenta con un Distrito Federal conocido con el

⁸ Aguirre Vizzuett, Javier. Op.Cit. P.84.

nombre de Brasilia, otro caso es el de la República de Argentina cuyo Distrito Federal se conoce con el nombre de Buenos Aires.

Pero lo que ahora nos interesa es hacer referencia al Distrito del cual los Estados Unidos Mexicanos han tomado el ejemplo para su conformación y estructura original. El cual lo percibimos, como ya se ha mencionado, en los Estados Unidos de América y es conocido con el nombre de Distrito de Columbia.

*"La Constitución Norteamericana, atribuyó al Congreso de la Unión (Art. 1o., Sec. VIII, Frac. 17), la facultad de aceptar un territorio no mayor de diez millas cuadradas cedido por alguno o varios Estados, para hacer de él residencia de las Supremas Autoridades Federales y legislar, de modo exclusivo, sobre todas las materias que a tal entidad conciernan. Los Estados de Maryland y Virginia cedieron el territorio que, denominado por el Congreso: *Distrito de Columbia*, vino a ser el asiento del gobierno federal"⁹.*

He aquí la prueba del gran impacto que provocó el Federalismo Norteamericano en el México naciente.

No obstante que los móviles que inspiraron la creación del Distrito de Columbia eran diferentes a los planeados por el constituyente mexicano, ya que mientras en aquél país se buscaba la protección de las autoridades federales para no ser capturadas por las tropas británicas además de tratar de tener más seguridad de la que habían tenido, en México lo que se buscaba era simplemente el asiento de los poderes federales; aunque en el fondo coincidían en sus fines, que eran evitar posibles conflictos entre jurisdicción federal y local tal como ya lo había experimentado el territorio estadounidense.

⁹ Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Políticos Y Constitucionales. 1a.Edición, Ed. Porrúa,S.A. México, 1986. P.90.

1.2 ANTECEDENTES NACIONALES

1.2.1 Constitución de 1824

Es necesario hacer notar en este capítulo que la historia del Distrito Federal como tal, surge en la primera Constitución de México Independiente, en el año de 1824, por lo mismo es que hemos hecho referencia al modelo del cual el país tomó su base, para poder comprender, analizar, discutir y comparar su estructura política.

*"Históricamente la Ciudad de México ha sido el centro hegemónico del país, alrededor del cual ha girado la vida económica, política, social y cultural de los habitantes. Esta tradición que heredamos de la organización política prehispánica, se mantuvo vigente durante la colonia y se corroboró al instalarse en 1824, en el mismo territorio, el Distrito Federal, precisamente como reconocimiento del papel preponderante de la Ciudad, que prevalece hasta nuestros días"*¹⁰

O como bien lo apunta el tratadista Serra Rojas, *"A la Ciudad de México se ligan los recuerdos relacionados con los acontecimientos históricos nacionales culminantes, desde la época más antigua hasta la moderna, principalmente en los últimos tiempos, por constituir la residencia habitual de los poderes federales"*¹¹.

El Distrito Federal mexicano no surgió de la noche a la mañana, tuvo un antecedente directo que desgraciadamente provino del exterior, pero no podemos criticar algo que se justifica, ya que en esos momentos el país estaba logrando su independencia y por esta razón aún no contaba con bases sólidas propias que le garantizaran el buen funcionamiento de sus instituciones, aunado con el éxito que habían alcanzado en la vecina

¹⁰ Castelazo, José R. Ciudad de México; Reforma Política Posible. Fundación Distrito Federal. Cambio XXI. México, 1992. P.14.

¹¹ Serra Rojas, Andrés. Op.Cit. P.592.

nación estas figuras políticas, el constituyente decidió retomarlas con la esperanza de encauzar el destino nacional.

Pero no todo quedó ahí, la evolución del capítulo que nos interesa analizar y que recibe el nombre de "Antecedentes Históricos de la Estructura Política del Distrito Federal", continuó, pero ahora con acontecimientos nacionales que fueron poco a poco construyendo y fortaleciendo al Distrito Federal que conocemos en nuestro días, con todas sus características ahora criticables, por una parte y defendidas, por otra.

En el presente capítulo analizaremos cada una de las constituciones que marcaron la pauta para la creación y consolidación del Distrito Federal actual.

Una de las primeras cuestiones que se presentó a los constituyentes mexicanos, una vez logrado el objetivo principal de la lucha armada que era independizar al país de la corona española, fue la de establecer la sede de los poderes de la unión, una vez que se había adoptado el sistema federal.

Y no había duda de donde se iban a asentar los poderes federales, no había lugar más adecuado que lo que había sido la majestuosa capital de los aztecas, que llegó a considerarse en la antigüedad la más importante metrópoli de América.

Pero no todo fue tan sencillo como aparentemente se menciona, ya que se consideraron muchas otras ciudades para que se encargaran de el asiento de los poderes, entre ellas podemos mencionar a la ciudad de Celaya, San Miguel Allende, la Villa de Dolores y Salamanca, todas ellas de la antigua provincia de Guanajuato, que se interesaron enormemente por la mencionada sede, tal vez como vislumbrando la gran importancia que podría llegar a lograr en un futuro.

Sin embargo, ninguna de ellas provocó tanta discusión como la ciudad de Querétaro que debido a su localización geográfica y aunado a sus antecedentes históricos, la hacían seria opositora para lograr el tan anhelado asentamiento federal.

Comenzando las discusiones, unos a favor y otros en contra de uno y otro lugar, que al final fueron las dos únicas ciudades que se enfrentaron por lograr el establecimiento en su territorio de los poderes de la unión y como consecuencia de ello la creación del Distrito Federal.

"Decisiva fue la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, el inquieto diputado regiomontano, quien utilizó básicamente, seis atributos fundamentales, en favor de la Ciudad de México, los que expuso con su oratoria pintoresca y apasionada:

Su gran belleza;

El ser centro político de la República;

Privilegiada situación militar;

Su gran riqueza;

Su singular dimensión cultural; y

De constituir un centro de esparcimiento sin paralelo en todo México"¹².

El paso definitivo, no obstante, para la creación del Distrito Federal lo dio el Congreso de la Unión por decreto del 18 de noviembre de 1824, el cual fue promulgado por el primer Presidente de México, don Guadalupe Victoria, con fecha de 20 de noviembre del mismo año, que a la letra dice lo siguiente:

"El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

¹² Moreno Díaz, Daniel. Op.cit. P. 330.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10o. *Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados*"¹³.

*"Así desde 1824 se sentaron las bases constitucionales especiales para el Distrito Federal, al señalarse que el Congreso ejercería en él "las atribuciones del poder legislativo de un Estado". En 1826, la primera organización política del Distrito Federal estableció la figura de un gobernador designado, conservando, como instituciones de gobierno local, a las antiguas municipalidades comprendidas en su territorio. Los recursos económicos del ayuntamiento de la ciudad de México, junto con las aduanas, fueron los dos sustentos financieros de las nacientes instituciones federales"*¹⁴.

Como podemos observar del análisis de los párrafos anteriores, la estructura interior del Distrito Federal se encontraba dividida en municipios, lo que hace suponer la existencia de una mayor autonomía y participación ciudadana en la elección de sus autoridades locales, algo que en la actualidad se encuentra muy limitado, no obstante, contaba ya desde ese tiempo con un gobernador designado por el ejecutivo federal, que era el encargado del gobierno del naciente distrito.

¹³ Véase. La República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento. Volumen VII, Edición Oficial. México, 1974. P.65.

¹⁴ Véase, Salinas de Gortari, Carlos. Iniciativa de Reformas de los Artículos Constitucionales. México, 1993.

1.2.2 Constitución de 1836

No siempre existió el Distrito Federal. Las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, por ejemplo, lo suprimieron; no tenía razón de ser su permanencia, pues en los sistemas centralistas no es necesario por simple lógica, un espacio para albergar instituciones de materia federal. En este caso concreto el territorio del Distrito Federal fue recuperado por el Estado de México, el cual, durante esta etapa de la historia mexicana, se convirtió en Departamento. Posteriormente se reinstaura con el triunfo del Federalismo, a partir del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, figura político jurídica que se conserva hasta nuestros días.

Con la entrada en vigor de la primer constitución centralista, la historia del Distrito Federal continuó, ahora se presenta un cambio que podemos considerarlo radical, por que cambia en general la base política de la República Mexicana, relacionada con el federalismo y convierte al país en una república centralista, con las características normales de esta forma de gobierno que constituye un verdadero contraste en relación con su anterior forma estructural.

Surgiendo ya desde el periodo de vigencia de la constitución de 1824 el nacimiento de dos grupos que defendían ideologías contrarias: por una parte los conservadores que propugnaban por una república centralista, y por el otro, los liberales que insistían en el federalismo. *"El primero, nombrado del progreso en sus comienzos y de la reforma después, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa"*¹⁵ Lo que concluyó en esta época con la persecución de los diputados liberales reforzándose las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno. De esta manera el congreso de la nación se declaró en calidad de constituyente y adoptó las bases de una constitución central, mejor conocida con el nombre de "Las Siete Leyes Constitucionales".

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 14a. Edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987. P. 199.

El cambio en la forma de gobierno, como se expresa anteriormente es sumamente radical, al disponer entre otras cosas que los gobernadores estarían sujetos a un poder central, suprimiéndose las legislaturas de los estados. Cambiando incluso su nombre mismo, que en adelante se denominarían departamentos, y cuyas rentas públicas quedaban en adelante a disposición del gobierno central, es decir, toda la actividad política y económica giraba alrededor del gobierno central, algo que hacia florecer una verdadera dependencia en cuanto al régimen interior de toda la república.

Modificando con motivo del nuevo gobierno asuntos tan importantes, caso concreto fue que: "*El periodo presidencial tendría una duración de ocho años y se creaba el cuarto poder: el conservador, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución*"¹⁶, esta nueva institución se llegó a considerar como un poder sobre los otros tres por las atribuciones de que fue dotado originariamente.

Denominada "Las Siete Leyes Constitucionales" porque como su nombre lo indica, constituían siete leyes que abarcaban la totalidad de la estructura política de un país, además de los derechos o garantías con que cuentan todos sus habitantes sujetos a la misma. En relación al tema, la ley que nos interesa mencionar es la número seis, que contenía 31 artículos, la cual transformaba a los estados en departamentos, con gobernadores nombrados por el gobierno central y Juntas Locales de cinco miembros que servirían de consejeros al mandatario departamental.

Es interesante abundar un poco sobre una nueva institución que apareció en esta época y que se conoció como supremo poder conservador, que desde su discusión provocó una gran expectación debido a lo innovadora que resultó y que incluso provocó que su debate se alargara durante varios meses, muestra de la gran variedad de opiniones que se daban a su alrededor y prueba de ello es que se aprobó por mayoría de un

¹⁶ Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Ed.Harta. México,1989. P.77.

sólo voto. Institución cuya función, según la asamblea que la discutió era la de limitar las funciones de los poderes existentes, para que de esta manera ninguno de ellos pudiera traspasar los límites de sus atribuciones. Esta figura jurídico política provocó un descontento en el Presidente de la época: don Antonio López de Santa Anna quien no quería tener sobre de sí un poder que regulara sus actos.

"Las leyes constitucionales del 29 de Noviembre de 1836, desaparecieron el Distrito Federal, y su territorio se incorporó al departamento de México (Artículo 3o. de la sexta ley), conforme a este criterio, la República se dividió en departamentos, éstos en distritos y a su vez los distritos en partidos, pero se mantuvieron los ayuntamientos, la incorporación de la ciudad de México al Departamento del mismo nombre se llevó a cabo en Febrero de 1837"¹⁷.

Dado que el Distrito Federal es el tema en estudio, considero que lo que nos interesa conocer es precisamente lo que ocurrió con el Distrito Federal en esta época, sin salirnos de este contexto, podemos abundar un poco sobre el tema mencionando que la característica del centralismo fue la transformación de los estados, desde el punto de vista de nombre, donde aquí los conocemos con el nombre de departamentos, y que por supuesto, lleva intrínseco un cambio radical en cuanto a la estructura interna de cada entidad federativa. Una de las características principales de su centralismo se manifiesta por el hecho de que las leyes para la administración de justicia y para la hacienda pública, eran comunes en todo el país. Caso contrario del federalismo donde existe cierta autonomía en las entidades federales, principalmente en las materias antes mencionadas. Encontrando por lo que respecta al Distrito Federal, su completa eliminación transformándose en un departamento con las características del sistema centralista, es decir, entre otras cosas, el nombramiento del gobernador era hecho por parte del gobierno central y aunado a ello, existió una total dependencia por parte de todos los departamentos al gobierno central,

¹⁷ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1990. P.240.

hipótesis contraria al federalismo vigente antes y después del período de vigencia de las constituciones centralistas.

"Así la Constitución de 1824, producto del esfuerzo de la nación mexicana, quedaba reducida al despotismo que restringía las libertades ciudadanas y sepultaba la autonomía de los miembros de la federación, que había costado tanto empeño en aras de la soberanía y la autonomía de los Estados"¹⁸.

Período de la historia de México en que el Distrito Federal es absorbido por una entidad federativa, la de el Estado de México, aunque en aquellos tiempos en que rigió el sistema centralista, se le conoció con el nombre de departamento.

1.2.3 Bases Orgánicas de 1843

Esta parte de la historia de México se caracterizó porque fue una continuación del tiempo de vigencia de la constitución de 1836, llamada como ya se expuso anteriormente: "Las Siete Leyes Constitucionales". Sin embargo, las bases orgánicas muestran algunas modalidades importantes respecto de su antecesor, pero nunca saliéndose del sistema centralista que la caracterizó.

"El 23 de diciembre de 42 el Presidente de la república don Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante"¹⁹, serían los encargados de integrar la llamada junta nacional legislativa, cuya empresa, era la de elaborar las bases constitucionales.

¹⁸ Calzada Padrón, Feliciano. Op.Cit. P.78.

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe. Op.Cit. P.403.

Mientras por un lado, las llamadas juntas departamentales elegían como Presidente a Santa Anna, por otro la nueva constitución centralista, cuyo nombre actual era el de: "Bases Orgánicas", ahora contaba con ciertas variantes, en relación con la primera constitución centralista.

La nueva carta magna derogaba el supremo poder conservador, establecido por su antecesor constitucional y que constituía una notable intromisión y freno a los poderes centralistas de la época, y según algunos, provocó el desequilibrio de poderes, alterando así la idea inicial que nos legara el Barón Charles de Secondat.

*"El anterior cambio, vigorizaba de tal modo el poder Ejecutivo que los Poderes Legislativo y Judicial quedaban subordinados al primero, y el ejemplo mas claro es que el poder Legislativo se depositó en un Congreso, dividido en dos Cámaras, en donde el Presidente de la República, era el encargado de sancionar las leyes surgidas de aquél"*²⁰.

El nuevo texto constitucional se componía de XI títulos y 202 artículos, cuya vigencia solo sería de tres años, pues la lucha por cambiar la forma de gobierno y retornar al sistema federal nunca cesó, hasta volver a establecer el sistema federal.

En el año de 1843 se comenzó a discutir el proyecto del cual sus artículos fueron aprobados por unanimidad de votos, salvo tres de ellos donde fue escaso su margen de victoria. Un punto importante que merece ser establecido por ser considerado como posible influyente directamente en la estructura de gobierno de los departamentos es el siguiente:

-el que autorizaba al ejecutivo federal facultades extraordinarias, que influirían directamente en todos los ámbitos, extendiéndose su injerencia en asuntos que podrían ser locales y que sin embargo, con esta ampliación dotaba al ejecutivo de más facultades convirtiéndolo en un poder con gran fuerza.

²⁰ Calzada Padrón, Feliciano. Op.Cit. P.78.

"Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había asumido la presidencia) el 12 de Junio de 1843 y publicadas el 14"²¹.

Durante la vigencia de estas bases, floreció el despotismo y la arbitrariedad del gobierno central. Pues entre otras cosas, se impedía el acceso a las clases sociales más débiles a los cargos de elección popular, debido a que a esos lugares solo podían llegar aquellas personas cuya posición económica los ubicaba entre las clases pudientes, muestra mas palpable de la gran desigualdad existente en la época no se podía presentar.

"Para ser Diputado se requería tener una renta anual efectiva superior a los mil doscientos pesos, de capital propio; los cargos de Presidente de la República, o los correspondientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solamente podían ser ocupados por quienes se distinguieran por sus méritos en las carreras civil, militar o eclesiástica. Un candidato al Senado requería tener una renta anual no inferior a los dos mil pesos"²².

Las bases orgánicas, siguieron respetando la estructura política que le dio la constitución anterior al Distrito Federal, es decir, siguieron existiendo los departamentos establecidos desde la primera constitución centralista para dar nombre a las entidades federales.

"Las Bases Orgánicas del 12 de Junio de 1843 conservaron el Departamento y el Distrito de México, pero este último se dividió en los partidos de la ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepanitla"²³.

²¹ Tena Ramírez, Felipe. Op.Cit. P.403.

²² Calzada Padrón, Feliciano. Op.Cit. P.78.

²³ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. P.240.

1.2.4 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Con el triunfo del federalismo en 1846, se restauró la vigencia de la constitución de 1824, lo que trajo como consecuencia que los departamentos, así llamados en las constituciones centralistas para nombrar a las entidades federales, cambiaran su nombre, organización y relación con los poderes federales, denominándolos ahora estados de la federación, como los llamaba la constitución de 1824 y como se conocen en la actualidad.

*"Lo anterior fue ratificado por el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de Mayo de 1847"*²⁴, periodo de la historia caracterizado por el retorno de oda la normatividad proveniente del sistema federal.

El artículo 6o. de la citada acta preveía, que mientras la ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección del Presidente de la república y nombraría dos senadores al igual que los demás estados del país.

Como podemos observar, se volvió a establecer el Distrito Federal, lo que es lógico ya que se regresaba al sistema federal; designándose a la ciudad de México con tal carácter, sin embargo, tal vez con un carácter transitorio, como lo indicaba la palabra "mientras". Tal pareciera que hubiera existido la idea de que los poderes federales se trasladarían a otra ciudad y el Distrito Federal se convertiría en una entidad federativa mas, algo que no sucedió, aunque se diera a entender lo contrario.

*"La influencia de Rejón y de otros connotados demócratas determinó que los ciudadanos de esta entidad tuvieran voto en la elección de Presidente. Además, elegirían, al igual que los Estados, dos senadores"*²⁵.

²⁴ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. P.241.

²⁵ Moreno Díaz, Daniel. Op.Cit. P.332.

*"Es importante señalar que por mandato del Acta, el Distrito Federal tuvo participación en la elección del Presidente de la República, situación diferente en 1824, y además adquirió representación en el Senado. Nos parece que estas novedades respecto de 1824 fueron acertadas por ser esa porción territorial la más importante del país"*²⁶.

De esta manera la ciudad de México volvía a contemplar dentro de su territorio al Distrito Federal, asiento de los poderes de la unión como lo había establecido en un principio el congreso de acuerdo a las facultades que le otorgó la constitución de 1824.

Así el Distrito Federal, creado para albergar a los poderes de la unión volvía a adquirir su territorio con el que había existido desde 1824. *"Aunque durante la dictadura de Santa Anna se le haya nombrado nuevamente "Distrito de México", por decreto de 16 de Febrero de 1854, teniendo como límites a San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyocacán, Tlalpan, Tepepa, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco"*²⁷.

1.2.5 Constitución de 1857

Cada período de la historia del país parece ser un constante debate, en relación al tema que nos interesa, es decir, una intensa discusión por ubicar dentro del territorio nacional la sede de los poderes federales.

Ahora con la constitución de 1857 no es la excepción, en este tiempo existen discusiones sobre la sede de los poderes de la unión y los derechos políticos de la ciudadanía del país, surgen grandes controversias

²⁶ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. 3a. Edición Aumentada, Ed. Porrúa, S.A. México, 1991. P.137.

²⁷ Moreno Díaz, Daniel. Op.Cit. P.333.

que traen como consecuencia que aparezcan cada vez más adversarios de la ciudad de México como establecimiento del Distrito Federal. Sin embargo, no todo es en contra y así como surgen partidarios en contra de la capital del país, también resaltan grandes nombres defendiendo la postura de la ciudad de México.

Aparecen diputados defensores del prestigio de Ignacio Ramírez y Francisco Zarco con su hipótesis constante de la inexistencia de conflictos que pudieran darse entre poderes locales y federales en un mismo territorio denominado Distrito Federal.

En el proyecto de esta controvertida constitución, figuran ciertas contradicciones ya que en su contenido se señalan a los estados miembros de la federación, y figura dentro de ellos el Estado del Valle de México, pero con un requisito, que es que se formará cuando los poderes de la unión cambien de lugar, y es precisamente el lugar que abandonen el que pasará a formar el estado del valle de México. *"Pero se observan ciertas irregularidades en el contenido de los artículos ya que mientras el artículo 43 de la constitución señalaba como parte integrante de la federación al estado del valle de México como estado fundador del pacto federal, en el artículo 46 se establecía que "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección de él sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar"*²⁸.

De acuerdo a estos preceptos el estado del valle de México existiría hasta que se trasladaran los poderes de la unión a otro sitio y no antes como ya lo citaba la carta magna, como una parte integrante de la federación. *"El cambio de residencia de los supremos poderes federales implica la creación de un nuevo Distrito Federal en algún lugar del país"*²⁹.

²⁸ Cordova, Arnaldo. El Régimen Constitucional del Distrito Federal. Ediciones del Autor. México, 1991. P.10.

²⁹ Andrade Sánchez, Eduardo. Artículo 44 constitucional. Vid. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, et. al. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1985. P.114.

No obstante ello, la anterior disposición confirma la idea inicial de un estado del valle de México en pleno goce de sus derechos políticos, entre ellos, el de actual controversia, es decir, el de elegir en forma directa a sus gobernantes y darse sus propias leyes, considerado como derecho irrenunciable de todo ser humano.

Por otra parte se otorgaba al congreso la facultad de señalar el lugar de residencia de los poderes de la unión y de cambiarlo cuando lo considerara pertinente. Tal pareciera que en esta época fueran a cambiar de lugar los poderes federales.

Y eso precisamente se intentó hacer ya que los debates que se produjeron alcanzaron grandes dimensiones porque al presentarse el dictamen de división territorial se nombró una "Gran Comisión" que se integró por un representante de cada Estado, a fin de resolver lo pertinente.

Las discusiones comenzaron de una forma muy tranquila, sin embargo, fueron adquiriendo gran agitación, prolongándose hasta las últimas sesiones. "*Finalmente el dictamen de la "Gran Comisión" aparece el 25 de noviembre de 1856*"³⁰, donde se proponía que la sede de los poderes federales fuera la ciudad de Querétaro como ya anteriormente se habían propuesto; y que como consecuencia lógica se erigiera el estado del valle de México en el lugar que dejaba desocupado el Distrito Federal.

Desde el inicio de las discusiones de los diputados respecto de la sede de los poderes federales, se lanzan violentos ataques en contra de la ciudad de México, a la que se le considera "foco de corrupción". Se decía que en la ciudad de México los funcionarios públicos se transformaban en corruptos y se dedicaban a faltar a sus labores debido a los placeres con los que contaba dicha ciudad, algo que se considera notablemente erróneo y hasta chusco, debido a que en determinado caso el lugar que se convirtiera en el nuevo Distrito Federal provocaría las mismas

³⁰ Moreno Díaz, Daniel. Op.Cit. P.334.

consecuencias, por lo tanto, no es causa suficiente para tal remoción y de esa misma manera fue considerado por los mismos diputados.

Pero no todo son ataques en contra de la ciudad de México, pues existen diputados defensores que siguen apoyando a la misma, entre los más destacados figuran como ya se mencionaron anteriormente: Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez y Francisco Zarco.

*"¿Qué sucede con Querétaro?. Sigue como Estado mientras esté aquí el gobierno; después desaparece para recibir al gobierno, y si más tarde el gobierno cambia de residencia, vuelve a ser Estado como por encanto. Se crea así una soberanía de resorte que se estira y encoge, que se borra y se exhuma sin cesar. Esto es burlarse del principio federativo y de la soberanía de los Estados"*³¹.

Por las grandes intervenciones de los diputados, la gran comisión es derrotada y la ciudad de Querétaro no se convierte en Distrito Federal.

Ahora no falta quien señale como posible sede de los poderes de la unión a la población de Aguascalientes, pero si Querétaro que era considerada la más poderosa contendiente de la ciudad de México no consiguió lograr el establecimiento de los poderes de la unión en su territorio, menos una ciudad que era considerada de menor peligro, por lo que consecuentemente es derrotada.

Los diputados demócratas proponen que mientras la ciudad de México sea sede de los poderes federales, al Distrito Federal se la asigne una diputación electa; al igual que un gobierno electo, cosa que no se da y que ya daba muestra de la inconformidad que se presentaría a lo largo de la historia del Distrito Federal.

³¹ Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, El Colegio de México, México, 1957. P. 812.

*"El ilustre diputado Francisco Zarco insistía en la posibilidad de que el Distrito Federal gozara de un gobierno propio, estando en contra de la posibilidad de conflictos entre los poderes locales y federales"*³², hipótesis que adoptan en la actualidad la mayoría de partidos de oposición, no así el gobierno federal ni el partido en el poder. Desde mi particular punto de vista en la actualidad pudiera existir la posibilidad de esos conflictos, si un partido de oposición proclamara su triunfo en la capital, ya que se estaría hablando de intereses contrapuestos pero en todo caso si eso llegara a presentarse, el gobierno federal cuenta con las facultades necesarias para resolver dichos problemas.

La ciudad de México resultó perjudicada en materia política ya que los ciudadanos carecían de derechos políticos, en cambio no podemos decir lo mismo en materia económica ya que desde la antigüedad la ciudad fue el centro económico más importante del país. Hasta el grado de que de toda la república se subsidiaba en el área educativa, habitación, precios de artículos de primera necesidad, espectáculos, lo que provocaba muchas ventajas para sus habitantes, motivo por el cual se da el fenómeno de inmigración hacia la capital de muchos habitantes provenientes de todos los estados de la república, situación justificable ya que lo único que buscaban era mejorar su vida, sin darse cuenta que agravaban otro aspecto, el demográfico que en la actualidad ha provocado que el número de ciudadanos con derecho a voto aumente, en un lugar donde se encuentra limitada dicha faceta de la democracia.

³² Moreno Díaz, Daniel. Op.Cit. P.334.

1.2.6 Constitución de 1917

Al concluir el período bélico de la revolución y una vez restaurado el régimen político en el país, aparece la necesidad de convocar a un congreso constituyente para formular una nueva constitución. Aunque lo que realmente aconteció fue una reforma a la constitución de 1857, en la que se conservaron y perfeccionaron algunos puntos como la estructura del estado mexicano, el sistema federal y la división de poderes. Los puntos en debate de este último constituyente se resumen en: garantías sociales, educación, trabajo y reparto de la tierra.

De este modo aparece la constitución de 1917, vigente hasta nuestros días, la cual ha sufrido innumerables modificaciones en su contenido, a pesar de considerarse formalmente rígida de conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 del mismo ordenamiento supremo. Entre las modificaciones que nos interesan, algunas afectan la regulación política administrativa del Distrito Federal, incluso la misma vida democrática del país.

A continuación se mencionan algunas características del Distrito Federal, contenidas en el texto original de la constitución de 1917:

- a) El Distrito Federal es una parte integrante de la federación.
- b) El Distrito Federal se divide en municipalidades.
- c) Cada municipalidad estaba a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
- d) El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un "gobernador" que dependía directamente del Presidente de la república.
- e) Los magistrados y jueces de primera instancia eran nombrados por el Congreso de la Unión.

"A principios de los años 20, la dificultad para proporcionar los servicios públicos para toda la ciudad y las limitaciones económicas de las autoridades locales, llevaron a una creciente participación de la

*Administración Pública Federal en la prestación de los servicios públicos a los habitantes de la ciudad de México*³³.

El 28 de Agosto de 1928 se reforma la fracción VI del artículo 73 constitucional, suprimiendo el régimen municipal en el Distrito Federal, encomendando su gobierno directo al ejecutivo federal. Se argumentó como causa de esta reforma, el fracaso del sistema de ayuntamientos, propiciado por una parte, por el desorden administrativo, ya que en aquél entonces era común ver una gran cantidad de partidos políticos y por otra, la falta de control en los recursos destinados a obras y servicios públicos.

Cualquiera que haya sido el motivo que provocó la desaparición de los municipios, con ello se fueron también los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, de participar directamente en la elección de sus autoridades municipales, ya que al mismo tiempo de derogar las municipalidades, se dan facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relacionado con el Distrito Federal, por tal motivo es un punto de la historia del país que resulta trascendental para el estudio en cuestión, ya que de aquí parten todas las inconformidades planteadas en la actualidad y que se tratan de resolver las reformas constitucionales de 1993.

*"No fue posible mantener la elección de ayuntamientos, en virtud de la dispersión política y los conflictos que se generaron por más de 60 partidos políticos, de las formas de cacicazgo que se sucedieron del grave deterioro en la calidad de los servicios públicos que se prestaban y la banca rota en que terminó la vida de los Ayuntamientos."*³⁴.

Como consecuencia de lo anterior se crea el Departamento del Distrito Federal, que modificó la estructura política que la constitución de 1917 había establecido para el Distrito Federal. Las razones del cambio

³³ Véase. Salinas de Gortari, Carlos. Iniciativa de Reformas a los Artículos Constitucionales. México, 1993.

³⁴ Véase. Camacho Solís, Manuel. Comparecencia como Jefe del D.D.F. ante la Asamblea de Representantes del D.F. el 21 de Abril de 1992.

fueron: responder al malestar social producido por la ineficacia de los servicios, la falta de recursos y los problemas de cobro de impuestos, problemas que eran lógico que se presentaran debido al gran aumento de población que se iba dando, producto de las grandes ventajas y oportunidades que aparentemente otorgaba la capital del país a sus habitantes.

Al gobernar a través de un Departamento del Distrito Federal se inició una relación especial con los habitantes de la ciudad de México. En las décadas de los 40 y 50 la relación se vio reforzada por los grandes niveles de inversión pública y gasto, que lograron grandes beneficios para sus habitantes. Debido a que poco o mucho la población logro mejoras, aunque la preocupación por nuevas formas de participación política en la vida de la ciudad no fue asunto central.

*"En la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, del 31 de Diciembre de 1941, aparecen como partes de la entidad, la ciudad de México y 11 delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac"*³⁵. En la citada ley se reiteraba que el Congreso de la Unión legislaría para el Distrito Federal y que el gobierno del mismo estaría a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería por conducto del Jefe del Departamento.

El 29 de Diciembre de 1970, se expide una nueva Ley Orgánica que amplía a 16 el número de Delegaciones, estableciendo el límite de cada una de ellas, mismas Delegaciones que subsisten en la actualidad.

El 6 de Diciembre de 1977, bajo el mandato del Presidente José López Portillo se reforma la fracción VI del artículo 73 Constitucional, en donde la iniciativa popular y el referéndum se adicionan como principios de participación ciudadana, principios que no renieron en su momento los

³⁵ Enciclopedia de México, Imagen de la Gran Capital; Departamento del Distrito Federal. México, 1985. P.70.

requisitos necesarios para poder ser considerados como medios de participación ciudadana, debido a que sus resoluciones no obligaban a nadie para ser tomadas en cuenta y en el caso especial del referéndum sólo basta mencionar que nunca se ha dado uno, ahí se puede ver la eficacia de las mismas. "*Estas figuras nunca fueron debidamente reglamentadas ni puestas en práctica*"³⁶. Estas figuras de participación ciudadana fueron suprimidas de la carta magna en 1987.

Una reforma más acaecida durante el gobierno del Presidente López Portillo fue la relativa a la designación del Presidente del consejo consultivo de la ciudad, cuya facultad estaba encomendada al Jefe del Departamento del Distrito Federal algo que resultaba inconcebible ya que todo lo posiblemente logrado se venía abajo con tal nombramiento, ya con las reformas se da facultades al propio consejo para que de entre sus miembros nombrara a su Presidente. La citada reforma data del 27 de diciembre de 1978.

Ante el insistente reclamo popular de los capitalinos, se crea un órgano de representación ciudadana con miras a un avance democrático en la ciudad: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano reglamentado constitucionalmente, cuya primer asamblea se instala en 1988, órgano que hacía prever la posibilidad de un verdadero avance en materia democrática, sin embargo, su análisis se realizará en posterior capítulo.

Hasta hace poco tiempo el gobierno consideraba que no era compatible un territorio que albergara a los poderes locales y federales simultáneamente y se argumentaba como elementos suficientes que favorecían a la democracia: la pluralidad partidista, apertura de información y foros de consulta, una débil representación en la Asamblea de Representantes y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

³⁶ Cordova, Arnaldo. Op.Cit. P.32.

Se advierte que durante el transcurso de la historia en relación con el asentamiento de los poderes federales en la ciudad de México, se ha privado constantemente a sus ciudadanos de medios que permitan una mayor participación en la elección de sus gobernantes. Cuestiones de gran importancia que se analizarán en capítulos siguientes.

CAPITULO SEGUNDO

***MARCO CONCEPTUAL
Y
DERECHO COMPARADO***

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL Y DERECHO COMPARADO

2.1 CONCEPTOS GENERALES

2.1.1 DISTRITO FEDERAL, SEDE DE LOS PODERES DE LA UNION

Del análisis del capítulo anterior, se desprende claramente que el Distrito Federal ha sido desde el principio de la vida independiente del país el motivo de grandes discusiones al tratar de determinar su ubicación, sin embargo, la que tradicionalmente se conoce como ciudad de México, y que con las reformas de 1993 es elevada a rango constitucional, ha asentado a los poderes de la unión, salvo contadas excepciones en que la historia nos muestra a próceres intentando salvar la dignidad nacional; entre ellos figura don Benito Juárez, quien trasladó la sede de los poderes federales a distintas ciudades de la República en su lucha contra el régimen de los conservadores, así tenemos que varias regiones del país han sido alguna vez el asiento del poder legislativo, ejecutivo y judicial.

De una u otra manera siempre existieron episodios en la historia de la nación que quisieron privar a la ciudad de México ser la sede de los poderes federales, sin embargo, cualquiera que haya sido su fundamento, no fue suficiente para conseguir tal propósito, puesto que como hemos visto en el capítulo histórico siempre fueron rechazadas todas las

propuestas que trataban de trasladar el asiento de los mencionados poderes a otro territorio.

Trasciende hasta nuestros días la ciudad de México como el asiento legal de los poderes federales, de acuerdo a la facultad que en un principio le dio la propia constitución al congreso federal de poder escoger el lugar en donde se establecerían los poderes del país.

*"Distrito Federal.- Es un pequeño territorio que, en muchos Estados Federales, se reserva para el establecimiento de la capital y el gobierno central de la Federación, con el fin de independizar totalmente dicho gobierno de cada uno de los Estados Federados"*³⁷.

La base constitucional la encontramos en el artículo 44 de la propia Carta Magna, que hasta antes de la reforma de octubre de 1993 a la letra decía:

"El Distrito Federal 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"

Con la reciente reforma constitucional el artículo en mención quedó redactado de la siguiente manera:

"La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"

³⁷ Gran Enciclopedia del Mundo, Tomo VI. Ed. Marín. México, 1982. P.3077.

Al interpretar lo anterior deducimos que la ciudad de México es el Distrito Federal quien conserva el establecimiento de tan distinguido privilegio, con todos los problemas que puede traer el posible conflicto entre poderes federales y locales, tema indirecto de nuestro trabajo de investigación.

Cuando hablamos de Distrito Federal, con esta expresión denotamos a una demarcación territorial perteneciente a una forma de estado, que es la federal, sin embargo, dicho término ha quedado limitado para resaltar aquella parte de la federación donde residen los poderes federales, es decir, el espacio en donde se realizarán todas las operaciones necesarias de manera oficial por parte del poder ejecutivo, legislativo y judicial; espacio indispensable para albergar las oficinas y a los funcionarios del gobierno federal, aunque en la actualidad el espacio establecido se ha incrementado de una manera considerable, lo que ha traído como consecuencia el agravamiento de problemas.

Por su parte el diputado Francisco Saucedo Pérez integrante de la fracción parlamentaria del P.R.D. afirma: *"El Distrito Federal actual se amplía para acoger junto con su extensión territorial a la ciudad de México"*³⁸, motivo que ha provocado que su mismo ámbito territorial se extienda de una manera considerable, si tomamos en cuenta que el "Distrito de Columbia", modelo que le sirvió como patrón tiene una extensión territorial mucho menor, la gran extensión actual al mismo tiempo trae como resultado el incremento de la población y como consecuencia de ello el aumento en la demanda de prestación de servicios que en muchas ocasiones resulta muy difícil de resolver. La porción territorial de la capital mexicana en la actualidad alcanza los 1,499 km².

En realidad el Distrito Federal debería de ser un espacio territorial suficiente únicamente para albergar a las oficinas públicas, junto con sus titulares y no sobrepasar ese límite, ya que de lo contrario provoca los problemas de servicios que actualmente existen y que a veces constituye

³⁸ Véase. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

un gran reto de resolver para el órgano encargado de la administración del Distrito Federal, llamado hasta antes de las reformas materia de este trabajo: Departamento del Distrito Federal.

*"Distrito Federal: División territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales"*³⁹.

³⁹ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho; 1a. Edición, Editorial Porrúa,S.A. México, 1965. P.114.

2.1.2 DISTRITO FEDERAL COMO CENTRO DE LA ACTIVIDAD POLITICA DEL PAIS.

Por constituir el país un estado federal y como tal haber contemplado dentro de su territorio un Distrito Federal y al mismo tiempo vivir el país en un presidencialismo puro, donde prevalece el poder ejecutivo, resulta más fácil comprender el por qué se habla de la capital del país como el centro de la actividad política del mismo.

O como bien dice el ilustre maestro Dr. Ignacio Burgoa Orihuela *"El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del estado federal mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial"*⁴⁰.

Se considera al Distrito Federal como centro político del país ya que en la capital se da de manera preponderante el presidencialismo arraigado mencionado en párrafos anteriores, y no es necesario realizar un estudio minucioso ya que de sobra se sabe que en nuestro país el Presidente de la República tiene la última palabra, principalmente en la ciudad capital motivos que han provocado las reformas que se dieron en el país y que serán estudio de capítulos posteriores.

*"La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del Presidente de la República"*⁴¹.

⁴⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1991. P.931.

⁴¹ Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, 10a. Edición, Ed. Siglo XXI. México, 1991. P.167.

Indudablemente un aspecto que contribuye al desarrollo de toda nación, lo constituye su población, cantidad que en el Distrito Federal abarca grandes dimensiones y esto no ha sido reciente ya que desde la antigüedad fue considerada factor importante para el mismo asiento federal y uno de los motivos especiales para establecer los poderes de la unión en ese pequeño territorio. *"El Distrito Federal por ser la sede de aquellos poderes, ha sido siempre el centro de la vida política del país. Más por su superficie, por la densidad de su población. por su riqueza artística y arquitectónica, por su vida económica y cultural, es la entidad federativa incomparablemente superior a todas las demás"*⁴².

Así el Distrito Federal, desde antes de su nacimiento podríamos decir que desde su fundación como Tenochtitlan, siempre ha sido el centro de la vida política del país o región en la que queda circunscrito. *"El Distrito Federal mexicano es en varios aspectos la porción territorial más importante del país: es la más poblada, pues en él habita aproximadamente una séptima parte de la población total; es la más industrializada; es el centro financiero del país; el asiento de los poderes federales y, por tanto, el corazón político de todo el Estado mexicano; constituye el primordial núcleo cultural donde se encuentra la Universidad Nacional, la más grande del país y de la cual dependen los principales institutos de investigación; en él están los mayores teatros, las orquestas sinfónicas, los cuerpos de ballet, etcétera"*⁴³.

A lo que se ha citado se puede agregar que en el Distrito Federal se da una gran paradoja en relación a la democracia existente, en el sentido que a pesar de ser el punto más densamente poblado del país y con ello uno de los espacios geográficos con mayor voto activo que se pudieran presentar, los ciudadanos del mismo carecen de derechos políticos subjetivos. En otras palabras, solo eligen de manera general, junto con los

⁴² Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 23a. Edición, Ed. Porrúa S.A. México, 1989. P.307.

⁴³ Carpijo, Jorge. Sistema Federal Mexicano en los Sistemas Federales del Continente Americano. 1a. Edición, U.N.A.M. México, 1972. P.530.

demás habitantes de la República al Presidente, y a los miembros de las cámaras que integran el Congreso de la Unión. Y en una forma local como cualquier entidad federativa a los integrantes de una Asamblea de Representantes con limitadas funciones legislativas, de lo que se deduce que es necesario que esa gran cantidad de población, carentes de esos derechos desde el año de 1928, cuenten con ellos como todos los demás ciudadanos de la República Mexicana. No obstante ello algo que aparece como justificante es que la capital constituye el Distrito Federal sede de los poderes de la unión, pero sin olvidar ésto es necesario que se dé una mayor apertura a los ciudadanos del Distrito Federal para con ello tratar de aminorar esa menor jerarquía con la que cuentan en relación a los demás ciudadanos de la República Mexicana, tal vez en aquellas áreas en las que los ciudadanos se encuentran en un mayor acercamiento con sus autoridades como podrían ser la elección de los delegados políticos, aceptando de entrada que se presentarían grandes problemas políticos desde su elección y aún más en el desempeño de sus funciones.

Siguiendo este orden de ideas al existir en el Distrito Federal la sede de los órganos políticos de la federación, abarcando con ello al poder ejecutivo y al existir en el país un presidencialismo puro y como consecuencia de ello encontrar que las decisiones del gobierno dependen de una sola persona resulta lógico suponer que debido a la atención que esta figura preponderante merece, el Distrito Federal se convierte en el centro político del país, con todos los problemas que esto pueda acarrear.

El Distrito Federal es un centro de actividad política, y en ese pequeño territorio comparado con las demás entidades que integran el resto de la república se lleva a cabo la mayor parte de la actividad humana por aquéllas personas que buscan alcanzar o conservar el poder del país y que por lo mismo su estrategia política la concentran en esa pequeña porción territorial. Es fácil hacer notar que todos los partidos políticos establecen en ese sitio el asiento de sus principales oficinas, además que en el mismo desarrollan la mayor parte de sus campañas, he ahí el por que el Distrito Federal es por mucho el centro de la actividad política del país.

En términos generales podemos concluir que históricamente lo que hoy conocemos como Distrito Federal desde siempre ha sido considerado como el centro de la actividad política del país, puesto que ser la capital implica ser la ciudad principal, cabeza sobre todas las demás, centro de reunión de los hombres en la disputa por el poder, foco de atención tanto en lo interno así como en el campo internacional.

2.1.3 REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD DE LOS ORGANOS POLITICOS DE GOBIERNO

Antes de iniciar el estudio de este tema quisiera aclarar que con motivo de los artículos transitorios de la reforma constitucional objeto de este trabajo, no es posible hacer un diagnóstico exclusivo de la nueva conformación del Distrito Federal, por lo que enfocaré el análisis de este tema a las figuras prevaecientes actualmente, debido a que gran parte de la reforma en cuestión concluirá el proceso gradual de entrada en vigor hasta 1997 y que será materia de estudio del siguiente capítulo, por lo tanto, me limitaré a tratar estos tópicos tal y como en estos días se desarrollan ordinariamente.

Orgánicamente el gobierno del Distrito Federal se constituye por tres poderes que son: ejecutivo, a cargo del Presidente de la república, quien lo ejerce por conducto del órgano u órganos que determina la ley respectiva, ley que señala como tal al jefe del departamento del Distrito Federal, cuya base legal la encontramos en el reformado artículo 73, fracción VI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sin embargo por las razones aludidas respecto de disposiciones transitorias del decreto de reforma constitucional, todavía se encuentra en vigor) y en el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ley reglamentaria del citado precepto constitucional.

El poder legislativo, en el Distrito Federal lo encontramos establecido en el Congreso de la Unión, su base legal se sustenta en el reformado artículo 73, fracción VI, donde se menciona como facultad del Congreso de la Unión, legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, y se complementa con el artículo 5o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Por su parte el poder judicial de esta entidad se deposita en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, único órgano cuyo ámbito de competencia se reduce al Distrito Federal lo que lo hace hasta cierto punto independiente de los poderes federales establecidos en el Distrito Federal, a diferencia de los otros dos poderes, cabe hacer notar que su fundamento constitucional se encuentra establecido en la misma fracción VI del reformado artículo 73 constitucional.

De lo anterior deducimos que es el Presidente de la república quien gobierna al Distrito Federal, esto trajo como consecuencia la manifiesta inconformidad respecto de la persona que elige el mismo Presidente para que gobierne a dicha ciudad, es decir el jefe del departamento del Distrito Federal, según se desprende de la ley orgánica respectiva.

La inconformidad es eminentemente política; sus más fervientes detractores son los partidos políticos de oposición debido a que se piensa, y creo que en forma correcta, que con esa designación no se está respetando la voluntad de la mayoría de los ciudadanos del Distrito Federal, puesto que en última instancia lo que se estaría respetando sería la voluntad de todos los ciudadanos de la república como participantes en la elección del Presidente y no la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en particular. Y para ello basta analizar detalladamente las estadísticas electorales de 1988 en donde encontramos bien fundamentado este problema ya que es precisamente el titular del poder ejecutivo federal, candidato electo de un partido político que gana las elecciones federales,

quien nombra al titular del Distrito Federal aún en contra de la voluntad de la mayor parte de los ciudadanos de la capital.

El problema aumenta al revisar las estadísticas de las últimas elecciones para elegir Presidente de la república, que es elegir en el fondo, al mismo tiempo y de forma indirecta al jefe del departamento del Distrito Federal. Encontramos que el partido triunfante en la república no proclama su triunfo en el Distrito Federal, lo que provoca gran discusión respecto al tema, puesto que estaríamos hablando de una elección hecha por los habitantes de toda la República Mexicana y no por la voluntad exclusiva de los capitalinos.

VOTACION REALIZADA EN LAS ULTIMAS ELECCIONES PRESIDENCIALES, RESPECTO DEL DISTRITO FEDERAL:⁴⁴

CANDIDATO	VOTOS	%
CUAUHTEMOC CARDENAS SOLORZANO	1,394,784	48.7 %
CARLOS SALINAS DE GORTARI	788,547	27.5 %
MANUEL J. CLOUTHIER DEL RINCON	636,942	22.3 %
GUMERSINDO MAGAÑA NEGRETE	22,769	0.8 %
ROSARIO IBARRA DE PIEDRA	21,291	0.7 %
TOTAL	2,864,333	100.0 %

⁴⁴ Fuente: Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el día 8 de Septiembre de 1988. Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

De lo anterior se deduce el origen acerca de la gran controversia, desde el punto de vista de la elección de las autoridades locales del Distrito Federal, motivo fundamental de las reformas constitucionales.

Cabe hacer mención que uno de los principales elementos de la democracia lo constituye la elección de sus gobernantes por parte de los ciudadanos de determinado lugar. *"La elección es la base del modelo democrático. Es un procedimiento de designación de los gobernantes opuesto a la herencia o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos..."*⁴⁵. Sin embargo, no debemos calificar a una sociedad de democrática por el solo hecho de que sus gobernantes hayan sido electos conforme a un procedimiento establecido porque caeríamos en un error ya que la democracia es más amplia e implica además la constante, consciente y permanente participación de los integrantes de una comunidad en las decisiones de mando.

Enseguida se analizarán a los órganos políticos de gobierno con los que cuenta el Distrito Federal. Pero antes es necesario conocer el significado de dos expresiones como base fundamental del estudio de este tema:

*"Representatividad.- Es el sistema que se funda en el principio de la delegación de determinados poderes políticos específicos, por parte de los ciudadanos a un grupo restringido de personas"*⁴⁶.

En otras palabras estamos hablando del derecho con que cuentan los ciudadanos de determinado lugar, en este caso, los del Distrito Federal, de designar a las persona a quien ellos mismos encomiendan determinada actividad, en el caso concreto la actividad corresponde al ejercicio del gobierno en la ciudad capital.

⁴⁵ Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional; 6a. Edición, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1984. P.72.

⁴⁶ Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía. 5a.Edición, Fondo de Cultura Económica. México,1987. P.1016.

"Legitimidad.- El consenso o aprobación de la mayoría, respaldado en la ley, la justicia, la razón o las reglas establecidas"⁴⁷.

Encontrando en este punto la base legal en la que debe de estar apoyada determinada designación, en el caso particular del Distrito Federal encontramos bien fundamentada dicha actividad en la propia constitución, en el reformado artículo 73, fracción VI.

a) Jefe del Departamento del Distrito Federal y Delegados Políticos

Repito la aclaración hecha en párrafos anteriores, en el sentido que tratamos en este capítulo las instituciones previstas hasta antes de la reforma materia de este trabajo de investigación, justificándolo con el hecho que de acuerdo con los artículos transitorios de la reforma de referencia, la primera elección del Jefe del Distrito Federal se verificará hasta diciembre de 1997 y de igual manera los delegados políticos continuarán con el actual régimen hasta en tanto se expida el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal por el Congreso de la Unión y que es muy probable que prevalezca la estructura y funcionamiento de las delegaciones actuales hasta el año de 1997.

Partiendo de la base que es el Presidente de la república, por mandato constitucional quien ejerce -hasta antes de entrar en vigor las recientes reformas- el gobierno del Distrito Federal y es él precisamente quien deposita dicha tarea en el jefe del departamento del mismo nombre, desde aquí encontramos que el cargo de quien ejerce el gobierno en el Distrito Federal es cuestionable ya que se considera sin legitimidad debido a que no es elegido popularmente por los habitantes del lugar donde va a desempeñar sus labores, dicho en otras palabras, no se está respetando el principio de legitimidad, aunque sí el de legalidad por conducirse de

⁴⁷ Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Ed.Hellasta S.R.L., Tomo V. Argentina,1988. P.124.

acuerdo a lo establecido en las normas preexistentes, ya que los ciudadanos no son los que en determinado momento otorgan esa delegación a quien ejerce ese gobierno, y aunque hayan participado en la elección del Presidente de la república, su voluntad se encamina hacia otra fracción política y no por quien proclama el triunfo en el país. No obstante ello su ejercicio está legalmente acreditado, incluso constitucionalmente, y aún mas, apoyado en su propia ley orgánica, misma ley que ha creado el nombre de departamento y que le ha dado el nombre de jefe del mismo al titular del órgano que desempeña dicha actividad, determinando al mismo tiempo su estructura, funciones y atribuciones.

Sin salirnos del tema, el jefe del departamento del Distrito Federal como tal, ejerce sus funciones sin la legitimidad requerida, pudiendo considerarlo incluso en ausencia de la voluntad de la mayoría de los ciudadanos de la ciudad que él gobierna. Es cuestionable además si este funcionario representa al Distrito Federal o únicamente al órgano encargado de la administración del mismo, es decir, no es representante del Distrito Federal, sino del departamento creado para cumplir una función de apoyo y colaboración con el Ejecutivo de la Unión.

En relación con el jefe del departamento del Distrito Federal, el maestro Miguel Acosta Romero señala lo siguiente:

*"Es un funcionario político administrativo nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con este último, tiene a su cargo y encabeza la administración pública de la entidad federativa del Distrito Federal en todos los ramos de la actividad administrativa, forma parte del cuerpo colegiado de funcionarios previsto en el artículo 29 de la Constitución, informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal, puede ser llamado a informar por cualquiera de las cámaras del Congreso, cuando se trate de algún asunto de su administración o sea relativo a la misma"*⁴⁸.

⁴⁸ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. P.181.

Por lo que respecta a la otra característica analizada en este tema aquí apreciamos que legalmente la formalidad jurídica está dada, debido a que es la propia Constitución Federal quien la prevé, y también aparece refrendada y especificada por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Para aclarar esto no necesitamos más que reflexionar a este respecto en la propia carta magna y poder observar la contradicción que existe desde el ámbito democrático, pues mientras por un lado la ley suprema encomienda el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la república ejercido mediante el órgano en estudio, por otro lado encontramos la falta de legitimidad del titular del mismo órgano, al ser designado por el Presidente de la república y no por una mayor participación ciudadana como debiera de ser sin olvidar que el Distrito Federal es la sede de los poderes de la unión, siguiendo los postulados del artículo 40 constitucional, en que se consagra a la forma de gobierno mexicano como una república democrática, representativa y federal, y es el caso que en el texto constitucional jamás se advierte la privación de esa piedra angular de la democracia que es la elección de sus autoridades en el Distrito Federal.

En este tema se hace mención a los delegados políticos por ser los funcionarios que se encuentran más cerca de la ciudadanía y porque desempeñan actividades que en cierto modo son equiparables con el municipio que identificamos en los estados de la república.

Por lo que se refiere a la naturaleza de estos delegados políticos, deducimos que son un auxiliar directo del jefe del departamento del Distrito Federal, y que por lo mismo son las personas más allegadas a los habitantes de la ciudad. Por consiguiente al ser similares a lo que son los municipios en las entidades federativas, deberían ser elegidos democráticamente por los mismos ciudadanos, tal y como sucede en dichas demarcaciones y lo cual no sucede, trayendo como consecuencia un punto de democracia restringida en el Distrito Federal, complementado por

la designación del jefe del departamento del mismo nombre de los titulares de las delegaciones.

En relación a lo anterior el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal señala que las Delegaciones constituyen un auxiliar del jefe del departamento del Distrito Federal.

Pero la restricción de democracia no la encontramos en los delegados como auxiliares del titular del órgano del departamento, sino en la designación y remoción de los mismos, puesto que éstas quedan en manos del propio jefe del departamento, observamos nuevamente una forma de designación sin una posible intervención popular, como lo corrobora el artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y que a la letra dice:

"Las delegaciones son órganos desconcentrados y del Departamento del Distrito Federal y estarán a cargo de un delegado nombrado y removido por el jefe del Departamento del Distrito Federal".

De lo anterior se desprende que también en los auxiliares del encargado de la administración del departamento encontramos la falta de representatividad indispensable en toda ciudad democrática, entendiendo a la representatividad como la designación de las autoridades por parte de quienes corresponde dicha tarea, y que son precisamente a quienes van a afectar sus resoluciones, es decir, a los habitantes del lugar en donde el delegado va a desempeñar sus funciones, y que son en este caso concreto a los ciudadanos del Distrito Federal. Considero que una posible mejoría en la organización político administrativa del Distrito Federal en este aspecto sería una posible designación en forma indirecta, tal y como lo expone de una forma brillante el distinguido catedrático Dr. Ignacio Burgoa Orihuela: *"...en la que el jefe del Distrito Federal nombrara a los titulares de dichas demarcaciones de entre una terna propuesta por la Junta de Vecinos de cada demarcación"*⁴⁹.

⁴⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. P.931.

Siguiendo con el tema encontramos que las delegaciones también se encuentran contempladas aunque no expresamente en la propia Carta Magna pues para ello se crea la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal quien se encarga de establecer su estructura. Para ello el reformado artículo 73 constitucional, fracción VI, base 2a., a la letra dice:

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

En conclusión podemos decir que el encargado de la administración del Distrito Federal que recibe el nombre de jefe del departamento del Distrito Federal y aunado a esto los encargados de auxiliar al mismo que reciben el nombre de delegados políticos, carecen de legitimidad en el ejercicio de su mandato, puesto que son únicamente designados por el Presidente de la república y por el jefe del departamento del Distrito Federal respectivamente, en un lugar en donde el mismo Presidente no obtiene el consentimiento y apoyo de la mayoría de los ciudadanos de dicha ciudad. Aunque como contradicción aparece que están legalmente representados dichos habitantes, ya que dichas designaciones parten de la propia Constitución y lo corrobora la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ley reglamentaria de dicho precepto federal.

b) Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes es un cuerpo colegiado de representación popular, originalmente sus atribuciones eran muy pocas, limitándose a la expedición de reglamentos, bandos y ordenanzas relacionadas con el Distrito Federal, puede decirse que estas facultades correspondían en un principio al Presidente de la república y fueron

cedidas a la asamblea, un ejemplo claro es la expedición del Reglamento de Construcción por este órgano colegiado. La primer y segunda Asamblea de Representantes prácticamente actuó como un órgano débil y sometido con miras a convertirse en un congreso local, así se demuestra en el estudio que se realiza en el capítulo cuarto de conformidad con las reformas que para este caso comenzarán su vigencia en noviembre de este año.

*"La citada Asamblea no es el órgano legislativo del Distrito Federal, pues esta categoría la sigue conservando el Congreso de la Unión"*⁵⁰.

En relación a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es un órgano creado originalmente para tratar de aminorar el malestar existente más que para proporcionar un medio de participación ciudadana a los habitantes de dicha ciudad.

Se incorpora la regulación de dicho órgano en la constitución misma, existiendo desde el principio de su vigencia cierto excepticismo respecto de la fuerza obligatoria que pudieran tener sus resoluciones y no es para menos ya que tiene sobre de sí un superior jerárquico denominado H. Congreso de la Unión, quien al final tiene la última palabra en todo lo relacionado a materia legislativa en el Distrito Federal.

En cuanto a su organización y funcionamiento lo encontramos legalmente establecido en la Carta Magna, en su reformado artículo 73, fracción VI, base 3a., que dice:

"...es un cuerpo colegiado integrado por 66 miembros, 40 de ellos electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional".

Por lo que respecto al tema en cuestión llamado representatividad, observamos que aquí sí la encontramos y es un paso importante en la vida

⁵⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. P.937.

democrática de dicha ciudad, en realidad la creación de dicha asamblea constituye un verdadero avance que es necesario resaltar. Sin embargo, el único problema encontrado es que dicho órgano debe tener cierta presencia y libertad en la toma de sus resoluciones y no estar bajo la sombra del congreso general, de otra manera nunca podrá ser un órgano que transmita el sentir de la población del Distrito Federal. Además que sus resoluciones por mínimas que sean deben tener fuerza aplicativa y deben de encaminarse a materias importantes lo que hoy en día no sucede. En el capítulo siguiente se analizará su función a partir de noviembre de este año, en que comienza la tercer asamblea con las atribuciones que establece la reforma constitucional publicada en octubre de 1993.

c) Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Pasando a analizar al poder judicial en el Distrito Federal, encontramos que dicha función se encuentra encomendada al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, único órgano encargado de resolver controversias del fuero común exclusivamente relacionadas con el Distrito Federal, es decir, su función no se encuentra determinada en dos ámbitos de competencia como los otros dos poderes. Y su función por lo tanto se limita al Distrito Federal como órgano local. *"La función jurisdiccional en el Distrito Federal se confía a un Tribunal Superior de Justicia compuesto por magistrados que nombra el Presidente de la República con aprobación de la Asamblea de Representantes, así como por jueces de primera instancia y demás órganos que determine la Ley Orgánica respectiva"*⁵¹.

En lo referente a la representatividad del mismo, aquí no podemos hacer las mismas observaciones que se les ha hecho a los demás órganos de gobierno del Distrito Federal, debido a que el poder judicial reviste ciertas características que lo impiden y es por ello que en este caso se

⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. P.934.

sigue ese procedimiento de designación de los integrantes de dicho tribunal. Ello se debe a que los encargados de administrar la justicia tienen una naturaleza apolítica, es decir, sus funciones deben quedar desvinculadas en todos sus aspectos de una posible contienda política. Para con ello permanecer en una posición neutral e imparcial, ejerciendo sus funciones con estricto apego a derecho, sin quedar en determinado caso obligados a responder a ciertas cuestiones políticas, por ello es que para ser encargado de esas funciones se requiere carrera judicial, además de ciertos requisitos como lo señala la propia constitución en su reformado artículo 73, fracción VI, que señala lo siguiente:

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

No obstante ello, el único problema que volvemos a encontrar es el relacionado con la designación de los miembros del órgano administrador de justicia, ya que dicha función queda limitada actualmente al Presidente de la república, función que desvirtúa la esencia local con la que en determinado momento cuenta dicho órgano, aquí la crítica que se haría es la relacionada precisamente a este punto se piensa que tal designación debiera ser hecha por el encargado del gobierno del Distrito Federal, que en este caso es el jefe del departamento del Distrito Federal, algo que se debe de resaltar es que en las actuales reformas constitucionales se ha establecido ello, algo que resulta ya un avance traducido en una mayor autonomía de este órgano judicial en esta entidad, puesto que con las reformas será el jefe del Distrito Federal quien nombre a los magistrados de dicho órgano quienes serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, observando por primera vez la armonía entre los tres órganos locales de gobierno con los que cuenta el Distrito Federal.

2.1.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

México como cualquier otro país no ha quedado rezagado en ningún aspecto. Como consecuencia de la gran población que ha alcanzado en particular el Distrito Federal, se han presentado todos los problemas que acarrearán que sea la ciudad más poblada del país y como consecuencia de ello se han buscado las más grandes soluciones que se les pueda dar aunque no hayan resuelto el problema en su totalidad. Esta es una de las causas que ha provocado que se den cambios de manera sustancial para ampliar los espacios políticos del gran conglomerado existente.

Es indispensable que ese cambio del cual se habla abarque todos aquellos campos necesarios para que el mismo país se desarrolle, puntos primordiales como lo podrían ser, la economía, la cultura y la vida política.

"La respuesta ha llegado después de mucho tiempo, se trata de una reforma profunda y seria en cuanto a la organización político administrativa del Distrito Federal, partiendo de la propia Constitución, creando nuevas instituciones que se adecuen a las necesidades existentes, para hacer frente a la realidad y de esta manera avanzar en el ámbito de la democracia con el respaldo del derecho, único medio que permite el desarrollo pacífico de los pueblos en su intención por perfeccionar las instituciones"⁵².

No cabe duda de que se han presentado cambios durante los últimos años, desde la modificación de las relaciones Iglesia-Estado hasta el fortalecimiento de una autoridad electoral que ejerce sus funciones con imparcialidad, pasando por las bases en relación con el campo reconociendo autonomía y buscando justicia para los campesinos y

⁵² Véase. Salinas de Gortari, Carlos. Iniciativa de Reformas a los Artículos Constitucionales. México, 1993.

ejidatarios, aunque con armas muy peligrosas que pueden dejar a los mismos en una mala situación que podría amenazar con agravar los problemas.

Gobernar una ciudad de dimensiones demográficas tan grandes como la capital mexicana con todos sus problemas no es sencillo y menos con la gran variedad de ideologías que se conjugan y divergen. En este momento un paso de gran trascendencia para fortalecer la vida democrática casi inexistente hasta ahora en el Distrito Federal será transformar la actual forma de gobierno de la ciudad, que ahora mismo depende de la administración pública federal centralizada. Para transformarla en una nueva estructura que garantice la seguridad del asentamiento de los poderes federales y al mismo tiempo la armonía con los posibles órganos de gobierno del Distrito Federal.

Según lo establecido los ciudadanos de la capital mexicana participarán de manera activa en la elección de sus autoridades propias, estableciendo con ello igualdad de derechos entre habitantes del Distrito Federal y de toda la república, algo que hace mucho tiempo no sucede.

"Lo anterior no ha sido fácil ya que ha intervenido la opinión de muchas personas, incluyendo a los partidos políticos debido a su gran presencia, organizaciones sociales, instituciones educativas, estudiosos de Derecho, etc. El hecho de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha sido ya desde hace tiempo un avance aunque sea mínimo en la participación ciudadana y la misma Asamblea ha elaborado iniciativas de reformas para otorgarle facultades legislativas, aunque no se le ha dado la importancia que le merece, no obstante ello, resultó en su momento un avance que se tiene que reconocer"⁵³.

⁵³ Véase. Salinas de Gortari, Carlos. Iniciativa de Reformas a los Artículos Constitucionales. México, 1993.

La ciudad de México al ser una de las más importantes del país en todos sus ámbitos, iniciando por el político, pasando por el educativo, financiero y cultural, además de ser la que tiene la mayor producción industrial del país, reclama la existencia de instituciones dentro del marco de la constitución, para de esta manera mejorar la vida y convivencia de sus habitantes perfeccionando como consecuencia el aspecto democrático, tan importante en toda ciudad de fin de siglo y de tan grandes dimensiones. Para lograr una mayor participación ciudadana que acerque a los ciudadanos con su gobierno, elegido por ellos mismos y no dejarlo en una simple designación presidencial

*"Con esto se espera que el constituyente permanente defina con precisión las facultades de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal y las de los órganos de gobierno local del mismo sin que pueda traer contradicciones entre ambos o una posible invasión de facultades"*⁵⁴. Se dice que los poderes federales conservarán sus funciones necesarias para garantizar la seguridad de los mismos, esperamos que con esto no se limite en mucho la libertad que pudieran tener en su momento los órganos de gobierno local que pueda tener el Distrito Federal y que han sido modificados.

Resumiendo lo anterior, el planteamiento del problema no podría ser mas claro, se trata de la poca participación de los ciudadanos capitalinos en la elección de sus autoridades locales, lo que trae como consecuencia una restricción de la democracia necesaria en el lugar más poblado de la república.

*"Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos"*⁵⁵.

⁵⁴ Véase. Salinas de Gortari, Carlos. *Iniciativa de Reformas a los Artículos Constitucionales*. México, 1993.

⁵⁵ Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. 22a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1988. P. 181.

Y aún mas, la designación por parte del Presidente de la república, persona que no obtiene la aceptación electoral de la mayoría de los ciudadanos de la capital, del titular del órgano u órganos que ejerzan el gobierno en el Distrito Federal quien además puede ser removido en cualquier momento por el propio ejecutivo federal. Aunado con la injerencia del Congreso de la Unión casi en una forma total en un ámbito local abarcando tanto la competencia federal como local al mismo tiempo, y sin parar ahí la designación por parte del ejecutivo federal de los magistrados del único órgano local propio con que cuenta el Distrito Federal que es el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, he aquí el planteamiento del problema, que implica una restricción a la democracia en una ciudad como la nuestra, lo que ocasiona al mismo tiempo una ausencia de autonomía; dos aspectos fundamentales requeridos en cualquier ciudad de fin de milenio.

2.2 DERECHO COMPARADO

2.2.1 ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

El hecho de hacer hincapié en los Estados Unidos de América es porque es el primer país que adoptó el sistema federal en su estructura general, utilizando un lugar determinado para establecer el asiento de los poderes de la unión denominado "Distrito de Columbia", paso que fue asimilado posteriormente por muchos países del mundo occidental.

"En Estados Unidos de América su Distrito Federal conocido con el nombre de "Distrito de Columbia", aloja al igual que el Distrito Federal mexicano la capital del país denominada Washington, el citado Distrito fue establecido por el Acta del Congreso con fecha 16 de Julio de 1790, su ámbito territorial a comparación con México es eminentemente reducido y apenas alcanza una superficie de 174 Km²"⁵⁸. Una de las

⁵⁸ Gran Enciclopedia del Mundo. Op.Cit. P.3077.

características que ha provocado el actual problema con el que cuenta el Distrito Federal mexicano, en comparación con el norteamericano, es su grandísima extensión territorial, algo que va en contra del mismo federalismo que considera al Distrito Federal como el asiento de los poderes federales en un lugar suficiente para alojar a las oficinas de los citados poderes y no un lugar tan amplio.

En términos generales su estructura como estado federal se encuentra dividido en tres órganos, que integran al mismo tiempo lo que se conoce como poder público, los cuales son: legislativo, ejecutivo y judicial. Reconociendo como fundamento de su base constitucional la autonomía política y administrativa a los municipios y condados.

En el ámbito local, refiriéndonos a los estados, éstos cuentan con un gobernador que es elegido por el pueblo integrante del mismo, además de un congreso local y un sistema judicial propio; algo semejante a lo que pasa en los estados de la República Mexicana, en donde operan las mismas características enunciadas.

En la estructura federal y en la organización interior del país en general vemos similitudes con la República Mexicana, una afirmación lógica si vemos que nuestro país siguió los pasos del vecino país del norte en relación a su estructura general.

Pero para analizar al Distrito Federal norteamericano es necesario hacer referencia a su organización política en general. Encontrando que dicha nación cuenta con:

Un congreso federal que realiza la función legislativa del país y que se compone de dos cámaras:

1.- Senado - integrado por dos senadores por cada estado, elegidos por el pueblo para un periodo de 6 años, excepto una tercera parte cada dos años.

2.- Cámara de representantes - compuesta por 435 miembros elegidos en proporción a la población por un periodo de dos años, cámara que equivale a lo que se conoce en México como cámara de diputados.

El ejecutivo federal lo ejerce el Presidente elegido cada cuatro años, junto con el vicePresidente, quien al mismo tiempo se establece como Presidente del senado. El Presidente de la nación además se encuentra asesorado por un gabinete.

"La elección del Presidente se da de la siguiente manera: el pueblo de cada Estado vota por un colegio electoral compuesto de electores, con los que va a contar el Estado en el Congreso Federal (incluyendo senadores y representantes). Estos electores son los que van a votar por el Presidente"⁵⁷.

"Aunque en la práctica el partido que obtiene la mayoría en cada Estado gana todos los electores respectivos, y éstos están obligados a votar por el candidato previamente escogido"⁵⁸.

Por su parte el poder judicial se encuentra asentado en la corte suprema, integrada por nueve magistrados vitalicios, nombrados por el Presidente de la república, con la aprobación del senado.

Como vemos su estructura general es una réplica de la estructura general mexicana, claro, salvo los periodos de duración de los titulares de los órganos federales y en algunos casos el número de miembros que integran dichos órganos, ya que de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los siguientes:

⁵⁷ Aguirre Vizuet, Javier. Op.Cit. P.90.

⁵⁸ Idem. P.91.

- El ejecutivo federal está representado por el Presidente de la República Mexicana quien dura en su cargo 6 años; (artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

- El poder legislativo federal se encuentra determinado por dos cámaras:

a) Cámara de senadores compuesta por cuatro senadores por cada Estado y por el Distrito Federal, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, cuyos titulares se renovarán en su totalidad cada seis años, de acuerdo a las nuevas reformas publicadas en septiembre de 1993, ya que anteriormente la cámara se integraba por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. (artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

b) Cámara de diputados, integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Cuyos titulares durarán en su encargo tres años; (artículos 51 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

- El poder judicial federal se encuentra encomendado a la suprema corte de justicia de la nación, a tribunales colegiados y unitarios de circuito y juzgados de distrito. La suprema corte de justicia se encuentra integrada por 21 ministros numerarios y funcionará en pleno o en salas. Además se podrán nombrar hasta 5 ministros supernumerarios. Su nombramiento será hecho por el Presidente de la república con aprobación de la cámara de senadores; (artículos 94 y 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Retomando el tema, los poderes federales se encuentran asentados en el Distrito de Columbia que alberga a la ciudad de Washington, capital del país, regida por dicho distrito.

En la estructura interna del Distrito de Columbia, encontramos, tal vez como un medio de presión del pueblo por la falta de elección popular la creación de un Consejo del Distrito de Columbia "cuyos miembros son electos por los habitantes de la ciudad"⁵⁹. Y que probablemente sea un posible antecedente de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en México. Sin embargo, lo mismo que sucede en la República Mexicana, dicho órgano no cuenta con la autonomía requerida para ser considerado medio de participación ciudadana, debido a que el propio congreso federal se reserva el derecho de legislar en cualquier momento, en relación a cualquier materia dentro del territorio del Distrito de Columbia.

De por sí limitadas las funciones del consejo, en materia legislativa y se llega al extremo de limitar aún más su función, al no permitirle legislar en áreas de impuestos, finanzas, salud mental y otras señaladas en la ley. Reservándose el congreso la facultad de exceptuar a ciertas clases de bienes o gravarlos con una tasa más baja que la de otros bienes.

*"El Distrito de Columbia, a diferencia de los Territorios, es una parte permanente de los Estados Unidos, el verdadero corazón de la Unión, sobre el cual el Congreso tiene un poder de legislación exclusivo y permanente"*⁶⁰.

Dejando solo una pequeña parte de intervención al consejo en materias poco importantes como podrían ser mejorar y reparar calles y regular mercados públicos, sin permitirle legislar en materias un poco más importantes, sin con ello convertirse en un congreso local, de lo que desprendemos por lo tanto, que no reúne los requisitos necesarios y por lo

⁵⁹ Aguirre Vizzuelt, Javier. Op.Cit. P.90.

⁶⁰ Constitución de los Estados Unidos de América, Ed. Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, 1949. P.283.

mismo no constituye un órgano local, por falta de la autonomía esencial requerida en este tipo de órganos.

Encontramos una gran semejanza con lo que pasa en el Distrito Federal mexicano, con la actividad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en donde en ambos órganos de representación carecen de trascendencia sus resoluciones, limitándose a actuar en materias poco importantes y limitadas únicamente a la elaboración de reglamentos. No obstante debemos señalar que con las actuales reformas constitucionales se amplía un poco su función y ahora cuenta con limitadas facultades legislativas.

En el vecino país el encargado del poder ejecutivo en la ciudad capital recibe el nombre de alcalde, equivalente al jefe del D.D.F. en la República Mexicana antes de las reformas. Pero aquí a diferencia de México el alcalde es electo por voto popular, gran diferencia a lo que pasa en nuestro país en tan importante renglón. Aunque su función se encuentra limitada por el consejo, por el Presidente y por el congreso; no obstante ello, significa un avance en el ámbito democrático, digno de tomarse en cuenta.

*"El presupuesto es elaborado por el alcalde, quien lo somete a la consideración del Consejo, que por ley puede adoptarlo o hacerle modificaciones. Una vez adoptado, será sometido por el alcalde al Presidente, que a su vez lo transmitirá al Congreso que lo convierte en ley"*⁶¹.

En relación al presupuesto señalado en el párrafo anterior, en el Distrito Federal mexicano con las nuevas reformas se establece prácticamente lo mismo, es decir, es elaborado por la Asamblea de Representantes quien lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, presupuesto que es aprobado por el Congreso

⁶¹ Aguirre Vizuett, Javier. Op.Cit. P.91.

de la Unión de conformidad con el artículo 73, fracción VIII, para que posteriormente el ejecutivo informe al congreso sobre el ejercicio de dicha deuda y al mismo tiempo el jefe del Distrito Federal informará a la Asamblea de Representantes, al rendir la cuenta pública.

*"En materia judicial el Distrito de Columbia cuenta con policía que depende directamente del alcalde, con intervención del Presidente en el caso que existan condiciones de emergencia, teniendo la facultad de utilizar dicha policía para fines federales"*⁶².

2.2.2 ARGENTINA

Después de la dictadura de Argentina, en el año de 1983, al tomar posesión el Presidente de la república, senadores y diputados, entró en vigor nuevamente la constitución de 1853, eminentemente federal, con todas las características que implica esta forma de estado.

La república de Argentina como todos los países que han adoptado una forma de estado federal cuenta también con un Distrito Federal que tiene como función el asiento de los poderes de la unión, *"su Distrito recibe el nombre de Buenos Aires y su territorio comprende una extensión de 200 km²"*⁶³, encontrando nuevamente una porción territorial eminentemente reducida en relación con el Distrito Federal de México.

Su estructura federal se encuentra determinada de la siguiente manera:

El poder ejecutivo federal es ejercido por el Presidente de la nación, característica general de todo estado federal, este personaje es electo por un período de 6 años, años que varían en algunas repúblicas federadas, como la estudiada anteriormente y que coincide con el de la República

⁶² Aguirre Vizzuel, Javier. Op.Cit. P.91.

⁶³ Gran Enciclopedia del Mundo. Op.Cit. P.3077.

Mexicana. También cuenta con un vicePresidente que es a la vez Presidente del senado. *"Ambos son elegidos por los compromisarios, escogidos con anterioridad por voto directo"*⁶⁴.

El poder legislativo federal encuentra su asiento en el senado y la cámara de diputados, casos coincidentes en México.

Por su parte el poder judicial federal está a cargo de la corte suprema, las cámaras federales y los jueces federales, con nombres diferentes que los encontrados en México, pero que en el fondo representan lo mismo.

La república cuenta con 22 provincias y la capital federal que es al mismo tiempo sede de los poderes de la unión y que recibe el nombre de Buenos Aires.

Las provincias equivaldrían a las entidades en la República Mexicana. Por lo que respecta a dichas provincias, eligen a su propio poder ejecutivo local cuyo titular recibe el nombre de gobernador, su poder legislativo local se encuentra denominado con el nombre de legislaturas y su poder judicial local cuyos titulares reciben el nombre de magistrados. Organizan además sus municipios que son las demarcaciones territoriales en que dividen a sus provincias, contando con sus propias constituciones locales. Todo semejante en la República Mexicana.

Pero el problema comienza al analizar a su Distrito Federal, el cual depende directamente del poder central. En la mencionada ciudad capital el Presidente de la república ejerce la calidad de gobernante de ella, misma que delega en otra persona tal y como sucede en la República Mexicana. La persona encargada ahora de ejercer el gobierno del Distrito Federal en la república sudamericana recibe el nombre de intendente. Su periodo de gobierno abarca 3 años. Encontramos el mismo caso que acontece en México, lógicamente que lo único que cambia es el nombre del encargado

⁶⁴ Aguirre Vizzuett, Javier. Op.Cit. P.94.

de la administración de dicha ciudad, que en nuestro país recibe como ya lo sabemos el nombre de jefe del D.D.F., claro esta que hasta antes de las reformas, aunque el nombre en realidad no tiene importancia, sino mas bien la designación de que es objeto.

Artículo 86 de la constitución Argentina:

"El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

3) Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación".

En la fracción anterior encontramos fundamentada legalmente la facultad del Presidente de la república para ejercer el gobierno de la capital, misma situación que prevalece en nuestro país con el reformado artículo 73, fracción VI, base primera, artículo que fue motivo de la reforma estudiada en este trabajo.

El distrito denominado Buenos Aires cuenta también con un consejo deliberante que es elegido por voto proporcional y a través de los partidos políticos, algo similar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal mexicano en cuanto a su elección.

Cuenta con ciertas facultades legislativas, aunque condicionadas a lo que disponga el congreso federal, que es quien tiene todo el poder para legislar en la demarcación territorial de la capital.

Artículo 67 de la constitución Argentina:

"Corresponde al Congreso:

27) Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación".

Idéntica situación a la encontrada en el Distrito Federal de México, respecto del Congreso de la Unión, cuya base constitucional se encuentra plasmada en el reformado artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que por lo mismo fue motivo de las reformas aludidas en la investigación presentada.

Siguiendo el orden presentado, el poder judicial en la ciudad de Buenos Aires es nombrado por el ejecutivo federal, encontrando semejanza a lo existente en México, aunque ahora con las reformas dicha designación quedará en manos del Jefe del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un verdadero avance que reafirma la autonomía de este órgano local ante los poderes federales. Punto muy importante en el que se difiere con el país sudamericano.

Artículo 86 de la constitución Argentina:

"El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

5) Nombra a los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores, con acuerdo del senado".

2.2.3 BRASIL

País que sigue en gran medida el ejemplo argentino. Basando su organización política en su constitución de 1969, reformada en 1977.

La república de Brasil cuenta con su Distrito Federal que recibe el nombre de Brasilia, el cual a diferencia con el de México, *"cuenta con el mayor territorio espacial de todo el mundo, con una superficie de 5,814 Km²"*⁶⁵, algo que resulta incuestionablemente exagerado y que puede

⁶⁵ Gran Enciclopedia del Mundo. Op.Cit. P.3077.

provocar en un futuro no muy lejano un problema aún más grande que el que tiene nuestro país, ya que no hay que olvidar que todo parte de la gran población que alcanzó y motivo de ello es que un gran número de ciudadanos que no tienen derecho a elegir a sus autoridades aumentó enormemente, lo que provocó esa gran inconformidad.

Cuyas bases constitucionales establecen que el poder federal será establecido de la siguiente manera:

El poder ejecutivo federal recae en el Presidente, quien es asesorado por un gabinete de ministros.

Por su parte el poder legislativo federal es ejercido por:

Senado federal.- integrado por tres senadores por cada Estado, elegidos por un periodo de 8 años.

Cámara de diputados.- integrada por 479 miembros elegidos por 4 años.

Encontrando las mismas semejanzas que en nuestro país con la diferencia de los periodos de vigencia de sus titulares.

El poder judicial lo conforma el supremo tribunal federal, formado por 11 magistrados nombrados de por vida por el Presidente con la consecuente aprobación del senado, mismas principios a los establecidos en nuestro país.

*"Numerosas críticas pueden ser hechas a ese régimen de separación de poderes, porque la separación no es absoluta. Puede decirse por ejemplo, que los magistrados son nombrados por el ejecutivo"*⁶⁶.

Encontrando al igual que en México un presidencialismo arraigado, en donde el Presidente de la república tiene la última palabra y cuenta con

⁶⁶ Cavalcant, T.B. Las Constituciones de los Estados Unidos de Brasil. Instituto de Estudios Políticos, Instituto de Cultura Hispánica. Madrid, 1958. P.117.

todas las facultades que lo hacen intervenir en todos los ámbitos de los demás órganos federales, como lo son el poder legislativo y el judicial.

*"Cada uno de los Estados que conforman la República Federal son autónomos, cuentan con su propia constitución local. Eligen a sus gobernantes, su propia cámara legislativa, además de su organización judicial"*⁶⁷. Misma situación que acontece en México pero con las entidades federales que integran nuestra república.

El Distrito Federal denominado Brasilia constituye el asiento de los poderes federales, por mandato constitucional, a partir del año de 1960. En cuanto a su gobierno interno, éste está administrado por un gobernante designado por el jefe del ejecutivo con la aprobación del senado de la república, que recibe el nombre de prefecto de acuerdo a la propia constitución, por lo que deducimos que es similar a nuestro país, salvo que en nuestro país el gobernante recibe otro nombre y además el Presidente no toma en cuenta la posible aprobación del senado, de lo que deducimos que México cuenta con un presidencialismo superior al de aquel país, y digo cuenta porque todavía no entran en vigor las reformas constitucionales respecto de la designación del jefe del Distrito Federal, aprobadas en 1993, entrando en vigor aquéllas estaremos hablando ya de un avance en estos campos.

Artículo 26 de la constitución de Brasil:

"El Distrito Federal será administrado por un prefecto nombrado por el Presidente de la República, y tendrá una Cámara con funciones legislativas, elegida por el pueblo".

De lo anterior además desprendemos la función legislativa interna de propio distrito, de la cual los propios ciudadanos votan en forma democrática, algo en que existe coincidencia con la función legislativa Mexicana. Ya que dicha cámara de la ciudad realiza funciones limitadas

⁶⁷ Aguirre Vizzuett, Javier. Op.Cit. P.95.

en materia de administración de la ciudad, al igual de lo que realiza la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

2.2.4 VENEZUELA

"País sudamericano que incorporó el Distrito Federal a su territorio, como todas las repúblicas federadas. Se encuentra regido por su Constitución de 1961, de naturaleza federal, por consiguiente, su estructura política en general es de la misma naturaleza. Se encuentra integrado por 20 Estados, un Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión, 2 Territorios y 72 islas"⁶⁸.

La república Venezolana cuenta con un Distrito Federal relativamente amplio, cuya superficie territorial está demarcada por 1,930 Km², mismo que alberga la capital del país y que recibe el nombre de Caracas.

La estructura política general de dicho estado federal comprende como todos ellos, una división en cuanto a la división del poder público, el cual lo encontramos dividido en tres poderes que son: el ejecutivo, legislativo y judicial, cada uno representado por personajes distintos:

El poder ejecutivo federal recae en el Presidente de la república asesorado por un consejo de ministros.

El poder legislativo lo ejerce el congreso dividido en dos cámaras:

- 1) Senado integrado por 47 miembros, con la característica inusual de que además se integra con los ex-Presidentes.
- 2) Cámara de diputados integrada por 201 miembros.

⁶⁸ Aguirre Vizzuett, Javier. Op.Cit. P.95.

El poder judicial se encuentra establecido en la corte suprema de justicia y los tribunales.

Encontrando semejanzas generales respecto de los poderes públicos en la República Mexicana.

Por otra parte los estados miembros de la federación cuentan con cierta independencia ya que además de sus legislaturas propias cuentan con un poder judicial local y un gobernador, idéntica situación a la acaecida en nuestro país con las entidades federales.

Por lo que hace al Distrito Federal conocido con el nombre de Caracas, su régimen interior lo encontramos dividido en dos departamentos y 25 parroquias. Además su gobierno se divide en dos campos que son:

1.- Civil y político.- Cuya primera autoridad es el Presidente de la nación, quien delega dicha función en un gobernador nombrado y removido por él mismo.

2.- Administrativo y económico.- Cuya tarea recae en el consejo municipal y en el gobernador cuya función será la de ejecutar las decisiones del consejo municipal.

De lo anterior desprendemos que el Distrito Federal cuenta aparentemente con un poder legislativo local denominado consejo municipal, encargado de legislar en dicha ciudad. Por lo que respecta al encargado de gobernar la ciudad, no hay vuelta de hoja y pasa lo que en nuestro país con el jefe del departamento del Distrito Federal, nombrado y removido por el titular del poder ejecutivo, hasta antes de entrar en vigor las reformas constitucionales, en este renglón.

Pero encontramos otro órgano que aparentemente es de representación ciudadana y que recibe el nombre de parroquias cuya función es la de desconcentración de la actividad gubernativa, equivalente a lo que son las delegaciones en la ciudad de México, pero con una gran

diferencia que radica en la forma de elección de los titulares de las mismas, puesto que mientras en las delegaciones mexicanas sus titulares son designados por el titular de la administración de dicha ciudad, en el país del cono sur es elegido por voto popular directo y secreto.

Constituyen una municipalidad elegida por voto de los ciudadanos y en donde el Presidente de cada municipalidad ejerce sus funciones, originadas por disposiciones legislativas llamadas ordenanzas, tal y como sucede en el aspecto local al hablar de los estados, sin embargo, aquí las encontramos en una organización de menor jerarquía y no en el gobernador del Distrito Federal.

Del anterior análisis vemos las grandes semejanzas existentes de la mayor parte de los países estudiados, por no decir todos con el Distrito Federal mexicano. Semejanzas que se manifiestan en el gobierno del Distrito Federal que es desempeñado por el Presidente de la república quien otorga esa facultad a otra persona que va a ser el encargado de desempeñar dicha función a nombre del Presidente, y la única diferencia existente es el nombre con que se le conoce en cada país. Sin olvidar que en Estados Unidos de América no sucede así y el gobierno del Distrito Federal es ejercido por un alcalde electo por voto popular.

Sin embargo, en algunos aspectos, aunque mínimos difieren ya que muestran un poco más de flexibilidad en cuanto a la representación y votación ciudadana, aunque sea en un órgano de menor jerarquía, por mencionar algo encontramos a las parroquias en Venezuela, que equivale a las delegaciones de la capital mexicana, cuyos titulares como se ha mencionado son elegidos por voto popular directo y secreto, aspecto que debiera de tomarse en consideración al elaborar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal por parte del Congreso de la Unión, sin embargo, hasta en tanto no se expida dicho documento no podemos hablar si hay avance en este aspecto tan importante en la capital mexicana, mientras tanto eso no suceda, seguirá operando el actual sistema de designación que resta participación a los ciudadanos del Distrito Federal. Respetto del

poder legislativo siempre encontramos al Congreso de la Unión con facultades absolutas en todos los Distritos Federales, algo que hace semejantes a los mismos.

CAPITULO TERCERO

***DEMANDA DE UNA NUEVA FORMA
DE GOBIERNO EN EL DISTRITO
FEDERAL***

CAPITULO III

DEMANDA DE UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1 EL TRATAMIENTO DE LOS JURISTAS

Indiscutiblemente todas las opiniones de los habitantes del Distrito Federal son importantes, desgraciadamente no se pueden atender a todas o simplemente no son escuchadas, sin embargo, los juristas tienen la ventaja de que sus investigaciones pueden salir a la opinión pública, quien las interpretará de formas diferentes. Su opinión claro que resulta importante ya que es el resultado de sus diversas investigaciones y del estudio minucioso de las leyes fundamentales de determinado país, ya que son precisamente ellos los que constantemente están analizando los diversos ordenamientos jurídicos, objeto de su trabajo.

"La función social del jurista consiste no sólo en procurar la aplicación del Derecho y en luchar por su respeto y observancia en todos los ámbitos que comprende su vastísima normatividad, sino también en colaborar a su perfeccionamiento mediante la revisión permanente de las disposiciones de variadísima índole que lo integran. Nadie debe mantenerse indiferente ante la situación notoriamente desigualitaria que en materia democrática ocupa la población del Distrito Federal. Todos los ciudadanos de esta entidad federativa tenemos el derecho de tener un Congreso propio que nos represente y un Gobernador que libremente podamos elegir. Negar ese derecho implica cometer un grave atentado

*contra la democracia mexicana y truncan, en un aspecto muy importante, la reforma política de que tanto se ha hablado"*⁶⁹.

Hablar de reformas constitucionales, no significa simplemente mencionarlo y proponerlo, es necesario que tal modificación esté debidamente fundamentada y aceptada. Para ello resulta de gran importancia la opinión de los juristas, ya que al final de todo ellos resultan los más estudiosos de los problemas constitucionales debido a que en ese estudio dejan parte de su vida, proponiendo al mismo tiempo sus posibles soluciones, dando con ello muchas veces el punto de partida a importantes transformaciones legales.

3.1.1 Dr. Ignacio Burgoa Orihuela ⁷⁰

En relación al tema en cuestión se plantearán los puntos de vista de algunos juristas con renombre que se han encargado de analizar en forma brillante los puntos discutidos en la presente investigación. Sería ir en contra de la opinión de muchas personas si no mencionáramos a uno de los representantes del país en materia constitucional más sobresalientes y que ha puesto el nombre de nuestro país muy en alto, claro que estoy hablando del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.

El maestro Burgoa refiriéndose a las reformas constitucionales de que pueda ser objeto el Distrito Federal, habla que desde hace ya varios años se habían planteado las reformas de las que hasta ahora han sido iniciadas. Mencionando que al hablar del país y en especial del Distrito Federal significa hablar de dos aspectos fundamentales:

- 1) El referente a la democratización del pueblo, encuadrándose a la democracia en la ciudad de México.
- 2) El fortalecimiento del régimen federal y municipal.

⁶⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. P.932.

⁷⁰ Ibidem.PP. 928 a 932.

El hablar de la democracia en el Distrito Federal no significa hablar de ella en una forma general, sino mas bien en una forma relativa, partiendo de esta hipótesis, con la reforma realizada en el año de 1928 llevada a cabo en el artículo 73 fracción VI constitucional, con la que se suprime la municipalidad dentro del Distrito Federal, creando con ello un departamento del Distrito Federal substituyendo la antigua división interior de la ciudad. El problema se presenta cuando a partir de esa fecha el mencionado organismo administrativo queda subordinado directamente al Presidente de la república, lo que provocó desde esa fecha el nacimiento del principio de la antidemocracia, la cual afecta a los habitantes de la ciudad.

*"La subsistencia de la actual estructura del propio Distrito, cuyo elemento humano asciende a quince millones de habitantes, es decir, a la quinta parte, aproximadamente, de la población total del país, implica un permanente signo de antidemocracia y una notoria incongruencia con el sistema federal que, al menos formal y teóricamente, se ha implantado en nuestra Constitución vigente"*⁷¹.

Uno de los aspectos que integran a la democracia es el referente a los derechos políticos que todo ciudadano debe de gozar, sin embargo, en el Distrito Federal en particular se encuentran menguados ya que la persona que va a gobernar dicha ciudad no es elegida popularmente por sus propios ciudadanos, sino que dicha designación queda en manos del Presidente de la nación, quien además se reserva el derecho de removerlo en cualquier momento, lo que implica hablar de la falta de representatividad de que goza el encargado de gobernar a la ciudad.

Además se plantean grandes diferencias con los habitantes de las otras entidades federativas, por ejemplo: en el Distrito Federal no encontramos una constitución local por ser su orden jurídico el producto de todas las leyes que como legislatura local expide el Congreso de la Unión, sin embargo, en este caso se puede hacer una crítica justificando el

⁷¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. P.928.

por qué no existe una constitución local , ya que resulta obvia su no existencia debido a que por ser la ciudad de México el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión, por ese motivo no existe tal documento, puesto que un Distrito Federal es completamente diferente a cualquier entidad federativa y si existiera una constitución local para ese territorio se perdería su esencia y para lo cual fue creado, se igualaría a una entidad más, algo que no es posible. Afirma rotundamente el Dr. que no puede ser posible que dentro del Distrito Federal las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, se desempeñen por parte de los órganos federales, aunque este último poder, el judicial, goce de cierta autonomía con respecto a su ámbito de aplicación y no así respecto de la influencia que sigue teniendo el ejecutivo en el nombramiento de sus titulares.

Caso concreto es el que se manifiesta en el Congreso de la Unión que a pesar de ser órgano federal realiza funciones de carácter local al mismo tiempo en el territorio del Distrito Federal. Esto resulta injusto ya que el congreso se compone de miembros de toda la república y no solo del Distrito Federal como debiera de ser, desde el momento en que legisla de una manera local para dicha entidad, careciendo por lo tanto de la representatividad requerida para desempeñar tal función, sin que resulte justificado por el hecho de que la diputación en la cámara sea superior en el Distrito Federal debido a su mayor población. Y menos cuando la cámara de senadores se conforma por dos representantes populares por cada estado, lo que resulta enormemente desproporcionado.

"El doble carácter que tiene dicho Congreso propicia el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población o sea, del núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por diputados y senadores procedentes de los Estados de la República"⁷².

⁷² Burgoa orihuela, Ignacio. op.Cit. P.928.

Por lo que hace al poder ejecutivo en el Distrito Federal, es decir, a su gobierno lo ejerce el Presidente de la república por mandato constitucional hasta antes de las reformas, por conducto del órgano u órganos que determinen las leyes respectivas, cuya síntesis representa lo que se conoce como departamento del Distrito Federal. Señala que al hacer esto, lo único que se hace es colocar a una persona que no ha sido aceptada por la voluntad de la población, sino que tal designación es llevada a cabo por una orden presidencial. Reafirmando lo que se mencionó al principio de nuestra investigación, la gran influencia del ejecutivo federal en el Distrito Federal, consecuencia lógica del presidencialismo existente en dicho país.

*"Bien es cierto que el Presidente de la República es el gobernador "nato" del Distrito Federal por mandamiento constitucional y que este alto funcionario es designable en elección popular directa, pero también es verdad que en este acto intervienen no sólo los ciudadanos de la citada entidad, sino también los del país entero"*⁷³.

De lo anterior deducimos que en el Distrito Federal se tiene una restricción en materia de democracia respecto de la elección de sus órganos de gobierno. Es cierto que el Presidente es elegido por voto popular directo, pero esa elección deriva de todos los ciudadanos de la república, creo que la mayoría de la población del Distrito Federal está de acuerdo con esto, y el problema se presenta cuando se deduce que son entonces todos los ciudadanos del país quienes eligen al titular del órgano gobierno del Distrito Federal en una forma indirecta.

El Dr. Burgoa propone como consecuencia del análisis comentado en párrafos anteriores algunas variantes que representan, pienso, el antecedente de las reformas aprobadas recientemente, estableciendo reestructurar al Distrito Federal, comprendiendo los diversos poderes locales, señalando entre otras cosas:

⁷³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. P.928.

Que en el caso de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los nombre el gobernador de la ciudad de entre los individuos propuestos por las asociaciones y colegios de abogados. De lo que concuerdo con el ilustre catedrático, considero que es conveniente que se presenten dichos ponentes y que la elección recaiga en el encargado del gobierno de la ciudad ya que debido a la función que desempeñan dichos miembros, se deben de colocar en una posición neutral, ajena a cualquier contienda política y con el único fin de aplicar correctamente el derecho, no operando por lo tanto en esta figura la elección directa, cosa que no va en detrimento de la democracia exigida en el Distrito Federal.

Además proclama por la constitución de un congreso propio integrado por diputados elegidos por los ciudadanos de la capital. Algo en lo que personalmente no estoy de acuerdo ya que con tal constitución, el Distrito Federal se asemejaría prácticamente a lo que es un estado más de la república en estricto sentido y no debemos olvidar que el Distrito Federal por ser el asiento de los poderes de la unión, por ese sólo hecho no debe ser idéntico a cualquier entidad federativa, por lo tanto no se debe de establecer un congreso local con idénticas funciones.

Proponiendo al mismo tiempo que el gobernador del Distrito Federal deje de ser el Presidente de la república, contando la entidad como cualquier otra del país con un gobernador propio elegido por voto popular de la población de la gran ciudad. Afirmando que no habría interferencia entre las funciones de ambos dirigentes, modificando el artículo 124 constitucional, que consagra el principio de la distribución de competencias, estableciendo las facultades de ambos poderes, el local y el federal, cuestión que apoyo en el mismo sentido.

Textualmente propone reformas entre ellas la supresión de la fracción VI del artículo 73, conteniéndose la citada reestructuración en el artículo 115, el cual propone que se divida en dos apartados A y B; el primero de ellos refiriéndose a los Estados y el segundo al Distrito Federal. Propuestas que sin duda fueron tomadas en cuenta aunque no de

manera exacta en las actuales reformas de 1993. Cambiando como consecuencia de ello el Título Quinto de la Constitución que él denominaría: "De las Entidades Federativas" Aquí se hace una comparación con los Estados de la República algo que no es conveniente, por el simple hecho de que en el Distrito Federal residen los poderes federales, razón que los hace diferentes de los demás Estados de la República y por lo tanto no creo que debiera de llevar ese nombre, ya que aunque parezca mínima es una diferencia rotunda y en todo caso se hablaría de un título denominado: "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", tal y como fue establecido en las actuales reformas constitucionales.

El distinguido catedrático señala que el Distrito Federal estaría dividido política y administrativamente en Delegaciones encabezadas por un delegado nombrado por el gobernador, de entre una terna que le presente la junta de vecinos. Medida que resultaría de innovadora importancia ya que de esa manera se daría una mayor participación a la ciudadanía aunque esa participación se diera en una forma indirecta, no obstante estaríamos en presencia de una mayor apertura democrática que la existente en la actualidad, en donde el encargado de la designación de los delegados políticos es el jefe del departamento del Distrito Federal quien la realiza en una forma directa, hasta antes de las reformas. Cuestión que hasta ahora no podemos afirmar que se haya tomado en cuenta por las reformas, debido a que el Congreso de la Unión no ha procedido a expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por lo tanto no se puede emitir un juicio de valor a este respecto, es decir, de un avance al renglón en materia democrática y por lo mismo, valorar si estamos nuevamente en la misma hipótesis establecida desde el año de 1928, en que se suprimen los municipios en el Distrito Federal y con ello el derecho de los ciudadanos de nombrar a sus autoridades más cercanas a ellos.

3.1.2 Lic. Daniel Moreno Díaz ⁷⁴

Otro autor digno de ser tomado en cuenta debido a sus sobresalientes investigaciones realizadas es el jurista Daniel Moreno Díaz. El destacado catedrático menciona que ninguna autoridad es electiva en el Distrito Federal, coincidiendo con el Dr. Burgoa en que la base de ello fue la reforma acaecida en 1928, donde se transforma la fracción VI del artículo 73 constitucional, misma que pone fin a las municipalidades en el Distrito Federal, quedando redactada como hasta nuestros días, claro, antes de aprobadas las reformas.

*"Varias leyes reglamentarias se han expedido, pero en ninguna se le ha vuelto a dar participación electoral a la ciudadanía del Distrito Federal, lo que resulta muy grave si sabemos que constituye un conglomerado que supera los diez millones de habitantes, y que los ciudadanos que están privados de buena parte de sus derechos, se aproxima a los cinco millones"*⁷⁵.

El mencionado autor está en desacuerdo, en primer lugar en que el poder ejecutivo en el Distrito Federal esté en manos del jefe del departamento del Distrito Federal, pero no en que en sí recaiga en esta persona, sino en que dicha autoridad es nombrada y removida por el Presidente de la nación, sin tomar en cuenta la voluntad de la población de la ciudad.

Otro aspecto controvertido es el hecho de que el congreso general realice funciones en el Distrito Federal de un congreso local, resaltando la cuestión de que no son los ciudadanos de la capital quienes nombran a los titulares de dicho cuerpo y peor aún que sus integrantes son elegidos por todos los ciudadanos del país, llegando como resultado de ello, autoridades ajenas a legislar en un lugar del que muchas veces no conocen

⁷⁴ Moreno Díaz, Daniel. Op.Cit. PP.338 a 340.

⁷⁵ Ibidem. P. 339.

sus problemas principales, por provenir de lugares distantes y diferentes con características totalmente distintas a las de una gran ciudad como la de México.

Sin salirnos del tema respecto al poder judicial de la capital el problema se reduce por la sencilla razón de que el órgano que desempeña tal función y que recibe el nombre de Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tiene un ámbito de competencia local, el único inconveniente se presenta, ahora no por una posible función local y federal al mismo tiempo, sino por la designación de los titulares del órgano judicial que son nombrados por el Presidente de la república con la aprobación de la Asamblea de Representantes que en resumidas cuentas nunca ha ido en contra de la voluntad del ejecutivo federal, encontrando lo que es común a todos los órganos de gobierno del Distrito Federal, una dependencia prácticamente total a la voluntad federal, cabe hacer mención que con las actuales reformas se ha contemplado esta posibilidad y ahora el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal la realizará el jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes, un avance en materia de autonomía que es digno de mencionarse.

3.1.3 Dr. Miguel Acosta Romero ⁷⁶

Finalmente se toma en consideración la opinión del ilustre maestro Dr. Miguel Acosta Romero, quien como los demás concuerda que la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal se encuentra limitada al no tener el derecho de elegir a sus autoridades político-administrativas.

"A nivel de derecho comparado puede observarse que generalmente a los Presidentes de la República les ha correspondido el

⁷⁶ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. PP.287 a 288.

gobierno del Distrito Federal de cada país, pero de hecho, éstos han designado a los gobernadores"⁷⁷.

Y México no es la excepción ya que el jefe del departamento del Distrito Federal es designado por el Presidente, hasta antes de las reformas, sin intervención alguna de los ciudadanos capitalinos. De la misma forma sucede con los delegados políticos, titulares de las delegaciones, la ciudadanía no tiene ninguna participación en su nombramiento, y en la mayoría de los casos son personas sin calidades político administrativas para desempeñar dichos cargos. Estoy de acuerdo con el maestro proponiendo al mismo tiempo que los titulares de las delegaciones sean designados en forma indirecta por el Jefe del Distrito Federal de entre una tema propuesta por las juntas de vecinos de cada demarcación territorial en que se divide el Distrito Federal, dando con ello una mayor participación a la ciudadanía capitalina en este renglón que representa la mayor cercanía de los habitantes de la ciudad con sus autoridades.

El maestro Acosta propone que en relación al poder ejecutivo del Distrito Federal, que éste debe ser elegido directamente por la ciudadanía de la capital. Respecto del poder legislativo se suma a lo que opinan los demás, la existencia de un congreso local que se encargue de legislar solo para el Distrito Federal, y cuyos miembros sean elegidos popularmente, ya que siendo originarios del lugar donde legislarán conocerían más de cerca los problemas existentes. El hablar del poder judicial en el Distrito Federal, resulta menos problemático debido a la existencia del órgano indicado conocido como Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con funciones determinadas y realizadas en dicha demarcación.

"En síntesis, estimamos que para que pueda hablarse de una participación política auténtica de los ciudadanos en el gobierno del Distrito Federal, sería conveniente comenzar otorgando el derecho a intervenir en la elección de sus autoridades políticas locales y haciendo

⁷⁷ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. P.287.

*posible la existencia de un Congreso Local que legisle exclusivamente para el Distrito Federal*⁷⁸.

Del estudio del pensamiento de los anteriores juristas observamos que todos coinciden en la erección de un congreso local encargado de legislar solo en materia del Distrito Federal, elegidos por voto popular, bases para la existencia de plena democracia. Además de la elección, también directa del encargado del gobierno del Distrito Federal, dejando atrás el nombramiento presidencial que resta la democracia esperada por todos. Finalmente en el poder judicial encontramos que hay acuerdo en el pensamiento jurista y al mismo tiempo coinciden en que la designación de sus miembros por parte del Presidente debe de quedar atrás. Aspectos que se analizarán en el siguiente capítulo, no obstante ahí queda el pensamiento de los encargados de analizar el sistema federal existente en la República Mexicana, posiciones que coinciden desde todos los ángulos que se les quiera ver.

3.2 LOS PARTIDOS POLITICOS

La postura de los partidos políticos se analiza con base a las discusiones sostenidas por los legisladores en el pleno de la cámara de diputados, al momento de debatir la iniciativa presidencial enviada al congreso para su aprobación, mediante la cual reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a la estructura político administrativa del Distrito Federal.

La reforma constitucional que culminó con la publicación en el diario oficial de la federación tiene su origen en la iniciativa formulada por el Presidente de la república y apoyada por el mal denominado partido oficial, iniciativa de reformas que es enviada al congreso por el titular del ejecutivo federal.

⁷⁸ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. P.288.

El gobierno federal plantea la hipótesis de que debido a la gran población que ha alcanzado el Distrito Federal, éste necesita cambios de los que ya hace mucho tiempo han luchado principalmente las fuerzas políticas existentes en el país. Aunado con ello la creciente necesidad que provoca que millones de habitantes de la ciudad necesiten cada vez de más servicios, ha provocado que el gobierno tome en cuenta estas situaciones y proponga algo que ya estaba planeado desde hace tiempo por muchos partidos políticos y que no se había puesto en marcha.

El gobierno ha planteado una reforma constitucional, resultado de una mesa de negociaciones, en la cual han participado todos los partidos políticos del país, originando tal concertación que se aprobara una iniciativa de la cual la mayoría de los partidos de oposición, por no decir todos, no están de acuerdo con ella en lo que respecta al avance que se pueda presentar, lógicamente el único partido que la apoya totalmente es el llamado partido en el poder denominado Partido Revolucionario Institucional.

En la mencionada reforma constitucional se plantea la hipótesis de fortalecer la vida democrática de los ciudadanos del Distrito Federal. Creando como producto de dicha modificación una nueva estructura que garantice por un lado la seguridad de los poderes de la unión asentados en el Distrito Federal y por otro la existencia de órganos propios de gobierno en el Distrito Federal, elegidos de manera popular que representen el sentir de los habitantes de la ciudad más poblada del mundo. Para de esta forma tratar de mejorar la vida y convivencia de los habitantes de la capital obteniendo como resultado un avance en el aspecto democrático del Distrito Federal y al mismo tiempo de todo el país.

3.2.1 Partido Revolucionario Institucional ⁷⁹

En la discusión de las reformas políticas han intervenido todos los partidos políticos, sin embargo, el que siempre va a tener supremacía sobre todos los demás es el llamado partido en el poder: P.R.I. .

*"El poder del P.R.I. es el del Estado. Los partidos políticos de la oposición luchan contra el Estado que se presenta como partido. Ello ocurre desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (1928) hasta nuestros días"*⁸⁰.

En la actualidad el predominio del Partido Revolucionario Institucional radica esencialmente en la conformación de los órganos legislativos, dígase cámara de diputados, cámara de senadores o Asamblea de Representantes, desde sus orígenes se ha manifestado con una gran presencia numeraria en estos cuerpos colegiados, lo que le da fuerza frente a los otros partidos.

Uno de los puntos planteados por el P.R.I. en la discusión de la iniciativa es la de mencionar la existencia de la democracia desde el momento mismo en que todas las fuerzas políticas entablan la discusión acerca del tema en cuestión, permitiendo el intercambio de opiniones ideológicas que presentan cada uno de los partidos políticos establecidos legalmente.

Enseguida se citan las posiciones que adoptan los partidos políticos de oposición, comenzando a analizar las opiniones de los partidos de izquierda. Sin olvidar que precisamente son los partidos políticos de oposición junto con juristas reconocidos y analistas políticos a quien se les debe la reforma constitucional del Distrito Federal, no porque ellos hayan propuesto los preceptos aprobados, sino por el insistente reclamo en una

⁷⁹ Véase. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

⁸⁰ González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. 3a. Edición, Ed. Era. México, 1986. P.186.

modificación a la estructura político administrativa de la capital, de no haber sido por ellos el gobierno jamás hubiera impulsado reforma alguna, pues le beneficiaba al sistema presidencial el control directo de la parte más importante del país.

3.2.2 Partido Popular Socialista ⁸¹

Por su parte las ideas que manifiestan los partidos políticos de oposición son distintas. *"Hacen oposición democrática los ciudadanos que integran los partidos políticos que agrupan a quienes no comparten las tendencias políticas de un gobierno, o consideran inadecuadas las medidas que el poder pone en práctica para la solución de los problemas de la Nación"*⁸².

En México existe una buena variedad de partidos políticos, sin embargo, muchos de ellos no habían adquirido tanta fuerza como en la actualidad, sobrepasando lo esperado por el partido en el poder, en especial en elecciones presidenciales. A continuación se analizarán en forma breve las opiniones de los diversos partidos políticos de oposición en México respecto de las reformas constitucionales celebradas en 1993 y de las cuales ellos fueron sus principales partidarios. Adelantando que todos están de acuerdo con que se lleven a cabo las reformas planteadas y también todos están seguros que con dichas modificaciones no se resolverá el problema para las que fueron creadas debido a que no reúnen los requisitos necesarios, llegando incluso a asegurar que constituye un paso en retroceso.

⁸¹ Véase. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

⁸² Martínez Gil, José de Jesús. Los Grupos de Presión y Partidos Políticos en México. 1a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1992. P.390.

La posición del Partido Popular Socialista se inicia planteando la hipótesis de que los habitantes de la ciudad debido a su gran expansión demográfica, necesitan cada vez de más servicios como transporte, abasto, seguridad pública, aspectos que la organización interna de la ciudad ya no puede resolver. En sí el partido encamina todos sus puntos a la posible creación del estado número 32, "el Estado de Anáhuac", como ellos lo denominan. De acuerdo a sus partidarios y siguiendo la hipótesis de Francisco Zarco no existiría incompatibilidad, en la posible coexistencia de los órganos federales y los órganos de gobierno locales, aunque están en concordancia que dicho nuevo estado no sería idéntico a cualquier otra entidad federativa, que es el principal obstáculo que impone el gobierno federal para su no erección.

Afirman que se han adoptado determinados avances en materia democrática, pero no en la forma indicada, aceptan que la creación de una Asamblea de Representantes en un pasado significó cierto avance ya que los habitantes de la ciudad tenían un órgano de representación ciudadana, pero lo que no aceptan es que dicha elección sea realizada en forma indirecta, hipótesis que definitivamente no se da ya que sus miembros son elegidos en forma directa y popular, agregando que su función es también limitada, proponiendo la ampliación de sus facultades. Pasando al poder ejecutivo, éste sigue en las mismas condiciones existentes hasta antes de las reformas debido a que el encargado del gobierno en el Distrito Federal seguirá sin ser elegido en forma directa por los habitantes de la capital, por lo mismo los ciudadanos seguirán teniendo un poder ejecutivo designado, y no electo como la fracción partidaria lo exige, situación que sería muy difícil de aceptar ya que al hablar de un gobernador designado por voto popular directo estaríamos prácticamente equiparando al Distrito Federal con una entidad más de la República Mexicana, perdiendo el Distrito Federal su característica especial, en donde los poderes de la unión tienen el derecho de desempeñar sus actividades.

Fundamentando su análisis para estar en contra de las reformas en tres aspectos fundamentales que a continuación se citan:

a) Están en contra de la forma de la designación del ejecutivo local, puesto que de acuerdo a las reformas el jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la república de cualquiera de los representantes de la asamblea, diputado federal o senador electo en el Distrito Federal, afectando con ello la vida democrática de la entidad.

b) Cierra la posibilidad de que el nombramiento del jefe del Distrito federal surja de entre los asambleístas, diputados federales o senadores surgidos de una coalición de partidos, limitando con ello la acción de los partidos políticos, lo que demuestra la inteligencia del gobierno federal y su partido de poner todo lo que esté de su parte para obtener la victoria a como de lugar. Hasta cierto punto comparto sus ideas ya que fue precisamente de esta forma en que los citados partidos de izquierda proclamaron su triunfo en el Distrito Federal y ahora se les restringe de esta manera su derecho.

c) La cuestión más grave resulta la posible injerencia del Presidente de la república en la vida interna de los partidos políticos, en el supuesto de que ocurra lo de las elecciones de 1988 y donde el partido del gobierno no gane la mayoría de asientos en el Distrito Federal, una posibilidad que no se puede descartar.

Un aspecto más presentado por el partido es el relacionado con el espacio físico con que cuenta el asiento federal, lo consideran demasiado grande para ellos. Estableciendo la posibilidad de que los poderes de la unión se establezcan en un territorio más reducido sin que gobiernen una ciudad tan grande. Este es un aspecto muy interesante ya que desde mi particular punto de vista fue el principal problema que trajo como consecuencia la actual inconformidad, debido a que no se necesitaba un territorio tan grande para establecer el Distrito Federal ya que si comparamos el Distrito de Columbia con el Distrito Federal de México, observamos la gran diferencia existente entre ambos. Pienso que esa

posibilidad no es muy aventurada y pudiera con algunas modificaciones resolver el problema aunque en la actualidad resultaría muy difícil ya que cualquier delegación política alberga a millones de habitantes lo que provoca que subsista el problema, claro que en una forma menor.

Sus fundamentos como vemos van encaminados a la existencia de otra entidad, con la innovación de no trasladar los poderes federales a otro lugar, remitiéndolos a un espacio más reducido, sin fusionar los dos problemas en un solo lugar. El hecho de que en el Distrito Federal se encuentren asentados los poderes de la unión no justifica el hecho de que un enorme porcentaje de la población no cuente con derechos políticos.

Las reformas constitucionales no cumplen su cometido y haciendo un análisis en pocas palabras de ellas, encontramos que el partido en referencia no está en acuerdo con las reformas afirmando que la gran población con que cuenta el Distrito Federal no elige al poder ejecutivo, empiezan a elegir al poder legislativo y no tienen nada que ver con el poder judicial. No cuentan con un poder legislativo cabal y su mismo nombre lo dice Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo único que llegan a ser los asambleístas es que son simples voceros o gestores, pero no verdaderos legisladores. Este es el planteamiento en que basa su rechazo el partido en estudio, respetable como todas las posiciones de los demás partidos políticos.

3.2.3 Partido Auténtico de la Revolución Mexicana ⁸³

Por su parte el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana plantea su posición e inicia manifestando lo contrario del anterior partido, parten de la premisa que democratización del Distrito Federal y creación del estado 32, no significan lo mismo, señalando dos razones por las que no es necesario crear una entidad más. Afirman que no es lo mismo hablar

⁸³ Véase. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

de un estado y del territorio tomado para hacer la capital del país y por otro lado no es necesario la creación de un nuevo estado para lograr la democratización del Distrito Federal. Lo que el partido propone es lograr la autonomía interna de la ciudad capital. Situación interesante y aceptable ya que no se necesita crear un nuevo estado para poder hablar de democratización del Distrito Federal.

El P.A.R.M. propone la municipalización del Distrito Federal, no necesariamente acorde con las delegaciones. Dicen que con las reformas habrá avances en materia de democratización, pero muy limitadas, un ejemplo es que los delegados seguirán siendo establecidos por designación. Critican además que la designación del jefe del Distrito Federal seguirá siendo indirecta, aumentando la antidemocracia en el hecho de que existiendo dos rechazos en la ratificación por parte de la asamblea, el senado con toda libertad nombrará al titular del Distrito.

En materia legislativa asemejan a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con un congreso local, pero aceptan el hecho de que sus miembros no son elegidos popularmente ni en forma directa por lo que proponen crear una Ley Electoral que regule el proceso de elección para integrar la misma. Sin embargo, caen en un error ya que no se da de esa manera, porque sus miembros sí son elegidos por la población en forma directa y secreta, el único inconveniente que se podría mencionar es que la asamblea esta bajo la sombra del congreso general en una forma practicamente total.

Al hablar del poder judicial citan que logra autonomía local, agregando que debe ser de carrera. En el poder judicial creo que el posible problema se reduce ya que desde el inicio ha tenido siempre un ámbito de competencia local y aquí como se ha mencionado anteriormente no debe de estar presente en una contienda política debido a sus funciones que realiza.

Agregan que la creación del consejo de ciudadanos no se trata de otra cosa que solucionar la falta de funcionalidad del consejo consultivo de la ciudad de México.

3.2.4 Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional ⁸⁴

Otro de los partidos de izquierda es el llamado Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional mismo que menciona que la elección del jefe del Distrito Federal no es indirecta, ni parlamentaria, sino más bien es una forma sui-generis de designación con orientación popular. No es indirecta ya que no se eligen electores, ni tampoco parlamentaria ya que no es la asamblea la que lo designa, sino el Presidente quien somete a la asamblea su propuesta, pero el mencionado partido menciona la exigencia de una elección directa que es lo más importante de las reformas propuestas y que no está planteado.

Un aspecto criticable por este partido es el hecho de que las reformas entran en vigor en un tiempo futuro lo que indica que muestra la preocupación del gobierno y de su partido, por el descenso en la votación a su favor y aumento en votos en partidos de oposición, como ejemplo señalan el resultado de las elecciones de 1988. Consideran que aparecerá otro problema en relación a la entrada en vigor de las reformas y que será que dependerá en mucho esa entrada en vigor del resultado de las elecciones federales en 1994. Asegurando que si el P.R.I. recupera sus espacios perdidos, posiblemente avance tal aplicación, pero si retrocede aún más, las reformas pueden quedar estancadas por mucho tiempo.

Un aspecto positivo es la ampliación de facultades de la Asamblea de Representantes, pero aún es limitado, sin ser todavía un congreso con facultades plenas, ya que comparte su ámbito con la cámara de diputados, quien puede legislar en materia del Distrito Federal. En la asamblea sigue vigente la cláusula de gobernabilidad ya eliminada en la cámara, es

⁸⁴ Véase. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

considerada por el partido como medida de precaución del partido en el poder por si llegara a un debacle en 1994, si llegara a descender su votación más allá del 30%, conservaría por fuerza de la ley y no de votos el control de ese órgano semilegislativo. Por lo anteriormente criticado el partido en estudio considera que los avances mínimos no van al fondo del problema, por lo que no apoyan totalmente la reforma.

Lo único que se modifica es que el gobierno del Distrito Federal pasa de ser de una entidad de la administración pública federal a un órgano local sui-generis, por no ser electo por la población, algo que no resuelve de fondo el principal problema planteado y que es la falta de designación por parte de la población de sus autoridades locales, en otras palabras, la falta de democracia existente en el Distrito Federal. Lo que está en el fondo es el problema de la democracia política en el Distrito Federal, la igualdad de los derechos de los ciudadanos de la ciudad con los derechos de los ciudadanos del resto de la República, lo que pasa es que existe un temor a que en un futuro inmediato se exprese la voluntad de los habitantes del Distrito Federal, por lo mismo al no darse la democracia, las reformas implican en lugar de un avance, un retroceso en el ámbito democrático.

3.2.5 Partido de la Revolución Democrática ⁸⁵

El último de los partidos políticos llamados de izquierda es el llamado Partido de la Revolución Democrática. Este como otro partido antes expuesto afirman la compatibilidad que puede existir entre poderes federales y locales, apoyando las teorías de Francisco Zarco, dejando palpable además la posible existencia de un Estado número 32.

Plantean la hipótesis de que es imposible que pueda hablarse de democracia si desde el propio inicio del mandato Salinista por reconocimiento de la derrota del P.R.I. en el Distrito Federal se había ya

⁸⁵ Véase. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

desde entonces planteado la posibilidad de la multicitada reforma y es hasta casi cinco años después cuando se da, muestra de la gran importancia que significa para ellos dicha reforma y más ahora que se acercan las elecciones federales ya que pueden perder más fuerza en el lugar más importante del país. Aunado con ello, desde el inicio de las negociaciones, de entrada se planteó que si no había consenso no habría reforma, estableciéndose de entrada la exclusión de crear el estado 32.

De lo anterior se desprende que creen en la posibilidad para la capital de la creación de un congreso local con facultades plenas, considerando al mismo tiempo en que las facultades concedidas a la Asamblea de Representantes son solo pequeñas adiciones tímidas, afirmando como justificando, que sin embargo, son perspectivas para que el citado cuerpo se fortalezca en un futuro, aceptando con ello lo ya aprobado, aún en su contra. Lo ideal sería que la propia asamblea elaborara el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Creen en el voto directo y secreto por eso reclaman que el nombramiento del jefe del Distrito Federal sea elegido de esa manera. En materia judicial están en la posición de que el nombramiento de la policía del Distrito Federal y del procurador general de justicia de la misma ciudad deban ser nombrados por la Asamblea de Representantes, tal vez con una ratificación por parte del Presidente de la república, poniendo como ejemplo de lo errático en la jefatura de policía, el hecho que el penúltimo de los jefes policiacos haya salido apenas de la cárcel, situación que es tomada en cuenta en las reformas constitucionales.

Se habla de una demarcación territorial en que se dividirá la ciudad, sin embargo, no se dice que sean las actuales delegaciones, tampoco se acepta la restauración de los municipios. Proponiendo que un sistema de municipalidades para el Distrito Federal es indispensable, algo que debería ser parte de las reformas.

Las reformas solo tratan de mantener al Distrito Federal bajo el dominio presidencialista que considera la posible existencia de conflictos entre gobierno democrático en la ciudad y el establecimiento de poderes federales, por ello las reformas no son lo que se esperaba, trayendo como consecuencia la intervención presidencial dentro de la vida del Distrito Federal. La democracia para el gobierno y su partido está relacionada con su permanencia en el poder y por lo mismo sólo es necesaria una adecuación administrativa y de gobierno, manteniendo el control el ejecutivo federal y por más grandes que sean los discursos realizados, los avances democráticos no existen.

Por lo mismo la fracción parlamentaria del P.R.D. no aprueba la reforma política y de gobierno para el Distrito Federal, mencionando que lo único positivo de ella es que abre perspectivas, aunque sean mínimas para un futuro, proponen corregir los vicios utilizados en la promulgación de la iniciativa para crecer desde las bases en el ámbito democrático. La reforma está por debajo de las expectativas y demandas de la ciudad, solo con la extinción del mandato del ejecutivo en la ciudad, se podrían extinguir las formas autoritarias que fueron las causantes de los problemas que hoy padece el Distrito Federal y que no se resolverán con la reforma constitucional existente.

3.2.6 Partido Acción Nacional ⁸⁶

Inmediatamente se analizan las opiniones del partido de derecha existente en el país, partido que responde al nombre de Partido Acción Nacional. El mencionado ya desde 1986 junto con otros partidos propuso el establecimiento del Estado de Anáhuac en el Distrito Federal. Ya como antecedente de la Asamblea de Representantes el mismo había propuesto un consejo de elección con facultades reglamentarias.

⁸⁶ Véase. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Para este partido con el simple hecho de que una iniciativa sea discutida por los partidos políticos del país ya es un avance en el ámbito democrático, entendiendo por diálogo una forma necesaria de convivencia política. Por lo mismo este partido apoya en lo general las reformas porque consideran que han seguido una dinámica que marca avances en la vida de la capital, señalando objeciones y propuestas para enriquecerlas.

El proceso de consenso y de discusión producto del diálogo dan como resultado que las posiciones que entran a una mesa de discusión no salgan exactamente como entraron aunque sean mínimos los cambios.

En general desean una elección directa de las autoridades del Distrito Federal y de un congreso local provocando que se restituyan los derechos políticos de los habitantes de la ciudad. Sin embargo, aceptan como inicio, según ellos como transitoria una elección indirecta. Lo mismo piensan de la Asamblea de Representantes, buscando en un futuro que se convierta en un congreso local con facultades legislativas como un congreso de cualquier entidad federal.

Aceptando indirectamente que la reforma no reúne las características necesarias al decir que son los primeros pasos para que los habitantes del Distrito Federal tengan un gobierno aunque en esta etapa será electo indirectamente.

Menciona el P.A.N. que por ser las reformas el resultado del diálogo de todos los partidos, lo aceptan, ya que todos los partidos políticos en relación a su postura tienen la razón y las reformas son el resultado de ello, sus argumentos son sólidos y con un sustento en la lógica, lo que hace suponer que tienen la razón.

Lo aceptan en lo general pero señalan que debiera tener autonomía el Distrito Federal o seguirá la falta de democracia en dicho lugar, afirmando que no se llegaría a dar la posible incompatibilidad entre poderes federales y órganos políticos de gobierno local, de lo que tanto

teme el gobierno. Además señalan que existe otro problema que es el relacionado al ámbito territorial, que ni siquiera es naturaleza de un sistema federal contar con un territorio tan grande para un Distrito Federal. Sin embargo, aunque pudiera llegarse al caso de existir cierto conflicto entre ambos poderes, el federal cuenta con todas las de ganar ya que tiene la facultad y el poder para coartar cualquier clase de sublevación.

He aquí el pensamiento de los partidos políticos que sin lugar a dudas en un principio resulta de gran importancia, aunque al final no son tomadas en cuenta muchas de sus opiniones, reflejo del poderío con que cuenta el partido en el poder y por consiguiente el gobierno federal, aunado con los medios masivos de comunicación que los apoyan sin limitación alguna. De acuerdo con el Diario de Debates el resto de los partidos políticos que conforman el Congreso de la Unión no tuvieron una participación activa en la discusión de esta reforma constitucional.

3.3 LA PARTICIPACION CIUDADANA Y MEDIDAS PREVIAS A LA REFORMA DE 1993.

3.3.1 Instrumentos de Participación Ciudadana

a) Referéndum.

La carencia de derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal se remonta como lo hemos mencionado al año de 1928, fecha en la que se suprimen los municipios del Distrito Federal, desde esa fecha a la actualidad ha comenzado una constante lucha por la reimplantación de esos derechos políticos. Uno de los primeros pasos para lograr esa reimplantación fue la modificación acaecida en 1977 en la Carta Magna. En la que se agrega un principio de participación ciudadana denominado "Referéndum"

*"Llámase referéndum al acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto opina, aprueba o rechaza, una decisión de los representantes constitucionales o legales. Sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo"*⁸⁷.

Entonces como resultado de la reducción en los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y por el constante objetivo de democratizar dicha entidad, por reformas publicadas el 6 de diciembre de 1977, al artículo 73, fracción VI, base 2a. de la carta magna, se adicionó una institución denominada Referéndum, como forma de participación ciudadana en materia legislativa, esto, sin olvidar que todavía no aparece la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

⁸⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV, Buenos Aires, 1977. P.190.

Buscando con ello la posible participación ciudadana en decisiones que les afecten directamente, por lo mismo y con motivo de dicha reforma se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en el año de 1978, vigente hasta nuestros días. Tratando de encontrar espacios para la participación de los ciudadanos en decisiones fundamentales, sin embargo, una decisión que afecta directamente la vida de los habitantes de dicha ciudad es en materia fiscal y el referéndum no abarcó los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del departamento del Distrito Federal. Por lo que desde aquí ya se limitaba la posible participación de los habitantes.

"Es un hecho histórico, en todos los países, que posiblemente las leyes que más afectan al ciudadano, que han provocado levantamiento y revoluciones, son las leyes fiscales, y es curioso constatar que precisamente en la ley que comentamos, quedan excluidas, en forma absoluta, de la posibilidad de ser sometidas al referéndum"⁸⁸.

Otro punto cuestionable que puso en duda la verdadera validez del referéndum, fue el hecho de lo vago e impreciso que resultaron desde un principio las reformas mencionadas que dejaron a la propia ley reglamentaria la definición de los derechos emanados del referéndum, no contemplando en la iniciativa de ley del Ejecutivo al Congreso la reglamentación de dicha institución, tuvo que ser incorporada por los propios diputados durante su discusión, incorporando como resultado de ello un capítulo denominado "De la Participación Política de los Ciudadanos", regulada en los artículos del 52 al 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Por su parte el artículo 52 de la L.O.D.D.F. hace referencia del referéndum: Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal los siguientes:

⁸⁸ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. P.280.

I.- Los que le confiere la Constitución y demás leyes reglamentarias aplicables;

II.- Emitir sus votos sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los términos de esta ley;

III.- Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta ley".

De acuerdo a la ley el referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal. (artículo 53 de la L.O.D.D.F.)

El referéndum parte de la premisa de tomar en cuenta la voluntad de los habitantes de la ciudad en determinados ordenamientos legales aplicados en el Distrito Federal, sin embargo, el transcurso del tiempo nos dice lo contrario, al ser derogado de la misma constitución, acto que pone en duda el interés del gobierno en querer la mayor participación ciudadana posible, concluyendo que la voluntad de la ciudadanía, no cuenta con la importancia que debiera tener.

"El contenido genérico del referéndum se refiere a la integración de la voluntad popular, es decir, que se pretende conocer por ese medio la forma de pensar de los ciudadanos del Distrito Federal respecto de un determinado ordenamiento legal o reglamento, cuya aplicación sea relativa al Distrito Federal"⁸⁹.

No podemos decir si el referéndum quiso sólo conocer la voluntad de los ciudadanos de la capital, quedando al final relegada esa voluntad debido a que nunca fue aplicado.

⁸⁹ Aguirre Vizuett, Javier. Op.Cil. P.185.

Corresponde iniciar el referéndum sobre ordenamientos legales:

"a) Al Presidente,

b) A la Cámara de Diputados, a solicitud de la tercera parte de sus miembros y;

c) A la Cámara de Senadores, a solicitud de la mitad de sus miembros. (artículo 54 de la L.O.D.D.F.)".

Si agregamos a esto que el procedimiento del referéndum en caso de disposiciones reglamentarias es iniciado exclusivamente por el Presidente.

De esto desprendemos la dependencia que existe en esta institución y que debe ser iniciada por los ya mencionados; dejando a los ciudadanos sólo la facultad de opinar sobre los temas discutidos, desde aquí vemos la injerencia de los órganos federales en el ámbito territorial del Distrito Federal, vemos la falta de democracia existente.

Un aspecto que va en detrimento del referéndum es que se da cuando la ley en cuestión ha sido aprobada y antes de ser remitida al poder ejecutivo para su publicación y promulgación. Considero que en determinado momento el referéndum debe realizarse durante la discusión misma de determinado ordenamiento, ya que una vez aprobado y mandado al ejecutivo será muy difícil que éste lo tome en cuenta, de por sí limitadas las opiniones de los ciudadanos y con esto se relega aún más su posible participación.

Sin embargo, al final de todo, durante la vigencia del referéndum por casi diez años nunca tuvo efectividad en el Distrito Federal. Más bien dicha institución surgió como producto, si de la inconformidad de la población representada por los partidos políticos, pero en el fondo creo que fue con el fin de calmar los reclamos políticos existentes en la época.

"Creo que esta cuestión no tiene mayor relevancia ya que desde su creación hasta la fecha no se ha llevado a cabo un sólo referéndum en el

*Distrito Federal, lo que confirma mi opinión de que fue letra muerta y un principio vacío en el Gobierno de esa Entidad Federativa*⁹⁰.

b) Iniciativa Popular.

Otro medio de participación ciudadana con el que contó la ciudadanía del Distrito Federal es la llamada iniciativa popular. La iniciativa popular es un medio 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. (artículo 53 de la L.O.D.D.F.)

Medio que constituye un paso directo de la población para iniciar leyes o reglamentos. En el caso de esta institución corresponde iniciarla a los ciudadanos del Distrito Federal, exigiendo la ley correspondiente determinados requisitos debidamente comprobados ante la autoridad competente que a continuación señalo:

La iniciativa debe estar apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los cuales deben quedar comprendidos al menos 5,000 por cada una de las delegaciones en que se divide el Distrito Federal.

*"La iniciativa popular consiste en la facultad, reconocida al ciudadano con voto, para promover una reforma legal o constitucional o, en general una medida de gobierno. Se supone que el poder público debe tomar en consideración lo que ella propone"*⁹¹.

⁹⁰ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. P.281.

⁹¹ González Uribe, Héctor. Teoría Política. 7a.Edición, Ed.Porrúa, S.A. México,1989. P.393.

La iniciativa popular la considero un medio de participación de la población, sin embargo, dicha iniciativa no constituye al final un medio de democracia, debido a que simple y sencillamente no responde a las finalidades exigidas por ser sólo un paso inferior en la búsqueda de la democratización, ya que al final de cuentas constituye solo proposiciones que muchas veces no son tomadas en cuenta, porque la única opinión que cuenta es la del Congreso de la Unión y la del Presidente de la república.

No debemos soslayar que las dos figuras antes expuestas ya no tienen vigencia en nuestros días, pero sirven para identificar la evolución de las instituciones, partiendo desde una incipiente facultad concedida a los capitalinos hasta la creación de la Asamblea de Representantes. Sin embargo, no estaría mal que volvieran a entrar en vigor dichas figuras debido a la característica especiales del Distrito Federal, es decir, ya que la capital del país no puede ser comparada con cualquier otra entidad de la república, debido a ello no se da de manera total una democracia, y con la nueva entrada en vigor de estas figuras se abriría un campo más de participación ciudadana, para tratar de que la democracia alcance cierto grado de avance.

3.3.2 Organos de control y gestión en el Distrito Federal

a) Consejo Consultivo de la Ciudad de México

El consejo consultivo del Distrito Federal, es junto con los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos, órganos de colaboración vecinal y ciudadana, de acuerdo a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

*"La elección de sus miembros es el producto de la derivación de los demás órganos de colaboración vecinal, es decir, de los comités de manzana derivarán las asociaciones de residentes, de las asociaciones derivarán las juntas de vecinos y de éstas el consejo consultivo"*⁹², este tipo de elección es de las denominadas elecciones indirectas, en que participan diversos niveles para integrar el consejo consultivo, tiene como base primaria la voluntad de todos los ciudadanos pero al designar al jefe de manzana culmina su participación en la toma de decisión para integrar los siguientes órganos que en forma jerárquica se establecen. Ahora bien lo que debemos saber es si dicho consejo reúne las características para ser considerado medio de participación ciudadana y hasta que punto son escuchadas sus propuestas.

El consejo consultivo del Distrito Federal constituye un medio de participación ciudadana importante por representar la opinión de los ciudadanos de la capital, sin embargo, el problema no es ese, más bien es la falta de interés que existe por parte de las autoridades del Distrito Federal, ya que aunque esté debidamente legalizado en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el problema surge en el sentido de no tener trascendencia sus resoluciones.

En primer lugar debemos de mencionar que desde la elección de sus miembros encontramos que no hay una elección directa por parte de los habitantes del Distrito Federal, lo que nos lleva a decir que la población de la ciudad no participó por voto directo y popular en la elección del mencionado consejo que va a representar al Distrito Federal en determinadas áreas, lógicamente poco importantes.

⁹² Aguirre Vizzuelt, Javier. Op.Cit. P.134.

Respecto al tema, el distinguido catedrático Dr. Miguel Acosta Romero señala: *"El Consejo Consultivo del Distrito Federal es un órgano de colaboración ciudadana integrado por 16 miembros, cada uno de ellos Presidente de la Junta de Vecinos correspondiente a su domicilio"*⁹³.

En lo que se refiere a sus funciones tenemos que son principalmente informar, proponer y opinar sobre ciertos problemas de la ciudad. (artículo 51 de la L.O.D.D.F.)

De lo que deducimos que en realidad el consejo no tiene fuerza vinculatoria, ya que sus funciones son simplemente de proponer y opinar sin que exista la obligación legal para el jefe del departamento del Distrito Federal de realizarlo o poner en marcha sus opiniones, algo que pone en duda la fuerza que debieran tener la voluntad de los ciudadanos de la capital, representada en ese órgano.

Indiscutiblemente que el consejo consultivo del Distrito Federal antes que ser un medio idóneo de colaboración vecinal y ciudadana, resultó ser un medio para calmar el malestar mostrado principalmente por los partidos políticos y aunado a ello, *"...puede afirmarse que han sido órganos de muy reducida relevancia y actividad, pues dada la limitación de sus atribuciones, que casi se restringen a ser un órgano de mera opinión, su actividad principal ha sido meramente protocolaria"*⁹⁴. Consejo que aparentemente es sustituido en las reformas por un llamado consejo de ciudadanos que ahora tendrán facultades de gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de programas que para cada demarcación determinen las leyes respectivas, lo único que nos queda por hacer es esperar a que se integren los consejos ciudadanos y observar si cuentan con la fuerza suficiente de aplicación en relación a sus determinaciones que pueda obtener y si llega a contar con esa fuerza requerida encontraremos también aquí un avance.

⁹³ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. P.278.

⁹⁴ Idem. P.279.

Una cuestión importante que se ha producido como consecuencia de la complejidad de la vida moderna, del avance tecnológico y que ha sido plasmado en una constitución social como lo es la nuestra, son los llamados derechos difusos. Derechos que han surgido como resultado de la intervención del mismo estado junto con los particulares, afectando diversos intereses y derechos de ciertos grupos.

*"Estos derechos sin embargo, son defendidos por organismos político-administrativos como procuradurías y los mismos órganos de colaboración ciudadana como las asociaciones de residentes, comités de manzana y las juntas de vecinos, no obstante ello, la actuación de éstos ha sido bastante limitada, debido a la falta de autonomía con la que cuentan y la gran influencia que ejerce el Estado, por lo mismo, se han visto en la necesidad de apegarse a los intereses estatales en detrimento de los particulares"*⁹⁵.

Un aspecto que resulta de innovadora importancia en relación al consejo consultivo del Distrito Federal es el hecho de que éste pretende tutelar a los diferentes derechos difusos, es decir, que mediante el consejo se pueden hacer valer dichos derechos, sin embargo, el citado órgano de participación ciudadana no resulta ad hoc para la protección de estos derechos difusos, cuyas resoluciones siguen siendo dudosas, lo que ocasiona serios problemas sobre todo a nivel democrático y de protección de los ciudadanos, entendiéndolo por los mismos de acuerdo con la postura de la Dra. Martha Alicia Meza Salazar: *"Los derechos difusos, también llamados derechos sociales o colectivos son aquéllos que no pertenecen efectivamente a ningún grupo y por lo tanto carecen de representación, aunque su objeto de esfume debido a una incompatibilidad de características y a su composición imprecisa; tutelan valores estéticos, artísticos, culturales, satisfactores primordiales, la salud, los patrimonios nacionales, bienes fuera del mercado como el agua, el medio ambiente, la*

⁹⁵ Cf. Meza Salazar, Martha Alicia. "Derechos Difusos en la Constitución Mexicana". Vid. 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. et. al. 1a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1992. P.332.

*ecología, los monumentos y joyas arqueológicas, la tercera edad, etc. , e implican una participación solidaria tanto del Estado como de los particulares para defenderlos y preservarlos"*⁹⁶.

Estableciendo al mismo tiempo como consecuencia de la poca fuerza e importancia con la que cuentan en la actualidad los derechos difusos, tribunales especializados que se ocupen de conocer de los conflictos producidos por ir en contra de los mismos, es decir, de su justicialidad, tratando de hacerlos efectivos ante los propios tribunales. Para tratar con ello de equilibrar las fuerzas sociales, protegiendo a los débiles, desamparados y desvalidos para tratar de que todos gocen de las mismas oportunidades.

b) Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Esta institución produjo una serie de comentarios desde su incorporación al texto constitucional en el año de 1987, principalmente se tomaron en observar si sus resoluciones podían ser tomadas en cuenta, teniendo como jefe inmediato al H. Congreso de la Unión.

*"Su instauración denota la tendencia de atemperar la "capitis diminutio" política que afecta a los ciudadanos de dicha entidad federativa. La Asamblea no es el órgano legislativo del Distrito Federal, pues esta categoría la sigue conservando el Congreso de la Unión. Por ende todos los ordenamientos legales respectivos provienen de este cuerpo"*⁹⁷.

Más que nada, al igual que el consejo consultivo del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes surgió como una necesidad institucional para distraer un poco el enojo de los ciudadanos capitalinos por la falta de titulares de los órganos de gobierno nombrados por sus ciudadanos. Y para ello basta analizar las resoluciones que realiza antes

⁹⁶ Meza Salazar, Martha Alicia. Op.Cit. P.333.

⁹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. P.937.

de las reformas la mencionada institución, que apenas llegan a bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que no manifiestan en su fondo la problemática que vive la ciudad, dejando el trato de éstos casos al congreso federal.

Pero sin duda que en ese tiempo, aunque mínimo podemos considerarlo un avance en el ámbito democrático en la ciudad de México, cosa que debe de evolucionar como opinan destacados juristas, partidos políticos y población en general.

Es así como el destacado jurista Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, justifica de alguna manera la creación de dicho órgano al señalar: "*Aunque varias de las facultades con las que constitucionalmente está investida dicha Asamblea, se supeditan, en cuanto a su desempeño, a lo que la legislación ordinaria prevea, el establecimiento de dicho cuerpo, según hemos manifestado, es un avance en la tendencia a democratizar al Distrito Federal mediante la abolición de la *capitis diminutio política* que afecta a los ciudadanos de esta entidad federativa*"⁹⁸. Comparto el criterio del profesor emérito en lo que a este punto concierne.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hasta antes de las reformas, tiene solo la facultad de expedir una serie de reglamentos en áreas poco importantes de la ciudad, sin embargo, la misma no cuenta con la competencia para expedir leyes que rijan directamente a la ciudad, de lo que se deduce que la asamblea tiene el carácter de órgano subordinado del Congreso de la Unión con pequeñas facultades reglamentarias, arrebatándole el congreso la autonomía, palabra clave en todo organismo que quiera legislar en un territorio propio. Una disposición que muestra la dependencia existente es la fracción VI, inciso j), del reformado artículo 73 constitucional que menciona la facultad de la Asamblea de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, quitándole el derecho que pueda tener todo órgano que se considere local en cuanto a su ámbito de legislación, sin estar subordinado a ningún otro órgano y que represente al mismo tiempo

⁹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. P. 938.

la voluntad de los habitantes del Distrito Federal y no la voluntad de todos los habitantes de la República Mexicana representados por el congreso federal.

Más bien el consejo consultivo del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes del mismo sitio surgen de la necesidad, pero no de tener órganos de participación ciudadana, sino más bien de la necesidad de calmar un poco el malestar existente en la ciudad capital por falta de autoridades designadas libre y popularmente por los habitantes del Distrito Federal.

Es necesario mencionar que con las actuales reformas constitucionales se pretende dar a la Asamblea de Representantes facultades legislativas aunque en forma mínima, algo que sin duda representa un avance en materia democrática en relación a las funciones que desempeñaba anteriormente.

c) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

La mencionada comisión constituye un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano.

El fundamento legal de la comisión nacional de derechos humanos así como de las comisiones locales lo encontramos en la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 102, apartado B, que a la letra dice:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos

Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

Es claro que la creación de dicho organismo corresponde a las legislaturas estatales, sin embargo, nuevamente encontramos en el Distrito Federal esa doble función por parte del Congreso de la Unión, es decir, que de acuerdo al artículo constitucional antes citado, el congreso realiza funciones de legislatura local en el Distrito Federal en relación a la creación de el mencionado organismo, sin tomar en cuenta a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para su creación como un posible órgano legislativo local.

Siguiendo con su estudio el Presidente de la comisión de derechos Humanos del Distrito Federal así como su consejo son nombrado por el titular del poder ejecutivo federal y sujeto a la aprobación de la Asamblea de Representantes por las dos terceras partes de sus miembros presentes como un posible contrapeso al ejecutivo federal. Muestra palpable del presidencialismo puro en que vive nuestro país. Y tal vez para no dejar a un lado a los órganos de gobierno locales del Distrito Federal, el artículo 56 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se señala lo siguiente:

"El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal enviará un informe anual al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, al Jefe del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal sobre sus actividades".

Es conveniente señalar que el consejo de la comisión de derechos humanos se integra por diez ciudadanos, hombres y mujeres, que gocen de reconocido prestigio dentro de la sociedad y cuando menos siete de ellos no deberán ocupar ningún cargo, comisión o empleo como servidor público.

Además de la presidencia y del consejo, la comisión cuenta con visitadurías y la secretaría técnica del consejo que constituyen auxiliares de la presidencia, realizando sus funciones en términos de la Ley y del Reglamento Interior.

Considero que sería un avance en materia de autonomía si se dejara la facultad de nombrar al Presidente de la comisión, así como a su consejo al jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los informes solo se enviaran al jefe del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes, buscando con ello limitar un poco las funciones del ejecutivo federal y del Congreso de la Unión.

Por lo que respecta a sus funciones podemos citar que son simples recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, es decir, en realidad no obligan a nadie sus resoluciones, no obstante debemos mencionar que en la práctica sucede lo contrario y sus recomendaciones adquieren fuerza obligatoria, lo que resulta violatorio de la propia constitución.

d) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en vigor determina que es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus auxiliares directos (Policía Judicial y Servicios Periciales), para cumplir con la función persecutoria de los delitos encomendados por la Constitución Política; dependencia presidida por un Procurador General de Justicia, quien tiene el carácter de representante social, como tal tiene atribuciones para perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, por conducto de sus agentes y auxiliares⁹⁹.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece la competencia y organización de la dependencia para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia¹⁰⁰.

La representación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal lo tiene el Procurador General de Justicia y en tal carácter es el responsable de las políticas adoptadas por la Institución para el mejor desempeño de las atribuciones encomendadas, la más importante la que lo faculta para fijar, dirigir y controlar la política de la Procuraduría, así como planear, coordinar, vigilar y evaluar las unidades administrativas que la integran. En tal responsabilidad es el encargado de acordar las bases para los nombramientos y los movimientos de personal, mediante la expedición de circulares y acuerdos respectivos.

⁹⁹ Cfr. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983.

¹⁰⁰ Cfr. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1989.

Con la reciente reforma constitucional se modifica el artículo 73 fracción VI base 6ª, así como el artículo 89 fracción II, suprimiendo así la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. El artículo 122 establece en su fracción II, inciso b) la facultad del Presidente de la República para "*aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia*", de esta manera el Jefe del Distrito Federal contará con la facultad que ha venido ejerciendo el Presidente de la República, pero hasta diciembre de 1997, en que por disposición del artículo quinto transitorio de la referida reforma, se haga el primer nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

Analizando acuciosamente las nuevas facultades de la Asamblea de Representantes, se aprecia que no aparece la de expedir la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por lo que debe entenderse reservada al Congreso de la Unión. Podría pensarse que, entonces, el Jefe del Distrito Federal expedirá el reglamento correspondiente a la citada ley; sin embargo no existe tal facultad expresa en el texto constitucional, pues según se desprende del artículo 122 constitucional, fracción IV, inciso g), solamente señala que proveerá en la esfera administrativa a su exacta observancia en lo que respecta a las leyes y decretos expedidos por la Asamblea de Representantes y omite la denominada facultad reglamentaria en las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal.

e) La Función Jurisdiccional en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

En el capítulo segundo de este trabajo ya se describió la naturaleza y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como órgano encargado de impartir justicia en el ámbito local y con la competencia que señalan las leyes.

La función jurisdiccional, al igual que en el nivel federal y local de los estados, se reserva principalmente a los órganos del poder judicial; sin embargo existen órganos dependientes del poder ejecutivo que se encargan de administrar justicia en rubros específicos derivados de sus atribuciones, tal es el caso de las Juntas Federal y Local de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, entre otros.

*"Su creación se debe a la necesidad de resolver las posibles controversias que surgen entre la administración pública de esta localidad y los particulares, originada con motivo de la aplicación de una ley administrativa a la que el afectado considera que le causa un agravio, este órgano se denomina Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal"*¹⁰¹. En realidad constituye un sistema de garantías que el propio estado otorga a los particulares en sus relaciones con la administración pública. Sin la intención de profundizar sobre el tema, solamente me limitaré a decir que la existencia de esta clase de órganos con funciones jurisdiccionales no coincide con la idea original que el Barón de Montesquieu aspirara respecto a la división de poderes.

"La jurisdicción contencioso administrativa puede estudiarse:

a) Formalmente.- Entendiendo el conjunto de órganos cuya función será resolver las controversias entre administración y particulares.

¹⁰¹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 19. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1979. P.435.

*b) Materialmente.- Que se da cuando se origina un litigio entre un particular agraviado en sus derechos y la administración*¹⁰².

El procedimiento se inicia a instancia de parte agraviada aunque en la practica el poder público se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto o el de una dependencia inferior.

Por otra parte la propia autoridad administrativa tiene la facultad de iniciar un procedimiento en contra del particular, cuando perjudiquen al fisco, denominado en la doctrina administrativa procedimiento administrativo de lesividad.

Es necesario que los tribunales de lo contencioso administrativo adquieran plena autonomía en el momento de dictar sus fallos sin que sus resoluciones sean parciales en favor de determinada persona o autoridad. Además que en el nombramiento de los magistrados integrantes de dicho tribunal dejen de ser designados por el Presidente de la república o por cualquier autoridad administrativa que los comprometa en el ejercicio de sus funciones; lo idóneo sería crear un mecanismo para acceder a estos cargos a través del sistema escalafonario o del resultado de concursos que demuestren aptitudes para desempeñar con profesionalismo sus actividades.

Hasta antes de las reformas constitucionales el facultado para emitir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo era el Congreso de la Unión, pero con la citada reforma corresponderá dicha facultad a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de conformidad con el artículo 122, fracción IV, inciso e). El ajuste anterior tiene por objeto dar congruencia a la reforma en su conjunto, dotando de esta facultad a la Asamblea de Representantes, toda vez que es materia eminentemente local. A partir de noviembre de 1994 la asamblea podrá expedir la ley respectiva, la cual es muy probable que siga lineamientos similares a la actual ley orgánica de ese controvertido órgano, y se proceda a su abrogación.

¹⁰² Fraga, Gabino. Op.Cit. P.443.

CAPITULO CUARTO

***EL DISTRITO FEDERAL, REFORMAS Y
PERSPECTIVAS***

CAPITULO IV

EL DISTRITO FEDERAL, REFORMAS Y PERSPECTIVAS

4.1 REFORMAS APROBADAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

4.1.1 PROCESO LEGISLATIVO

a) Iniciativa de Decreto

Como resultado de la poca participación de los ciudadanos de la capital en la elección de sus gobernantes locales, el gobierno federal se ha visto en la necesidad de realizar ciertos cambios en la estructura político administrativa del Distrito Federal, para de esta manera atraer la simpatía de los ciudadanos de un lugar tan importante y decisivo. Buscando al mismo tiempo lograr un avance en materia democrática que ha utilizado para justificar dicha reforma, obteniendo con esto, no solo el posible convencimiento de la población, sino también tener bajo control a los partidos políticos que tanto habían reclamado la mencionada reforma, aunque en el fondo no cumpla con todos los requisitos esperados.

Los pasos que se siguieron en el proceso legislativo fueron los que a continuación se manifiestan:

a) Se presenta una iniciativa de reformas enviada por el Ejecutivo Federal de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 71 de la propia carta magna, en la que se menciona el derecho que tiene el Presidente de la república para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. De esta manera dicha iniciativa es enviada al H. Congreso de la Unión, donde es recibida y turnada mediante copias respectivas a las comisiones de gobernación y puntos constitucionales y del Distrito Federal, donde es revisada.

b) Una vez revisada por las comisiones antes señaladas, es turnada al Pleno de la cámara de diputados, como cámara de origen donde empieza la gran discusión, esto en base al artículo 72, inciso a). Transcurrido dicha discusión, es aprobada en la misma, mediante votación nominal de sus miembros.

c) Una vez reunido el requisito anterior, el proyecto es remitido a la cámara de senadores como cámara revisora, donde ya no se presentó ninguna modificación ni adición, por lo que es aprobada totalmente, de lo que deducimos que todas las modificaciones se llevaron a cabo se dieron en la cámara de diputados.

d) Una vez realizado lo anterior y aprobada la iniciativa en ambas cámaras, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la misma es puesta a consideración de las legislaturas de los estados, para ser aprobada por la mayoría de éstas, con fundamento en el artículo 135 constitucional.

e) Realizada dicha tarea y como consecuencia de ello, aprobado dicho proyecto, el documento definitivo se envió al ejecutivo federal quien finalmente lo publica en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Octubre de 1993. Cuyo contenido tendrá fuerza obligatoria para todos los habitantes de la República Mexicana.

Cabe hacer mención que se aprueba la iniciativa de decreto de reformas de los artículos constitucionales siguientes: Artículo 31, fracción IV; Artículo 44; Artículo 73; fracciones VI, VIII y XXIX-H; Artículo 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; Artículo 79, fracción II; Artículo 89, fracción II, Artículo 104, fracción I-B; Artículo 105; y Artículo 107, fracción VIII, inciso a); La denominación del Título Quinto y el Artículo 122.

Se adicionan los artículos 76 con una fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactados en la forma similar a la propuesta en la iniciativa, la cual en el transcurso de las revisiones y discusiones concluyó redactada de una manera diferente a la propuesta en un principio por el ejecutivo federal.

Pero todo lo que se menciona no se presentó en una forma tan sencilla, el principal debate lo encontramos como es lógico suponer en el pleno de la cámara de diputados donde se discutió absolutamente todo y en la cámara de senadores lo que se hizo fue únicamente aprobar lo ya modificado en la anterior. Entrando en debate los puntos de vista de los miembros de los diferentes partidos políticos, cuya tarea fue precisamente aprobar el decreto mandado por el ejecutivo federal, discusión que resulta importante aunque considero que no fueron tomadas en cuenta muchas opiniones. Sin embargo, la discusión trae aparejados grandes comentarios que enseguida se analizarán.

b) Discusión y Aprobación en Ambas Cámaras ¹⁰³

Hablar del H. Congreso de la Unión sin duda alguna es referirse a la grandiosa cantidad de puntos de vista que adoptan los miembros integrantes de las diferentes fracciones parlamentarias existentes, y aún más en un tema tan polémico e importante como lo es la reforma política administrativa del Distrito Federal. De ahí que la mencionada discusión terminó un día después de iniciado su planteamiento, el día viernes 3 de septiembre de 1993, culminando el día 4 de septiembre del mismo año.

Con la asistencia de todos los partidos políticos representados en la cámara de diputados se inició la sesión, encontrando gran disparidad de opiniones, partiendo desde la posible aparición del estado número 32, hasta la falta total de democracia, fueron planteados por los diferentes representantes populares. He aquí sus puntos de vista, seguidos por sus miembros, comenzando la discusión de los artículos por orden ascendente.

c) Principales debates ¹⁰⁴

Artículo 44.

El debate en torno a este precepto constitucional lo sostuvo un miembro representante de la fracción parlamentaria del P.R.D., su punto de vista es que el artículo reformado iguala a la ciudad de México con el Distrito Federal, argumentando que dicha situación es inconcebible, debido a que la ciudad de México con el gran desarrollo que ha alcanzado y que la ha convertido en una megalópolis abarca no solo al Distrito Federal sino a un territorio más allá de lo que en su momento podría ser el mismo Distrito Federal.

¹⁰³ Véase. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

¹⁰⁴ Ibidem.

El partido en cuestión menciona que no hay democracia debido al predominio de los poderes federales sobre los nuevos poderes locales del Distrito Federal. Mencionan que solo son argumentos para no crear un estado número 32 y en el artículo 44 se sintetizan las visiones de los gobernantes.

De lo anterior los miembros del partido proponen la modificación del artículo en discusión eliminando las palabras "ciudad de México" como equivalente a Distrito Federal.

Surge por otro lado el apoyo al artículo citado y se inclinan a favor del mismo diferentes miembros, como es lógico suponer del partido en el poder, saliendo a la defensa, mencionando que resulta erróneo afirmar que por el sólo hecho de ser el Distrito Federal el asiento de los poderes federales sea su única razón de ser. En este caso considero que sí, que la única razón de ser del Distrito Federal es precisamente el ser el asiento de los poderes de la unión ya que de eso deriva su nacimiento, sin embargo, en relación a considerar la equivalencia entre Distrito Federal y ciudad de México es hablar de algo que siempre se ha relacionado, es decir, siempre se ha identificado a la ciudad de México con el Distrito Federal aunque sin fundamento alguno y ahora con esa elevación a rango constitucional se resuelve dicha confusión, pienso que no hay ningún problema.

En relación al tema territorial del Distrito Federal contemplado en el artículo 44 de la constitución reformada, la diputada Blanca Esponda cita: *"Desde el Congreso Constituyente de 1824 quedó establecido que la ciudad de México es el Distrito Federal...la extensión del Distrito Federal se fijó por el Congreso de la Unión mediante decretos expedidos en Diciembre de 1898 y de acuerdo con el artículo 44 constitucional seguirá conservándose como Distrito Federal mientras en él residan los poderes federales"*.

Indiscutiblemente considero que no hubiera sido conveniente sustraer del artículo 44 las palabras "ciudad de México" para identificarlas con "Distrito Federal" hubiera sido un error ya que la ciudad de México desde la antigüedad ha sido considerada Distrito Federal, sería ir incluso en contra de las tradiciones culturales, históricas y políticas. Cabe hacer mención que la criticada sustracción al final no se le dio el voto favorable.

En conclusión un punto importante a este respecto es la elevación a rango constitucional de la denominación "ciudad de México", identificada tradicionalmente como Distrito Federal. Por muchos años se manejó tal denominación, lo que conllevó a grandes confusiones, toda vez que jurídicamente la ciudad de México no existía, aunque de hecho todos la relacionaban con el Distrito Federal, situación que queda resuelta con el texto vigente del citado artículo 44.

Artículo 73

A continuación se analiza el contenido de otro artículo puesto a discusión, se trata del artículo 73, entrando a lo que se considera base primordial para un cambio en el grado de avance en materia democrática.

Es criticado por el P.R.D. afirmando que si bien es cierto que la reforma constitucional contiene elementos importantes como el hecho de dar atribuciones a órganos representativos como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, también es cierto que al mismo tiempo el Distrito Federal se encuentra aún bajo la tutela y dependencia de los poderes federales, ya que los habitantes del mismo son los únicos de toda la república que no tienen la facultad para establecer o definir su Estatuto de Gobierno propio.

El hecho de que sea el Congreso de la Unión quien determine el nacimiento y contenido del Estatuto de Gobierno que regirá al Distrito

Federal resulta un cero de avance en materia democrática, este documento debería ser expedido por la propia Asamblea de Representantes.

Otra cuestión criticada y que le quita autonomía a los órganos de gobierno del Distrito Federal, es el hecho de que en su soberanía económica como lo mencionan los miembros del partido, se encuentra limitada porque hay nuevamente injerencia federal ya que va a ser precisamente el Congreso de la Unión quien aprobará el endeudamiento del Distrito Federal, informando el ejecutivo federal en que se uso dicha deuda y por otro lado el jefe del Distrito Federal informa a la Asamblea de Representantes. En una opinión particular difiero con lo criticado ya que el Distrito Federal no se puede equiparar a cualquier otro estado, ya que éste realiza más gastos y por lo tanto debe de ser apoyado por el gobierno federal, ya que considero que si se le diera autonomía en materia económica su hacienda local no sería suficiente para solventar sus gastos, por consiguiente pienso que es correcto que sea incluido el endeudamiento del Distrito Federal en el presupuesto federal, debido principalmente a su mayor erogación que realiza como consecuencia de las grandes inversiones que tiene que desarrollar. Además continúan mencionando que debería de ser el jefe del Distrito Federal quien informe no al Congreso de la Unión, sino a la Asamblea de Representantes los gastos de dicho endeudamiento, aspecto acertado ya que con ello se daría una mayor autonomía a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal y al mismo tiempo estarían bajo la tutela de los poderes federales. El mencionado planteamiento lo encontramos en la fracción VIII del artículo 73 de la carta magna.

En conclusión, proponen que sea el jefe del Distrito Federal quien proponga a la Asamblea de Representantes la ley de ingresos y presupuesto de egresos del Distrito Federal y también él previa consulta popular quien proponga los montos de endeudamiento público para cubrir ese presupuesto. Y al mismo tiempo debe ser la Asamblea de Representantes del Distrito Federal quien en pleno ejercicio de sus

facultades en materia económica apruebe esos montos, de otra manera seguirá la limitación impuesta por el Presidente y el Congreso de la Unión.

En cada propuesta de cambio surge una opinión en contra y aquí no es la excepción. El hecho de que el Distrito Federal no tenga la capacidad de endeudamiento externo, crea un margen de seguridad para la Federación, para cada estado y para el propio Distrito Federal.

En el Distrito Federal existen grandes gastos como por ejemplo la construcción del METRO, de tal magnitud que podría superar los ingresos de que podría disponer la hacienda local, mencionan que esos gastos no han sido del exterior y por lo mismo no consideran que sea conveniente dejarlo sin control por parte del Congreso de la Unión, gastos que serían muy elevados para el gobierno de una ciudad, aspecto importante en lo que particularmente concuerdo.

Cabe hacer mención que en el dictamen final la votación resultó en contra de la mencionada reforma a la fracción VIII del artículo 73 constitucional y por lo tanto en contra de las propuestas del perredistas.

No debemos olvidar que la función del jurista no debe quedar relegada a explicar e interpretar la ley, a velar por el cabal cumplimiento de los preceptos legales, pues de lo contrario caeríamos en el error de ser cómplices de un derecho injusto y antidemocrático cuando así lo fuera, es menester reflexionar sobre los puntos controvertidos y proponer alternativas de cambio. Esto nos obliga a evaluar los efectos inmediatos y futuros de las reformas constitucionales y su eficacia en una sociedad que demanda transformaciones de fondo más que apariencias que tienen como propósito aplacar las demandas de la comunidad, vertida en el texto constitucional.

Lo anterior es tomado en consideración al calificar las recientes reformas y no sólo hacer extensiva la justificación de los grupos parlamentarios que propiciaron dichas reformas. Por lo que respecta al

mencionado artículo 73 y 122 constitucionales, no son suficientes ni acordes a las necesidades de una capital politizada, representan una débil decisión de apartarse del poder en una ciudad con dimensiones como ésta. La facultad al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal provoca que conserve su poder en forma total sobre éste, simplemente tomemos como ejemplo que se facultara al poder legislativo federal para elaborar la constitución de cada entidad de la federación aún y cuando no sean de la misma naturaleza creo que es necesario permitir cierta autonomía es este aspecto.

Artículo 105

Continúa el análisis celebrado en el pleno de la cámara de diputados, ahora estudiando el artículo 105 constitucional.

Ahora corresponde su turno a la fracción parlamentaria del P.A.N., quienes opinan sobre el artículo en relación, afirmando que sus miembros ya habían presentado la posible reforma en la mesa de discusión celebrada en el inicio de las pláticas, sin embargo, el ejecutivo no las tomó en cuenta al redactar la iniciativa. Enfocan su análisis en el derecho que deben tener los municipios para resolver sus controversias ante la S.C.J.N. en caso de invasión del gobierno federal, de los estados y de otros municipios.

Lo anterior afirman porque el artículo 105 no resuelve el problema del municipio en caso de controversias con los poderes federales, por lo tanto el mismo se encuentra en un estado de indefensión ante los poderes de la unión. Indiscutiblemente se salen del tema ya que lo que se está discutiendo es la estructura político administrativa del Distrito Federal y no se está hablando del municipio, pienso que éste podría ser tema de alguna otra iniciativa pero no de la que se discutió en ese momento. Sin embargo, algo que considero que se está privando al Distrito Federal es el derecho de resolver en determinado momento sus conflictos que llegaran a tener sus órganos locales de gobierno con los poderes federales, ya que el citado artículo habla de las controversias que se pueden dar entre la

federación y los estados pero no el posible conflicto que pueda tener ésta con los órganos de gobierno del Distrito Federal.

En relación a la discusión del artículo 105 no logró obtener mayoría de votos que pudieran traer como consecuencia su posible modificación

Artículo 122.

Entrando finalmente a analizar el artículo que constituye la base para estudiar la estructura político administrativa en esta entidad y determinar si se ha llegado a una posible solución en cuanto a la autonomía y posible avance democrático, o bien, establecer con ciertos parámetros cuál es el verdadero cambio en la reforma. El artículo en cuestión es el 122 constitucional. Como hemos visto el debate se da entre los partidos de oposición y el partido en el poder, por lo que se extermarán sus puntos de vista en general sin referirnos a un partido en especial.

La mayoría de los partidos de oposición pugnan por la constitución de un estado número 32 de lo que hoy es el Distrito Federal, para de esta manera poder lograr en plenitud su autonomía y democratización, afirmando que por intereses del grupo en el poder los ciudadanos de la capital han perdido sus derechos. Sin duda alguna el federalismo propone un régimen democrático, republicano, con tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, el gobierno menciona como pretexto una falta de armonía entre los poderes federales y locales, además de razones de seguridad.

De lo que deducen que por lo mismo el Distrito Federal no es ni representativo ni democrático porque se siguen tomando decisiones por el Presidente como ejecutivo federal y por el Congreso de la Unión como legislativo federal.

Respecto al artículo 122 los partidos mencionan que debe de haber reformas respecto del nombramiento del jefe del Distrito Federal, ya que si de lo que se trataba era eliminar el nombramiento hecho por el Presidente, con las reformas no se ha cumplido dicha tarea, pronunciándose por que sea la Asamblea de Representantes quien haga la designación correspondiente, afirmando inclusive que podría darse el caso de una injerencia en la vida interna de un partido político, cuando el que obtenga la mayoría no sea el partido del gobierno, hipótesis que creo no es muy aventurada.

Al hablar de la Asamblea de Representantes mencionan que para que se fortalezca la vida democrática se debe de asegurar la presencia de todos los partidos en la misma, proponiendo que cada partido que alcance un 1.5 % de la votación total, por ese simple hecho tenga derecho a que se le asignen un número de representantes, que en este caso serian dos, señalando que el número máximo de representantes deberían de ser 43. También proponen que en lugar de hablar del 30% se establezca que sea el 45% de la votación en el Distrito Federal, para que tenga derecho a que le sean asignados tantos asambleístas para alcanzar la mayoría absoluta.

Otro punto que proponen los partidos de oposición es el referente a que las delegaciones se deben de convertir en organismos administrativos con carácter descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio, surgiendo sus titulares por medio de elección democrática.

Creen pertinente que debido a las características especiales que encierra el Distrito Federal debe de establecerse esto en la constitución, pero lo que al final importa y que reafirman es que para consolidar un gobierno propio, democrático y representativo se debe establecer el esquema de votación libre, universal, secreto y directo en el Distrito Federal, aspecto que nunca se dará por el simple hecho de que la ciudad de México es el Distrito Federal sede de los poderes de la unión y esa situación la hace diferente a los demás estados de la república.

Un punto que resaltan los partidos de oposición que afirman resulta incoherente es la formación de la Coordinación Metropolitana para regular lo relativo a la zona de conurbación que afecta al Distrito Federal y otros estados de la república, pero el hecho no es haber creado dicho organismo, sino no haber tomado en cuenta los ya existentes para esos fines y que son las Comisiones de Conurbación y los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas creadas por la Ley de Asentamientos Humanos aceptada unánimemente por la propia legislatura.

Las anteriores son los puntos de vista de los partidos de oposición que afirman que la reforma constitucional no cumple con los requisitos para lograr un avance en materia democrática que devuelva los derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal.

Enseguida analizó los puntos de vista del P.A.N. que por ser un partido de derecha, plantea sus puntos de vista en una forma diferente.

Una de sus propuestas durante la discusión en la cámara fue que nada estaba más alejado de la democracia que el hecho de que el Presidente siguiera nombrando a los titulares de los órganos de gobierno del Distrito Federal y ello se dio como resultado porque el Presidente seguía nombrando y removiendo libremente en las reformas al procurador de justicia del Distrito Federal, crítica que provocó que se modificara tal designación para al final, dejar esa función al Jefe del Distrito Federal, una pequeña observación de gran trascendencia.

Otro punto de discusión resultó ser la constitución de los consejos ciudadanos, afirmando que sus facultades son muy pobres, la reforma no cambia en nada el papel decorativo del consejo consultivo de la ciudad de México.

Finalmente menciono el apoyo del partido en el poder de las reformas constitucionales en cuestión, cabe hacer mención que por ser el partido en el poder su apoyo fue total.

Respecto de las reformas constitucionales los parlamentarios pertenecientes al P.R.I. afirman que es una reforma liberal porque distribuye el poder, señala y crea nuevas instituciones. También constituye una reforma democrática porque abre espacios para la participación política de los ciudadanos. De ello se desprende que la Asamblea de Representantes deja de ser un cuerpo reglamentario y se convierte en el órgano local de representación y control político del Distrito Federal con facultades legislativas.

La postura del Partido Revolucionario Institucional en torno al artículo 122 constitucional y la reforma en su conjunto lógicamente es de beneplácito, si consideramos el origen de la iniciativa de reformas, la justifican señalando que:

- a) Pretende establecer una nueva organización política.
- b) Construir instituciones propias que correspondan a las tres funciones del gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial.
- c) Establecer y delimitar la autonomía de instituciones de gobierno local.
- d) Establecer fórmulas de convivencia entre poder federal y órganos locales.
- e) Institucionalización de un mecanismo de consenso jurídico y político en cuanto al nombramiento del Presidente respecto del jefe del Distrito Federal.
- f) Fortalece el sistema de partidos políticos

Sin embargo, en un punto que es de considerable importancia y que se trata del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que regirá la vida del mismo, el partido en el poder coincide que tienen que tener participación los diversos partidos políticos, pero esa participación la limita a la sola incumbencia en la iniciativa, es decir, solo intervendrán en la formación de

la iniciativa, que posteriormente será discutida, debatida y aprobada por el congreso, donde el partido en el poder cuenta con la mayoría. Como podemos observar el partido en el poder reconoce la importancia de tal ordenamiento otorgando facultad a los partidos políticos de intervenir en la formulación de la iniciativa.

d) Promulgación e Iniciación de Vigencia ¹⁰⁵

Las reformas constitucionales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 25 de Octubre de 1993 y de acuerdo al artículo 1o. transitorio, entrarán en vigor 30 días después de su publicación. Sin embargo, un punto que resulta cuestionable es lo relativo a la iniciación de vigencia de las mencionadas reformas, iniciación que se encuentra señalada en los respectivos artículos transitorios y que manifiestan que su entrada en vigor será de la siguiente manera:

a) La Asamblea de Representantes electa para el período de noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de la constitución. Considero que aquí no hay ningún problema y debido al poco tiempo con que cuenta es correcto que se siga rigiendo de esta manera, para evitar posibles problemas.

b) Pero la III Asamblea de Representantes tendrá las facultades que le otorga el presente decreto, y será la que se integre para el período que comience el 15 de noviembre de 1994 y que concluya el 16 de septiembre de 1997, es decir, que la entrada en vigor de este órgano legislativo entrará en vigor casi un año después de aprobadas las reformas, tiempo suficiente para hacer todas las movimientos necesarios para que dicho órgano funciones plenamente.

¹⁰⁵ Véase. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Aunque algunos opositores dicen que la reforma en su totalidad debía de entrar en vigor inmediatamente en el año de 1994, en relación a esto no estoy de acuerdo ya que se podrían presentar problemas por querer avanzar demasiado rápido, o como dice la diputada Laura Garza: *"Descuidar tareas por avanzar en apariencia en lo político, yo creo que sería un error de nuestra parte. Los propósitos fundamentales de política son precisamente responder con efectividad a las preocupaciones ciudadanas y prever el futuro de la ciudad"*.

c) Sin embargo, el mayor problema resulta al analizar el primer nombramiento del jefe del Distrito Federal, que se verificará hasta el mes de diciembre de 1997. ¿Será que la Asamblea de Representantes que entrará en vigor en 1994 y culminará su función en 1997, no contará con la mayoría de asambleístas por parte del partido en el poder, y con motivo de ello pudiera darse el caso de que el jefe del Distrito Federal surgiera de algún partido de oposición?, planteamientos que se dejan al aire pero que establecen la posibilidad de ello.

Es muy cuestionable que su designación comience hasta el año de 1997, afirmando algunos partidos políticos que es así por el hecho de que el partido en el poder en la actualidad no cuenta con la voluntad de la mayoría de los habitantes en el Distrito Federal y por consiguiente se dio ese tiempo de entrada en vigor para que el partido del gobierno cuente con tiempo suficiente para tomar las medidas necesarias y de esta manera, ya en 1997 tener bajo control a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y como resultado de ello al jefe del mismo.

En relación con lo anterior la diputada Evangelina Corona afirma: *"Parece que lo que se ofrece es similar al hecho de una fiesta en donde sobre la mesa se ponen ricos manjares a la vista de los invitados pero no pueden gozar de ellos, o de un pan para un individuo que lleva varios días sin tomar alimento, sin que lo pueda tomar"*.

Particularmente considero que la entrada en vigor de las reformas constitucionales, respecto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es correcta, sin embargo, estoy en desacuerdo con la entrada en vigor de las reformas respecto de la primera designación que se haga del jefe del Distrito Federal, pienso que la misma debiera de llevarse a cabo en la misma fecha en que inicia sus labores la asamblea.

El diputado Adolfo Kunz da su punto de vista: "*Nuevamente estamos legislando al futuro; la elección de regente aún con todas sus limitantes, debería de hacerse a partir del año entrante y no a partir del 97*".

Mientras tanto seguirán rigiendo las mismas disposiciones consideradas hasta el momento como un deterioro en materia democrática y como consecuencia de los mismo la falta de autonomía en los órganos de gobierno del Distrito Federal, es decir, seguirá resplandeciendo la restricción a la democracia por un tiempo más.

De suma importancia resulta destacar la situación jurídica de los nuevos preceptos que integran el texto constitucional y que por disposición de los artículos transitorios aún no entran en vigor, pues erróneamente se habla en el medio jurídico de una *vacatio legis* demasiado amplia, es decir, algunos consideran que entre el periodo de publicación de las reformas y la iniciación de vigencia de éstas se pone de manifiesto la figura jurídica denominada *vacatio legis*. Sin embargo el Dr. Ignacio Burgoa ha aclarado tal situación en varias de sus conferencias sobre el tema, diciendo que en este caso no es aplicable tal principio porque efectivamente no hay ley vacante, sino una disposición reformada en vigor todavía, en otras palabras, siguen rigiendo las anteriores disposiciones, y que en este sentido debemos entender a dicho supuesto como plena *lex*.

4.1.2 OBSERVACIONES DEL TEXTO APROBADO RESPECTO DE LA INICIATIVA ENVIADA POR EL EJECUTIVO.

Ante una de las reformas constitucionales más amplias e importantes de la historia de México, donde se reforman trece artículos, para establecer un nuevo régimen político administrativo en el Distrito Federal, resulta de trascendental importancia la revisión, discusión y modificación de la iniciativa. En el presente tema se analizan los cambios que sufrió la iniciativa enviada por el ejecutivo federal durante las discusiones celebradas en la cámara de diputados.

Al analizar la iniciativa se nos presenta una clara visión de lo que se plantea en ella, es decir, su principal objetivo, el cual se refiere a la necesidad de tratar de lograr un gobierno eficaz en el Distrito Federal, dentro del marco del pacto federal. A partir de la fecha en que la iniciativa fue presentada para su discusión en el pleno de la cámara de diputados, durante los debates se logro que se modificaran diversos puntos importantes, que enseguida me encargo de analizar.

1) Uno de ellos es la mencionado en el artículo 122, fracción VI, inciso a) en donde en un inicio el Presidente para nombrar al jefe del Distrito Federal, tomaría en cuenta únicamente de entre los asambleístas al posible jefe del mismo, sin embargo, la modificación provocó que se ampliara dicha postulación, quedando finalmente establecido que además de los posibles asambleístas, podían también ser postulados para ese cargo los diputados o senadores electos en el Distrito Federal. Esto quiere decir que en determinando momento no se está respetando la posible autonomía que debe tener el Distrito Federal y que es precisamente uno de los aspectos que se busca, nuevamente hay una invasión por parte del gobierno federal en órganos locales de la ciudad, es decir, si ya de entrada existía la intervención del ejecutivo federal en la designación del posible jefe del Distrito Federal, con las nuevas modificaciones se permite a diputados o senadores poder desempeñar dicho cargo, situación que rompe con lo posiblemente mejorado.

2) Otra de las modificaciones que se encontraron es la citada en el mismo artículo 122, fracción III, 2o. párrafo y es lo relacionado con el tiempo de duración en sus funciones por parte de los miembros de la Asamblea de Representantes, donde en la iniciativa se proponía que su duración sería de seis años y después de las discusiones quedó establecida como de tres años, tal y como está establecido en el reformado artículo 73, fracción VI de la carta magna.

3) Una más es la relativa a que se establece como requisito del Jefe del Distrito Federal una vez ratificado por la Asamblea de Representantes, que solicite licencia al cargo popular que ocupaba en la misma, cuando en la iniciativa no se mencionaba dicha licencia, creo que no era necesario establecer la licencia y era suficiente como lo establecía la iniciativa, es decir, que quien ejerza el cargo de jefe del Distrito Federal, desde su ratificación se consideraba separado de la Asamblea de Representantes de la cual formaba parte, aunque tal vez su intención fue frenar un poco el presidencialismo arraigado con el que cuenta el país, ya que con el hecho de que sea la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno local quien da la aprobación para la licencia y separación del asambleísta designado como jefe del Distrito Federal, hasta cierto punto se entiende que limita al ejecutivo federal.

4) Otra de las modificaciones es la relativa a la organización y calificación de las elecciones de los miembros a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de lo contencioso electoral, prácticamente no hay una modificación a fondo debido a que se plantea lo mismo.

5) Siguiendo con la asamblea hubo una modificación respecto de que ningún partido político podrá contar con más del 63 % del total de representantes electos mediante ambos principios, reduciendo respecto de la iniciativa un 2% ya que la misma mencionaba un 65%, con ello se establece una cuota fija electoralmente para tratar de equilibrar la

participación de todos los partidos políticos y con ello coadyuvar a la democracia.

6) Otra modificación es la que se refiere a los períodos de sesiones de la Asamblea, donde la iniciativa establecía una fecha para su primer período del 3 de diciembre de cada año hasta el 3 de febrero del siguiente año; y su segundo período del 16 de abril al 15 de julio del mismo año. Y en las reformas ya aprobadas se mencionan como períodos de sesiones los siguientes: el primero del 17 de septiembre de cada año al 31 de diciembre del mismo año y el segundo período del 15 de marzo de cada año al 30 de abril del mismo año.

7) Modificándose como producto de los cambios de fechas de los períodos de sesiones de la asamblea, las fechas límites para la presentación del paquete financiero presupuestal del Distrito Federal, es decir, iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública.

8) También en relación a la Asamblea de Representantes se define el número de sus miembros electos por ambos principios que la integrarán quedando como lo establecía la propia carta magna, sin acudir a lo que decía la iniciativa, es decir, sin acudir a la ley electoral ni al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

9) En relación a los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la república y no al jefe del Distrito Federal como lo mencionaba la iniciativa, observando nuevamente que el Presidente de la república sigue teniendo la jerarquía en el Distrito Federal y el jefe del Distrito Federal se encuentra en un estado de dependencia respecto del ejecutivo federal, y tal vez como para tratar de disminuir un poco dicha dependencia se le da al jefe del Distrito Federal la facultad de refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la república.

10) Una de las modificaciones más importantes que se realizó y que se considera indispensable fue la de suprimir del artículo 89, fracción II constitucional, la facultad con la que contaba el ejecutivo de nombrar y remover libremente al procurador general de justicia del Distrito Federal, en donde en la iniciativa no se le quitaba dicha facultad. Una prueba de la poca importancia con la que fue elaborada la iniciativa y el poco interés por parte del gobierno para querer lograr un avance en materia democrática. Como consecuencia de ello se agregó una facultad más al jefe del Distrito Federal consistente en la remoción o nombramiento que haga éste respecto del procurador del Distrito Federal, donde el Presidente de la república aprobará dicho nombramiento.

11) Una de las últimas modificaciones que se realizaron es la relacionada con la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos, algo que no se mencionaba en la iniciativa, además que aumentan las facultades del propio consejo de ciudadanos respecto de la iniciativa, se quiere tal vez que no tenga el mismo fin que el consejo consultivo de la ciudad de México y que sus resoluciones tengan una mayor fuerza.

12) En relación a la duración del jefe del Distrito Federal, éste durará en su encargo hasta seis años, que eran los mismos en un principio que los miembros de la Asamblea de Representantes, pero con la modificación de la asamblea a 3 años, el ejecutivo del Distrito Federal continúa en seis años.

Las anteriores son las modificaciones que sufrió la iniciativa enviada por el ejecutivo respecto de las reformas aprobadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2 ANALISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo 31, fracción IV.-

En general el artículo en mención lo que hace es especificar un aspecto que siempre se ha aplicado, el relativo a la contribución por parte de los habitantes del Distrito Federal pero ahora se establece en forma textual por el cual los habitantes de la ciudad de México deberán contribuir en materia hacendaria respecto del Distrito Federal, aunque como se ha dicho anteriormente siempre lo han realizado pero ahora con las reformas se establece constitucionalmente esta obligación que hasta antes de las mismas estaba concebida implícitamente y que con motivo de ella se eleva a rango constitucional la señalada prescripción. Con esta modificación es posible que se pretenda dar una mayor autonomía al Distrito Federal en ese aspecto.

Artículo 44.-

Mediante las recientes reformas se precisa el lugar donde se asentarán los poderes federales, es decir, la ubicación exacta del Distrito Federal. No obstante que desde 1824 la ciudad de México ha sido el Distrito Federal, salvo contadas excepciones, en la constitución vigente desde sus inicios no determinó donde quedaría asentada la capital, ni en ningún ordenamiento secundario. Hasta antes de la reforma la ciudad de México existía de hecho pero no de derecho, pues cotidianamente solíamos identificar al Distrito Federal con la ciudad de México sin ningún sustento jurídico; ahora ha nacido a la vida jurídica la ciudad de México, evitando al mismo tiempo las confusiones que se daban entre ciudad de México y Distrito Federal. Concluyendo que con la nueva redacción de este artículo se mejora la técnica legislativa en cuanto a su ubicación.

Artículo 73, fracción VI.-

El régimen jurídico del Distrito Federal que anteriormente se contemplaba en este precepto pasó a formar parte del artículo 122. La reforma consistió en limitar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal para dejarle la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al mismo, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Este artículo se complementa con el 122 constitucional donde se detallan las facultades de la Asamblea.

Sería imposible precisar en este momento las materias en las que se encargará de legislar el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, si consideramos que el derecho va evolucionando y surgiendo nuevas materias a regular, además del complejo acervo que en legislación existe respecto del Distrito Federal. En el tema de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se determinó que la Asamblea de Representantes no tendrá facultad para expedir la Ley Orgánica de esa institución, y por lo tanto queda reservada al Congreso.

Artículo 74, fracción IV.-

Se suprime la facultad de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, ahora dicha tarea es facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122, fracción IV, inciso b).

Artículo 76, fracción IX.-

Esta fracción se encontraba derogada, ahora se establece la facultad del Senado para nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución, supuestos que de conformidad con el artículo 122, fracción VI, inciso i), son los siguientes:

a) Por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal

Aclaremos que la facultad de nombramiento la tiene originalmente el Presidente de la República de conformidad con el procedimiento que señala el artículo 122, sin embargo, no siempre es él quien nombra al Jefe del Distrito Federal, tal y como se verá en el precepto respectivo.

Artículo 79, fracción II.-

Se suprime la facultad de la Comisión Permanente para recibir la protesta de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, toda vez que de acuerdo con el artículo 122 le corresponde su designación al Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, otorgando con ello la autonomía requerida en este aspecto tan importante.

Artículo 89, fracción II.-

Se elimina la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, aunque conserva la facultad de nombrar al Jefe del Distrito Federal, ahora (a partir de 1997) ya no será de forma libre sino condicionada a lo que establece el artículo 122, y por lo que hace a la facultad de removerlo le corresponderá al Senado de la República.

Artículo 104, fracción I B.-

Se dota a los tribunales de la Federación de competencia para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.

Artículo 105.-

Se le da tratamiento al Distrito Federal similar al de los demás Estados para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de las controversias que se susciten entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre los Poderes de un mismo Estado y entre los Organos de Gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

Artículo 107, fracción VIII, inciso a).-

Incluye a los reglamentos de leyes expedidos por el Jefe del Distrito Federal para interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando éstos se hayan impugnado en la demanda de amparo por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, y subsista el problema de constitucionalidad.

Artículo 119.-

Señala en el primer párrafo que "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados de la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida".

Este principio incluido en el artículo 119 constitucional se encontraba anteriormente en el artículo 122, y es conocido como la

garantía federal de que gozan los Estados integrantes de la Federación, cuyo antecedente se remonta a la Constitución de Filadelfia de 1787.

Aunque se debió de incluir además al Distrito Federal para darle igual tratamiento que al resto de las partes integrantes de la Federación, no obstante, hay una razón que lo justifica, y es el hecho de ser el asiento de los Poderes de la Unión, y si la capital mexicana es gobernada tanto por los poderes federales como por los órganos locales, entonces no se considera extremadamente necesario.

Artículo 122.-

1.- La estructura político administrativa del Distrito Federal cambia de ubicación dentro de la Ley Suprema, antes contemplada en el artículo 73, fracción VI y ahora trasladada al 122 con una mejor técnica legislativa.

2.- La garantía federal, institución legada por la Constitución de Filadelfia de 1787 e incorporada inicialmente en el artículo 122 pasa a formar parte del 119 en un primer párrafo.

3.- El gobierno del Distrito Federal que anteriormente quedaba en manos del Presidente de la República, es decir formalmente éste gobernaba a la entidad, es modificado para quedar en manos de los Poderes de la Unión y los órganos locales del Distrito Federal que son la Asamblea de Representantes, Jefe del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia.

4.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal será elaborado por el Congreso de la Unión en el que se determinarán entre otras cosas la distribución de competencias de los Poderes de la Unión y los Organos Locales de Gobierno del Distrito Federal.

5.- Las facultades del Presidente de la República son:

a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal, este nombramiento es sometido a la aprobación de la Asamblea y los elegibles deben cumplir ciertos requisitos que más adelante se detallan.

b) Aprobar el nombramiento o remoción que el Jefe del Distrito Federal haga del Procurador General de Justicia local.

c) El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal.

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento del Distrito Federal.

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

6.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal:

a) Conserva la anterior estructura y forma de integración, es decir 66 miembros, de los cuales 40 se eligen mediante el principio de mayoría relativa y 26 mediante el principio de representación proporcional. Se aprovecha la demarcación territorial para fines electorales a nivel federal para la elección de los asambleístas. Se conserva la denominada cláusula de gobernabilidad,

b) Ahora ya contará con facultades legislativas, entre ellas, expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos; revisar la cuenta pública del año anterior; expedir la Ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, presentar iniciativas de leyes y decretos en materia del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, y legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno y en ciertas materias de índole eminentemente local.

7.- Jefe del Distrito Federal.

a) Será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal.

b) Nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, el nombramiento es ratificado por la propia Asamblea. Si no fuese ratificado el Presidente presentará a la Asamblea un segundo nombramiento para su ratificación, si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

c) El Jefe dura en su encargo hasta seis años.

d) El cargo de Jefe del Distrito Federal sólo podrá ocuparse una sola vez.

e) Se le concede la facultad reglamentaria con respecto a las leyes expedidas por la Asamblea de Representantes.

f) Responsable ante el Congreso de la Unión por violaciones a las leyes del Distrito Federal, así como por manejo indebido de fondos o recursos públicos locales.

g) Podrá ser removido de su cargo por el Senado o Comisión Permanente, en su caso, por causas graves.

8.- Tribunal Superior de Justicia.

a) Ejercerán la función judicial en los mismos términos que lo venían realizando.

b) El nombramiento de Magistrados lo hará el Jefe del Distrito Federal en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la ley orgánica respectiva, con la aprobación de la Asamblea de Representantes. Los Magistrados durarán en su encargo seis años y podrán ser ratificados.

9.- Ministerio Público del Distrito Federal.

a) A cargo del Procurador General de Justicia, quien será nombrado por el Jefe del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

10.- Se establece la creación de Comisiones Metropolitanas para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal.

4.3 COMENTARIOS EN MATERIA JURIDICA.

Un aspecto que no quiero dejar de mencionar es el relacionado a lo periodos de vigencia tanto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como del jefe del mismo, mientras por un lado los asambleístas tiene una duración en su cargo de tres años, por otro el jefe del Distrito Federal durará en su cargo hasta seis años, esto que significa, que probablemente se de el hecho de que sea el jefe del Distrito Federal quien en última instancia tenga la posibilidad de influir en la estructura interna de la propia asamblea.

Otro aspecto que considero digno de mencionarse es el relativo a que en relación a los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, su promulgación se remitirá al Presidente de la República, creo que aquí se sigue estableciendo la jerarquía del ejecutivo federal en ese ámbito y al mismo tiempo se está dejando a un lado al jefe del Distrito Federal, encargado del gobierno de la capital. Lo cual demuestra que sigue siendo un auxiliar del ejecutivo federal, sin embargo, resulta coherente con la doctrina general del federalismo ya que

plantea al Distrito Federal como sede de los poderes de la unión, y si se le diera una total autonomía al jefe del Distrito Federal, se estaría equiparando con ello a un gobernador de cualquier entidad federativa lo que rompería con la esencia misma del federalismo.

Respecto de las personas que pueden ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal es importante mencionar que la iniciativa del ejecutivo sólo consideraba a los asambleístas para ocupar ese cargo, pero en la discusión del Congreso de la Unión se aprobó que también fueran diputados y senadores electos en la capital quienes tuvieran la oportunidad de desempeñar este cargo.

Ahora bien en una primera hipótesis el nombramiento del jefe del Distrito Federal lo hará el Presidente de cualquiera de las personas antes mencionadas con la ratificación de la propia asamblea.

La segunda hipótesis se aplica cuando no es ratificado en el plazo de cinco días la propuesta, en este caso el Presidente deberá someter a otra persona con las mismas características para su aprobación a la asamblea por un término igual.

Pero finalmente si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del jefe del Distrito Federal para lo cual no será necesario la aprobación de la Asamblea de Representantes. En este supuesto el precepto constitucional no aclara lo que se refiere a los requisitos para ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal, es decir, no se precisa si dicho funcionario deberá ser escogido en los mismos términos requeridos en la primer hipótesis, donde se exige que sea asambleísta, diputado o senador electo por los ciudadanos del Distrito Federal que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En lo que respecta a la posible democracia que se pueda dar con las reformas constitucionales, creo que estamos muy lejos de esa restitución de derechos políticos con los que deben de contar los ciudadanos del Distrito Federal, para colocarnos en igualdad de circunstancias que los demás habitantes de la República Mexicana, sin embargo, el tema del posible avance en materia democrática lo citaré en el inmediato tema.

4.4 GRADO DE AVANCE EN EL AMBITO DEMOCRATICO.

Indiscutiblemente partiendo de la idea de la división de poderes establecida por Montesquieu, en donde existe un equilibrio de fuerzas entre los poderes, vemos que con las reformas realizadas en la carta magna, para tratar de lograr algo que los ciudadanos de la capital tienen en estado de restricción, observamos después del análisis del presente trabajo que son pocos los avances logrados, por no decir mínimos.

*"Democracia es una palabra que viene del griego: demos, pueblo y kratos, poder, es decir, significa el gobierno del pueblo"*¹⁰⁶.

Partiendo del concepto de democracia que señala el maestro Serra Rojas que a la letra dice: *"La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones"*¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 10a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1991. P. 591.

¹⁰⁷ Idem. P.592.

Partiendo de esa base podemos ver que de acuerdo con las nuevas reformas establecidas, para devolver a los ciudadanos sus derechos políticos de los que les fueron privados desde la derogación del municipio en el Distrito Federal, en el año de 1928, se encuentra cuestionable si en realidad con esas reformas ahora sí podemos hablar de democracia en el Distrito Federal.

Es pertinente mencionar la oscuridad en que queda el concepto de gobierno, pues antes de reformar la fracción VI del artículo 73 constitucional disponía que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del "Presidente de la República", quien lo ejercía por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal; ahora el artículo 122 aprobado recientemente establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los "Poderes de la Unión y los órganos locales del Distrito Federal", es decir, anteriormente el gobierno de la capital quedaba en manos de uno de los titulares de los poderes de la unión, del ejecutivo específicamente, y con la reforma el gobierno queda a cargo de los tres poderes de la unión y los órganos locales del Distrito Federal. Con ello podemos deducir que hay ahora ya un avance en el sentido de que al estar el gobierno repartido en varios órganos se desplazan ciertas facultades de los Poderes de la Unión a ellos, lo que implica que hay una poca más de independencia aunque no total pero que al final ya representa un avance.

Se comenzará analizando a los órganos de gobierno con que cuenta el Distrito Federal después de aprobadas las reformas. Cabe hacer mención que mientras no entren en vigor las reformas respecto de esos poderes, el Distrito Federal seguirá teniendo una restricción democrática marcada.

Un punto que se coloca en duda es el respectivo al poder legislativo con que ahora contará la capital que se deposita en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano que se pretende con las reformas realice las funciones de un órgano legislativo local, sin embargo, no se le da la autonomía suficiente para poder lograrlo por tener sobre de

sí al Congreso de la Unión, no obstante es importante mencionar que se aumentan sus facultades en materia legislativa, actuando al mismo tiempo como auxiliar del jefe del Distrito Federal. En realidad constituye un medio de participación ciudadana, en forma directa, porque digo esto, por la sencilla razón de que se da uno de los elementos de la democracia en su plenitud, consistente en la elección por parte de los ciudadanos de sus órganos de gobierno, ya que las elecciones de los titulares de este órgano es realizada popularmente tomando en cuenta la opinión del pueblo y al mismo tiempo respetando su voluntad ya que al final el pueblo va a ser el que se colocará en un estado de subordinación respecto del pensar de sus órganos locales de gobierno.

Finalmente se analiza el estado de democracia respecto del último poder que es el judicial, en éste a pesar de ser el único órgano local con competencias propias, con que cuenta el Distrito Federal, no subordinado a la suprema corte de justicia como órgano federal, vemos que en relación a la democracia que se busca, por ser éste un órgano diferente a los demás, no podemos hablar de democracia en general, es decir, el nombramiento de sus titulares va a ser realizado por el jefe del Distrito Federal con la ratificación de la Asamblea de Representantes, podemos observar que en relación a como estaba estipulado anteriormente hay un avance, en materia de autonomía e intrínsecamente en materia democrática ya que ahora son nombrados por los mismos órganos locales de gobierno del Distrito Federal, aspecto que no estaba planteado anteriormente.

En resumidas cuentas uno de los elementos de la democracia implica la participación del pueblo en la designación de los titulares de los órganos de gobierno y analizando las reformas constitucionales observamos que hay un avance pero no el deseado, concluyendo que sigue existiendo una manipulación por parte del ejecutivo federal en la ciudad mas importante del país. Es conveniente dar una mayor participación a la ciudadanía, consultar su opinión tal vez por plebiscito o referéndum.

*"Hemos insistido que a nuestro juicio la democracia es el medio más poderoso y eficaz para la legitimación del poder y que sin ella el Estado no sería sino una horda de ladrones, de aprovechados audaces o de parásitos ocasionales"*¹⁰⁸.

4.5 IMPRECISIONES DE TECNICA LEGISLATIVA.

Las reformas constitucionales no surgen de inmediato, sino que son el resultado de grandes debates en largos y tediosos días, lo que provoca que los mismos legisladores en ocasiones cometan ciertas omisiones, lagunas o contradicciones en el resultado de su trabajo, producto tal vez del cansancio, que prácticamente es imposible descubrirlas en el momento de su discusión por el gran trabajo que representa el hecho de reformar artículos constitucionales y que éstos estén acordes con el resto de la carta magna.

De ahí que haya surgido una técnica denominada legislativa para precisamente tratar de evitar en lo posible esas incoherencias, aunque es muy difícil que una reforma y aún más constitucional, reúna las características para ser considerada como excelencia.

Enseguida se analizan los puntos que se consideran como faltos de técnica legislativa que de acuerdo a mi punto de vista debieron de estar más claramente explicados o mejor redactados, sin embargo, antes de iniciar quiero presentar el concepto de técnica legislativa que es esencial para nuestro estudio:

*"Técnica Legislativa.- De hecho o de derecho, el sistema que en cada país rige para la formación de las leyes. Puede ofrecer un aspecto científico acerca de los métodos más depurados para obtener la adecuada metodología en la redacción, utilizar el tecnicismo más preciso y evitar en lo posible reiteraciones, lagunas y contradicciones"*¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Serra Rojas, Andrés. Op.Cit. P.593.

¹⁰⁹ Cabanellas, Guillermo. Op.Cit. P.23.

a) Entrando inmediatamente al estudio de la técnica legislativa en las reformas constitucionales aprobadas. En primer lugar pienso que el artículo 44 de la constitución reformada realiza una repetición de palabras al citar que "La ciudad de México es el Distrito Federal", pero en donde encontramos esa repetición es al continuar, cuando menciona que es, "sede de los Poderes de la Unión", considero que desde el momento en que se instituye un Distrito Federal en un país, se está reconociendo que dicho lugar es el asiento de los poderes de la unión, no es necesario hacer dicha repetición que resulta de más, por lo mismo creo que a dicho artículo se le deben de eliminar las palabras: "sede de los Poderes de la Unión", resultaría con una mejor redacción. Ya que por el simple hecho de hablar de un Distrito Federal, éste surge para albergar a esos poderes, esa es su función. No obstante ello, una posible justificación puede ser el hecho de que la Constitución va dirigida al pueblo y debe ser entendida por toda la población aún cuando no sean expertos en derecho.

b) Otro punto considerado como una posible laguna en la constitución es la referente al artículo 105 de la misma en el que se mencionan los posibles conflictos que puedan existir entre la federación y los estados, sin embargo, no hace referencia a los posibles conflictos que se llegaran a dar entre la Federación y órganos de gobierno del Distrito Federal, es decir, de esos conflictos conocerá la suprema corte de justicia de la nación como órgano judicial federal, pero no menciona quién conocerá de los posibles conflictos entre la federación y esos órganos con que ahora cuenta el Distrito Federal, por lo tanto hay una laguna en ese sentido. Situación que es necesario corregir ya que fue precisamente uno de los argumentos más utilizados por el gobierno federal y por el partido en el poder para no convertir al Distrito Federal en el estado número 32 de la federación, argumento que con esta laguna se pone en duda.

c) Analizando el artículo 122, fracción III, primer párrafo de la constitución reformada, se observa en el párrafo que menciona la forma en que se realizará la elección de los asambleístas que sólo participarán los

partidos políticos con registro nacional, algo que siempre se ha realizado de esa manera, aunque tal vez se hizo para darle una mayor precisión lo que resulta justificable porque hay partidos políticos sin registro que podrían exigir una posible participación.

d) También el mismo artículo 122, fracción VI, inciso e), no hace referencia a la forma de separarse por parte del Diputado o Senador que pueda desempeñar el cargo de jefe del Distrito Federal, como si lo hace en el caso de los asambleístas, considero que debiera de plasmarse dicha separación en las mismas reformas, tal y como se hace para los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

e) Además el artículo 122 dispone que *"Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para el Distrito Federal"*. Este principio debió haber quedado plasmado tanto en el artículo 117 y 118 de la propia carta magna, ya que si se cambió la denominación del título quinto por el "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", lo correcto hubiera sido modificar estos artículos en su inicio y no insertarlo en el 122, o en caso del artículo 117 haber cambiado "Los Estados no pueden en ningún caso..." por "Las Entidades de la Federación no pueden en ningún caso..."

***CONSIDERACIONES
FINALES***

CONSIDERACIONES FINALES

El problema de la restricción a uno de los elementos de la democracia en el Distrito Federal, que es la elección popular y directa de los gobernantes, se remonta al año de 1928, cuando por decreto del entonces Presidente, el general Alvaro Obregón, fueron suprimidos los municipios del Distrito Federal. Dando al mismo tiempo facultades desmesuradas al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relacionado al Distrito Federal, desde entonces hasta la fecha se ha dado una gran lucha por tratar de que el increíble conglomerado existente en la capital del país, recobre esos derechos tan indispensables en toda ciudad que presume de llamarse democrática, derechos consagrados incluso en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, suscrita por México. Las opiniones han surgido de todos los ámbitos de la sociedad, desde organizaciones sociales, instituciones educativas, juristas y partidos políticos que han presionado de cierta manera para que se pudieran lograr realizar ciertas modificaciones textuales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es precisamente a ellos a quienes se les deben las reformas aludidas en este trabajo de investigación.

Sin embargo, a pesar de toda la lucha que se dio a lo largo de tantos años, el punto clave para la toma de decisión por parte del gobierno federal junto con su partido fue la poca participación de los ciudadanos capitalinos en la elección de sus gobernantes locales además de la constante presión de los partidos políticos. De aquí pienso partió la modificación del texto de la Carta Magna.

Lo que se busca con las reformas constitucionales es precisamente devolver los derechos políticos a los ciudadanos, con los que están en desventaja respecto de los demás ciudadanos de la República, sin embargo, con las modificaciones constitucionales no se reivindican sus derechos, todo sigue igual. Los ciudadanos del Distrito Federal aún

seguirán sin tener una participación eficaz en la elección de los titulares de los órganos de gobierno que gobernarán su ciudad.

Indiscutiblemente que la solución al problema no sería la creación del Estado número 32 en lo que ahora es el Distrito Federal, debido a que sucedería prácticamente lo mismo si se cambiaran los Poderes de la Unión a otro lugar, se daría el mismo fenómeno. Tampoco es correcto comparar al Distrito Federal en lo referente a su estructura interna con lo que es un Estado, es decir, no se debe de nombrar un gobernador ni una legislatura local en el Distrito Federal, ya que si se realizara esto, el Distrito Federal perdería su esencia y para lo que fue creado, que es precisamente para albergar a los Poderes de la Unión.

No obstante lo anterior, el hecho que el Distrito Federal no sea comparado con un Estado internamente, ni que sean trasladados los poderes que protege a otro lugar, ello no quiere decir que por ese sólo hecho no pueda existir una mayor participación ciudadana que se traduciría en democracia en un lugar que por sus características es muy difícil encontrarla en una forma total, claro que la puede haber, pero lo único que se interpone son los motivos expuestos que da el gobierno federal, como posibles controversias que se den entre gobierno federal y local, algo que ni siquiera tomaron en cuenta al redactar las mismas reformas ya que no contemplaron esa posibilidad, una contradicción que resulta inexplicable pero que ahí está.

Resulta obvio pero no justificable que el gobierno trate de tener bajo su control al Distrito Federal, aún por encima de la voluntad de los millones de habitantes que ahí viven, por el hecho de que la ciudad representa en la actualidad el principal centro económico, político social y cultural de la nación, sin embargo, lo hacen contradiciendo los principios democráticos de los que presume tener el país.

Del estudio de esta investigación y de acuerdo a un particular punto de vista para que haya avance en materia democrática y una posible autonomía, aunque no total, por ser el Distrito Federal el asiento de los poderes federales, creo que es necesaria una mayor participación de los ciudadanos en la elección de los titulares de los órganos de gobierno del mismo, abarcando hasta los titulares de las demarcaciones en que se dividirá el Distrito Federal, que pienso seguirán siendo las Delegaciones Políticas.

Con las recientes reformas se fortalece a la Asamblea de Representantes, se refuerza su ámbito competencial, con facultades para expedir leyes locales, entre ellas una de las más importantes como la financiera.

La figura del Jefe del Distrito Federal representa un intento por dar a los capitalinos autoridades electas bajo los principios de la democracia representativa, aunque estaremos en presencia de una elección indirecta, la elección de este funcionario asemeja aparentes mecanismos parlamentarios de designación.

Ahora el gobierno de esta entidad se torna complejo debido a los factores que encierran la integración de sus órganos locales, así como las atribuciones de que son dotados éstos y los Poderes de la Unión. Sin embargo, el gobierno del Distrito Federal ya no es una dependencia más del Ejecutivo Federal.

No obstante todo lo citado anteriormente es necesario esperar a que el Congreso de la Unión expida el Estatuto de Gobierno en donde se determinarán las facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal, ya que solo así estaremos en posibilidad de dar una opinión completa en lo que respecta al gobierno interno de esta ciudad.

Aquí está presentado mi punto de vista en relación a las reformas constitucionales del año pasado, creo que en general no reúnen los

requisitos necesarios para las que fueron creadas. No obstante, no todo es malo, ya que representan un grado de avance en el ámbito democrático, ahora tal vez haya más legitimidad en la conformación de los órganos de gobierno y estén dotados de mayores facultades en un intento por fortalecer las instituciones en relación con lo existente anteriormente.

PROPUESTAS

Del análisis de la reformas constitucionales considero que sería conveniente derogar de la fracción VI del artículo 73, la facultad que otorga al Congreso de la Unión de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ordenamiento que será la base primordial para el funcionamiento interno de la ciudad y que por lo mismo debe de ser expedido por el órgano local denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con ello se ampliarían sus facultades legislativas.

Como consecuencia de ello modificar la fracción I del artículo 122, para que la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno corresponda a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando en el mismo documento las limitaciones que tengan los órganos de gobierno del Distrito Federal respecto de los Poderes de la Unión.

Continuando con las propuestas creo que es necesario modificar la última parte de la fracción VIII del artículo 73 que autoriza al Ejecutivo Federal para informar al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda del Distrito Federal a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. Siguiendo la misma premisa de la propuesta anterior considero que debe ser el Jefe del Distrito Federal quien informe sobre el ejercicio de dicha deuda pero no al Congreso en una forma indirecta, sino a la Asamblea de Representantes como órgano local.

Como se puede observar no propongo eliminar la facultad del Congreso de la Unión de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal, ya que pienso que al no ser equiparable el Distrito Federal con un Estado mas de la República por constituir el asiento de los Poderes de la Unión y además por el hecho de contar con la mayor población del país con exigencias en materia de prestación de servicios, debe de tener ciertos privilegios como ese para poder lograr su desarrollo.

Asimismo derogar el inciso b), de la fracción II del artículo 122 de la Constitución reformada, es decir, la facultad del Presidente de la República de aprobar el nombramiento o remoción que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, concediendo dicha facultad a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, agregándola por consiguiente en la fracción III del mismo artículo, además que con ello se aliviarían un poco las funciones del Ejecutivo Federal.

Respecto del poder judicial, finalmente puedo mencionar que estoy totalmente de acuerdo con las reformas realizadas en este aspecto, considero que el cuerpo judicial logra completa autonomía del gobierno federal ya que con las reformas la designación de sus miembros corresponderá al Jefe del Distrito Federal con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como podemos observar encontramos por única vez la coordinación entre los tres órganos locales de gobierno del Distrito Federal en la designación de los miembros del órgano judicial local denominado Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, un avance que resulta verdaderamente positivo.

Es indispensable aclarar ciertos puntos en la reforma en estudio, un ejemplo lo constituye la obscuridad del texto constitucional en lo que respecta a la elección del Jefe del Distrito Federal, en el supuesto de que lo designe el Senado, donde no se establece si este funcionario provendrá necesariamente de los cargos de elección requeridos para el caso señalado en la primera hipótesis y que ha quedado expresado anteriormente. Considero que sería conveniente introducir en la parte correspondiente la mención de que "*...el Senado hará*

directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal de entre los mismos aspirantes a que se refiere la primera parte de este inciso", con el objeto de aclarar y conservar la tendencia democratizadora en la designación del titular de la Administración Pública del Distrito Federal.

***FUENTES DE INFORMACION E
INVESTIGACION***

FUENTES DE INFORMACION E INVESTIGACION

1.- BIBLIOGRAFICAS

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1990.

AGUIRRE VIZUETT, Javier. Distrito Federal: Organización Jurídica y Política. 1a. Edición, Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1989.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1986.

CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. Ed. Harla. México, 1989.

CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 10a. Edición, Ed. Siglo XXI. México, 1991.

----- Estudios Constitucionales. 3a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1991.

----- Sistema Federal Mexicano en los Sistemas Federales del Continente Americano. 1a. Edición, U.N.A.M.. México, 1972.

CASTELAZO, José R. Ciudad de México, Reforma Política Posible, Fundación Distrito Federal. Cambio XXI. México, 1992.

CAVALCANT, T. B. Las Constituciones de los Estados Unidos de Brasil. Instituto de Estudios Políticos, Instituto de Cultura Hispánica. Madrid, 1958.

CHAVERO, Alfredo. México a Través de los Siglos, Tomo I. 1a. Edición, Ed. Cumbres. México, 1987

CORDOVA, Arnaldo. El Régimen Constitucional del Distrito Federal. Ediciones del Autor. México, 1991.

CORTES, Hernán. Cartas y Documentos. 1a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1963.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6a. Edición Española, Ed. Ariel. Barcelona España, 1984.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 19a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1979.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. 3a. Edición, Ed. Era. México, 1986.

GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 7a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1989.

HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. 1a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1986.

MARTINEZ GIL, José de Jesús. Los Grupos de Presión y Partidos Políticos en México. 1a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1992.

MORENO DIAZ, Daniel. Derecho Constitucional. 11a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1990.

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 22a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1988.

SAYEG HELU, Jorge. La Creación del Distrito Federal. 1a. Edición, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, 15a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1992.

----- Ciencia Política. 10a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1991.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 23a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1989.

----- Leyes Fundamentales de México. 14a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1987.

Varios Autores. 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. et. al. 1a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1992.

ZARCO, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente. El Colegio de México. México, 1957.

2.- LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.
Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos de América.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal

Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

3.- DOCUMENTOS OFICIALES

CAMACHO SOLIS, Manuel. Comparecencia como Jefe del D.D.F., ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 21 de Abril de 1992.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Diario Oficial de la Federación de fecha de 25 de Octubre de 1993.

Gaceta. Publicación Mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de fecha de Enero de 1994

Iniciativa de Reformas de Artículos Constitucionales.

LA REPUBLICA FEDERAL MEXICANA. GESTACION Y NACIMIENTO. Edición Oficial, Volumen VII. México, 1974.

IX Censo General de Población y Vivienda, 1990. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

5.- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

ABAGNANO, Nicola. Diccionario de Filosofía. 5a. Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Ed. Heliastra S.R.L., Tomo V. Argentina, 1986.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 1a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1965.

ENCICLOPEDIA DE MEXICO, IMAGEN DE LA GRAN CAPITAL. Departamento del Distrito Federal. México, 1985.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo XXIV. Buenos Aires, 1977.

GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO. Ed. Marín, Tomo V. México, 1982.

4.- INFORMATICAS

A. Centros de Información

C.I.C.H. (Centro de Investigación Científica y Humanística)

C.I.L.S.E.N. (Centro de Investigación Legislativa del Senado)

B. Bancos de Datos

D.I.A.L.E.X.

A.R.G.E.N.A