

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

00781
29
2ej

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"ANALISIS JURIDICO DE LA REFORMA POLITICA AL
DISTRITO FEDERAL"

Tesis que para obtener el grado de doctor en derecho presenta el
alumno:

LIC. JUAN JOSE RIOS ESTAVILLO

Seminario de Derecho Constitucional

Tutor Académico: Dr. José Luis Soberanes Fernández

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

ANALYSIS THAT INTRODUCE THE STUDENT, JUAN JOSE RIOS ESTAVILLO. DOCTORAL WORK

"JURIDICAL ANALYSIS OF THE POLITICAL REFORMATION TO THE FEDERAL DISTRICT"-

The Mexican Federal District has been subject of a call "political reformation" starting from the year of 1992.-

The juridical analysis of this reformation, that has derived in a new establishment of a Statute of Government of the Federal District, in modifications to the Political Constitution of Mexico, and changes and variations to a series of federal dispositions it has motivated us to carry out the present documental work that is used as base in order to get the grade of doctor in law.-

In order to fulfill this goal, we defined our investigation in the next points:

The mexican federal system, their beginnings and the fundamentation in order to carry out mentioned reformation, origin and development from the Mexican Federal District , as well as the excellent looks, from a point of juridical view, in their existence until the year of 1993.-

Bases and motivations that they were expounded in order to propose the reformation to the Federal District, participation, functions, attributions of each one of the integrated organs of the federal powers on the Federal District; characteristic of the Federal District until before December of 1997 that continues being, for some effects, administrative department; analysis of the obligations and power of each one of the named local organs of government of the Federal District, in order to conclude marking everything respect to the civic advice like to the characteristics and nature of the "new" Federal District.-

SÍNTESIS DE LA TESIS DE DOCTORADO QUE PRESENTA EL ALUMNO, LICENCIADO JUAN JOSÉ RÍOS ESTAVILLO.

El Distrito Federal mexicano ha sido sujeto de una llamada "reforma política" a partir del año de 1992.

El análisis jurídico de esta reforma, que ha derivado en modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el establecimiento de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como cambios y variantes a una serie de disposiciones legislativas federales, nos ha motivado a realizar el presente trabajo documental que sirva de base para obtener el grado de doctor en derecho.

Para cumplir con esta meta, delimitamos nuestra investigación en los siguientes rubros: El sistema federal mexicano, sus principios y la fundamentación para llevar a cabo mencionada reforma, origen y desarrollo del Distrito Federal mexicano, así como los aspectos relevantes, desde un punto de vista jurídico, en su existencia hasta el año de 1993.

Bases y motivaciones que se plantearon para proponer la reforma al Distrito Federal, participación, funciones, atribuciones de cada uno de los órganos integrantes de los poderes federales sobre el Distrito Federal; características del Distrito Federal hasta antes de diciembre de 1997 que continúa siendo, para algunos efectos, departamento administrativo; análisis de las obligaciones y facultades de cada uno de los llamados órganos locales de gobierno del Distrito Federal, para concluir señalando lo referente a los consejos ciudadanos como a las características y naturaleza del "nuevo" Distrito Federal.

INDICE

ANÁLISIS JURIDICO DE LA REFORMA POLITICA AL DISTRITO FEDERAL (1993-1994)

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

1.1 Principios generales del federalismo	1
1.2 El federalismo en México y su realidad	6
1.3 La perspectiva del federalismo mexicano	12
1.4 La relación política entre la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal	14

CAPITULO II

ORIGEN DEL DISTRITO FEDERAL

2.1 Los debates parlamentarios de 1824 sobre la conformación del Distrito Federal	20
2.2 El Distrito Federal de 1836 a 1910	33
2.3 Aspectos generales del Distrito Federal de 1910 a 1993	39

CAPITULO III

LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993- 1994

3.1 Del gobierno del Distrito Federal (reglas generales)	46
3.1.1 De las atribuciones de los poderes Federales en el gobierno del Distrito Federal	61
3.1.2 De los órganos locales de gobierno en el Distrito Federal	62
3.2 De la responsabilidad de funcionarios públicos	68

CAPITULO IV

DE LOS ORGANOS DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

4.1 De la Cámara de Diputados	75
4.2 Del Congreso de la Unión	79
4.3 De la Contaduría Mayor de Hacienda	86
4.4 De la Cámara de Senadores	92
4.5 De la Comisión Permanente	98

CAPITULO V

DE LOS ORGANOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

5.1 De la Suprema Corte de Justicia de la Nación	104
5.2 De los otros órganos jurisdiccionales federales	109

CAPITULO VI

DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

6.1 Facultades y atribuciones del presidente de la República en relación con el Distrito Federal	112
6.1.1 Relacionadas con la Constitución federal	114
6.1.2 Relacionadas con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	119

CAPITULO VII

DEL DISTRITO FEDERAL ANTES DE 1997

7.1 Particularidades	127
7.2 De las funciones del Ejecutivo Federal sobre el Distrito Federal antes de diciembre de 1977	128

CAPITULO VIII

DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

8.1 Análisis de la función propiamente parlamentaria o legislativa	132
8.2 Funciones legislativas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	150
8.2.1 Funciones propiamente legislativas	153
8.2.2 Funciones administrativas y de gestión	161
8.2.3 Funciones parlamentarias y de gobierno	169
8.3 Integración	172
8.4 Periodo de sesiones	176
8.5 Resoluciones legislativas de la Asamblea de Representantes	177
8.6 Facultad reglamentaria	180
8.7 De la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	183

CAPITULO IX

DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

9.1 Sistema de nombramiento	186
9.2 Inelegibilidad	193
9.3 Faltas temporales, licencias y renuncia	194
9.4 Protesta	196
9.5 Duración en el cargo	197
9.6 Remoción	199
9.7 Facultades, obligaciones, funciones y atribuciones	203
9.7.1 Facultades de nombramientos	204
9.7.2 Facultades administrativas-legislativas	205
9.7.3 Facultades que derivan de la administración pública del Distrito Federal	209
9.7.4 Facultades que recibe por delegación	212
9.7.5 Otras facultades	214
9.8 Del Ministerio Público del Distrito Federal	214

9.9 De la Coordinación Metropolitana	216
9.9.1 Características y facultades	216

CAPITULO X

DE LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

10.1 Fines políticos y administrativos del gobierno	221
10.2 Principios estratégicos de atención	229
10.3 Análisis a los artículos 86 al 103 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	231
10.4 De las delegaciones del Distrito Federal	234

CAPITULO XI

LA FUNCION JURISDICCIONAL EN EL DISTRITO FEDERAL

11.1 El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	239
11.1.1 Nombramiento de magistrados	246
11.1.2 Requisitos, remuneración y duración en el cargo	248
11.2 De los jueces de primera instancia y de paz	251
11.2.1 Nombramientos	252
11.2.2 Requisitos	252
11.3 De la justicia administrativa (Tribunal Contencioso-Administrativo)	253
11.4 De la justicia laboral (Junta Local de Conciliación y Arbitraje)	257

CAPITULO XII

DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS

12.1 Naturaleza jurídica de los Consejos de Ciudadanos	263
12.2 Integración	267
12.3 Requisitos. Elección y duración en el cargo	268
12.4 Funciones, facultades, atribuciones y obligaciones	270

CAPITULO XIII

EL NUEVO DISTRITO FEDERAL MEXICANO

13.1 Características y naturaleza jurídica	279
13.2 Composición territorial	284
13.3 De las disposiciones legislativas federales aplicables al Distrito Federal	287
13.4 De los originarios, habitantes, vecinos y ciudadanos del Distrito Federal	294
13.5 De los derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal	295

CONCLUSIONES

FUENTES DE INFORMACION

INTRODUCCIÓN

El uso lingüístico restringe frecuentemente el significado de la investigación científica a las operaciones que, sin duda, le son más propias: la formulación de hipótesis referentes al problema investigado, su prueba mediante la observación de la realidad y el análisis e interpretación de los datos recogidos.¹

Sin embargo, considerada en su totalidad, y de acuerdo con la idea expuesta del proceso de investigación y de sus fases, la misma es una actividad compleja que reclama el empleo de técnicas diversas.

Entre las propiedades de la investigación científica están la de su carácter de espiritual e intelectual.²

Como es aceptado por tratadistas e investigadores,³ la investigación científica no surge en el vacío, y menos aún en nuestros días, sino que ha de partir del conocimiento científico precedente y de modo especial del que se refiere al campo y tema de investigación elegidos. Por ello, la investigación científica presupone una labor previa de documentación, que se realiza teniendo en cuenta las modernas técnicas de investigación.

Es pertinente hacer esta aclaración en virtud de que el tema elegido para desarrollar en la presente tesis, es aplicable en varios campos de acción, a saber: el sociológico, el político, el económico y el jurídico. Y ya que la investigación no puede hacerse ajena de estas materias, es conveniente señalar que la mayoría de las afirmaciones que efectuaremos en el desarrollo de la presente investigación serán fundamentadas de manera exclusiva en el campo de lo jurídico.

¹ Sierra Bravo, Restituto. Tesis doctorales y trabajos de investigación científica. Madrid, 3a. ed. Ed. Paraninfo. 1994, p. 46

² *Ibidem*.

³ Cfr. Bunge, Mario. La investigación científica. Barcelona, Ed. Ariel, 1972; Bielsa, Rafael. Metodología Jurídica. Santa Fe. Librería y Editorial Castellví, 1961; Fix-Zamudio, Héctor. Ensayo sobre metodología, docencia e investigación jurídica, México, UNAM, 1981; García Laguardia, Jorge Mario. Guía de técnicas de investigación. México, Asociación Ed. Casa Grande, 1977.

Con base en lo anterior, pretendemos efectuar, basados en el método científico, el trabajo de investigación que nos permita obtener el grado de doctor en derecho.

El tema que hemos elegido es el referente a la reforma política del Distrito Federal llevada a cabo durante los años de 1992 a 1994 y que se ha venido concluyendo por diferentes etapas, la principal de las cuales tuvo lugar con la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993. Para esto debemos recordar que generalmente una reforma de carácter jurídico, por basarse en lo social, necesita de un tiempo prudente para su completa aplicación.

El Distrito Federal siempre ha representado un esquema de fundamentación jurídica muy especial, y considerando que otros campos de acción infieren de manera también muy particular sobre el territorio del Distrito Federal, y en consecuencia de sus habitantes, el gobierno, sustentado en representación y elemento del Estado, se ve en la necesidad de aplicar y regular, por medios jurídicos, casos y actuaciones que es difícil encontrar en otras partes del país.

La reforma política del Distrito Federal vino precedida de un intercambio de opiniones importante entre varios sectores de su sociedad, fundamentalmente de análisis serios, sobre la conveniencia de modificar algunos esquemas de corte político-jurídicos, así como de ciertos controles que el gobierno ejerce sobre la ciudadanía. Todo esto tuvo como base entre otras, varias características muy particulares que guarda el Distrito Federal mexicano.

En efecto, como señala Osornio: Un distrito federal es aquel territorio que, dentro de un sistema federal, sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter general y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional.⁴

⁴ Osornio, Francisco Javier. "Aspectos jurídicos del Distrito Federal mexicano". en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México, 1988, año XXI, número 62, mayo-agosto.

El distrito federal es una institución propia de los sistemas federales. Es decir, sólo existe en los sistemas políticos de esta naturaleza, pero no siempre que hay un sistema federal, se cuenta con un distrito federal.⁵ El distrito federal representa el territorio en el que se asientan los poderes federales y, por lo mismo, sólo ellos tienen autoridad sobre su territorio.

En casi todos los distritos federales, no existen órganos locales de gobierno, es decir, los órganos locales de gobierno de un distrito federal son los propios órganos federales, por consecuencia, los órganos federales cumplen una doble función: son órganos para toda la federación y son, al mismo tiempo, los órganos locales para el gobierno del distrito federal.

Para la administración política y administrativa interior, el distrito federal puede estar organizado en municipios, o bien contar con una administración central, competente para la totalidad del territorio distrital. En realidad, en nuestro país, históricamente han existido estas dos modalidades.⁶

Estas son algunas particularidades que guardan los distritos federales en el mundo, sin embargo como nuestro campo de estudio se centra en nuestro Distrito Federal y ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su artículo 40, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental, y por otro lado el artículo 43 señala como parte integrante de la Federación al Distrito Federal, hemos considerado oportuno introducir en el presente trabajo de investigación, un primer capítulo relacionado con el federalismo mexicano.

En efecto, cuando hacemos alusión al Estado mexicano, basado en un orden federal, estamos haciendo referencia a un sistema político que

⁵ Sobre este particular, recomendamos leer el primer capítulo del presente trabajo en el que se citan algunas obras de Jorge Carpiño.

⁶ A este respecto, Sergio E. Gutiérrez y Felipe Selis, citados por Osornio, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 775, asientan que a nivel de derecho comparado se dan múltiples posibilidades de organización interior de la administración del D. F., y señalan que la "experiencia internacional no ofrece un paradigma al respecto, pues hay tantas fórmulas como asentamientos de poderes federales existen".

comprende un conjunto de personas que viven en un momento dado en un territorio determinado, unidos por vínculos de distinta naturaleza cultural, económica, política, social y bajo un poder soberano que es común sobre todas ellas.⁷

La teoría política tradicional llama al Estado una sociedad política perfecta, con sus tres elementos: territorio, población y organización política. Todo Estado dispone del monopolio de la decisión y de la coacción en el interior de sus fronteras y con el beneficio de ciertos poderes que le permiten ejercer sus competencias internacionales.

En un Estado federal cada una de las entidades federativas abandona una parte de sus competencias internas y todas sus competencias internacionales en provecho del Estado Federal.

En el caso del Distrito Federal mexicano se guardan una serie de particularidades que, inspiradas en el Distrito de Columbia de los Estados Unidos de América, se fueron armando con base en las representaciones culturales, sociales, políticas y económicas de su entorno, lo que provocó un cambio de estructura si lo comparamos con el antecedente antes mencionado.

Históricamente el federalismo mexicano ha venido surgiendo con los avatares propios de su rededor los cuales han influido permanentemente en su Distrito Federal. Y con base en esta serie de transformaciones, el Distrito Federal mexicano ha tratado de perfeccionar sus elementos de constitución, teniendo desde 1855 un órgano judicial del que no guarda grandes diferencias con los existentes en las entidades federativas; un poder ejecutivo representado desde casi principios de siglo hasta el año de 1997 por el presidente de la República quien a la vez delega el cargo, actualmente, en un jefe de Departamento Administrativo; en un órgano legislativo representado en el Congreso de la Unión federal; así como en una serie de participaciones políticas, económicas, sociales y también culturales que convierten al ciudadano habitante del Distrito Federal, en un ciudadano de característica especial.

⁷ Serra Rojas, Andrés, Trayectoria del Estado Federal Mexicano, 10a. ed., México, Ed. Porrúa, 1991, p. 11

Por otro lado, y tratando de circunscribir nuestra investigación en el entorno jurídico, esta serie de transformaciones necesitan ser analizadas bajo la luz de la fundamentación normativa. Si por un lado afirmamos que la norma jurídica regula el actuar dentro de una sociedad, es pertinente revisar también la fundamentación jurídica de origen.

Por esto consideramos necesario estudiar los aspectos jurídicos del federalismo mexicano a la luz del Departamento Administrativo del Distrito Federal desde su perspectiva de unión federal, es decir, en su contexto con las entidades federativas, para concluir en la nueva estructura del Distrito Federal, esto es, un órgano de gobierno, sin ser una entidad federativa ni un departamento administrativo.

Como lo señala Jorge Sayeg Helú, la creación del nuestro Distrito Federal no responde, así, sino a la aparición misma del sistema federal de gobierno que sancionaban tanto el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, cuando la propia Constitución General de la República de 4 de octubre del mismo año, en cuyo artículo 50, fracciones XXVIII y XXIX, se daba facultad al Congreso de la Unión para elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación...⁸ Desde este momento hasta nuestros días, el Distrito Federal ha sido motivo de diversos cambios en su estructura de gobierno y administración, y ya que pretendemos analizar el actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial* de la Federación con fecha 26 de julio de 1994, consideramos conveniente elaborar un capítulo histórico-jurídico respecto al Distrito Federal para de esta manera efectuar una crítica más oportuna.

Varias son las épocas que pretendemos estudiar, principalmente la circunstancia de tiempo la limitaremos por los cambios jurídicos que se han efectuado, y ya que la fuente primaria de una disposición legislativa es el debate ocurrido en el órgano de gobierno competente, esto es, el poder legislativo, nos corresponderá estudiar los debates parlamentarios que sobre la conformación del Distrito Federal se han producido en los años de 1824, 1857, 1917 y 1928.

⁸ Sayeg Helú, Jorge. La creación del Distrito Federal. México. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 1991, p. 57.

La conformación y ejercicio del poder en nuestro país se ve reflejado en la tesis de Montesquieu, el principio de pesos y contrapesos en una administración por parte de los órganos administrativo, legislativo y judicial.

El caso del Distrito Federal, por ser un ente de representación y decisión, y sobre todo, por constituir una molécula de actuación política, no ha sido ajeno al sistema de división de poderes.

Aunque por la propia naturaleza que históricamente ha conservado, el Distrito Federal ha visto representada su función de poder de diversas maneras, ya sea por sus antecedentes históricos, por su devenir constitucional como por las implantaciones que socialmente han sido necesario imponer.

Por tal hemos decido integrar el presente trabajo de investigación en tres rubros esenciales: por un lado la organización del Poder Legislativo, por otro del Ejecutivo y finalmente, aunque de manera más concisa, el Judicial.

Sin embargo y antes de pasar a tocar estos temas, creemos necesario estudiar lo relativo a la presencia del poder federal en el Distrito Federal.

En efecto, el Distrito Federal mexicano desde sus orígenes se ha considerado bajo el mando administrativo de los Poderes de la Unión. Con el transcurso del tiempo la intervención de los poderes federales se ha venido adecuando a las circunstancias particulares del Distrito Federal.

Con la reforma constitucional de 1993, el gobierno del Distrito Federal sigue a cargo de los Poderes de la Unión.

Por este motivo, hemos agregado a nuestro trabajo, tres capítulos relativos a las nuevas reglas particulares en la relación existente entre los Poderes Federales y el Distrito Federal.

Iniciamos con los órganos del Poder Legislativo Federal. Estos órganos son la Cámara de Diputados, la de Senadores, el conjunto de ellas actuando como Congreso de la Unión, la Contaduría Mayor de Hacienda y la Comisión Permanente del Congreso.

Posteriormente tratamos las facultades de los órganos del Poder Judicial Federal sobre el Distrito Federal así como las atribuciones del Presidente de la República en relación al Distrito Federal.

Continuamos con el análisis de los denominados órganos "locales" de gobierno del Distrito Federal.

Sobre el estudio particular del poder parlamentario y tomando en cuenta la naturaleza que durante los últimos 60 años ha guardado la conformación del actuar legislativo en el Distrito Federal y en virtud de la constitución de hace aproximadamente 6 años de la Asamblea de Representantes, nuestro punto de estudio se centrará en los problemas jurídicos que se presentaron en la constitución de la Asamblea de Representantes, su naturaleza y los pasos que se dieron para convertirla actualmente en un órgano de representación soberana con características muy particulares, y precisamente sobre tales particularidades versará nuestro punto de desarrollo.

En efecto, el poder legislativo mexicano, apoyado en el derecho legislativo o parlamentario se caracteriza de la siguiente forma:

- Se sustenta en la doctrina de la división de poderes, originalmente adoptada por las Constituciones de Cádiz y Apatzingán.
- Constituye un poder legislativo por medio del cual y junto con los otros poderes, el pueblo ejerce su soberanía.
- Se establecen facultades para integrantes de los congresos.
- Se determina que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.

Ahora bien, para poder hablar de facultades legislativas de la Asamblea de Representantes es necesario sintetizar el derecho legislativo mexicano vigente: Se establece un poder legislativo de tipo federal (en consecuencia también los habrá de tipo local aunque en ellos exclusivamente de tipo unicameral), de elección popular, autónomo en su constitución y facultades, coordinado en sus funciones a los otros poderes,

permanente, de sistema congresional bicamarista, colegiado, deliberante y conformador del régimen de derecho en el Estado mexicano.

Éste será el principal sustento en el que analizaremos la conformación, fundamentación y actuación del órgano u órganos legislativos para el Distrito Federal.

Referente al Poder Ejecutivo, una de las mayores polémicas que se causaron en la actual reforma política del Distrito Federal, se ocasionó precisamente con lo relacionado al jefe del gobierno del Distrito Federal.

Por una lado, su elección o nombramiento, y por otros la elegibilidad para tal nombramiento, el tiempo de duración del mandato, los aspectos relacionados con la remoción del jefe del Distrito Federal, etcétera.

Estos son algunos de los aspectos que analizaremos en el desarrollo de este apartado.

Por lo que respecta al poder judicial, desde el siglo pasado precisamente en 1855 cuando se erigió, podemos afirmar que su constitución en el Distrito Federal ha variado únicamente con lo relativo a cuestiones administrativas, el problema o interés que bajo este rubro podemos encontrar es lo relativo a la existencia de un Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal con las mismas facultades, atribuciones, funciones y obligaciones que los existentes en las entidades federativas.

También señalaremos los asuntos derivados a la más reciente reforma judicial en el Distrito Federal efectuada en el mes de diciembre de 1994.

En otro orden y como uno de los principales puntos de adición a la participación política y democrática para los habitantes del Distrito Federal, está la formación de un Consejo de Ciudadanos por medio de elección directa en cada demarcación territorial.

Entre las facultades de tal órgano están las de gestión, supervisión, evaluación y, para algunos casos, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las

demarcaciones determinen las leyes correspondientes. Novedoso resultó el esquema de participación por parte exclusivamente de los partidos políticos con registro nacional.

Tratar de estudiar a fondo las repercusiones jurídicas que puede acarrear la formación de este consejo de ciudadanos es de un gran interés.

Por último y para lo organización política y administrativa del Distrito Federal se ha expedido un Estatuto de Gobierno. La naturaleza de éste consideramos pertinente dilucidarla, lo mismo que la naturaleza del reformado Distrito Federal.

El presente marco general de la problemática en el Distrito Federal es el que nos ha motivado a seleccionar este tema para desarrollar la presente tesis.

Por supuesto estamos conscientes que cada uno de los rubros o capítulos trae aparejados problemas de un gran interés jurídico, por ello trataremos de ser limitados en nuestras afirmaciones y esbozar desde una perspectiva estrictamente jurídica y práctica de aplicación de los principales problemas que nos encontraremos en el camino.

Nuestra intención es precisar el contenido jurídico en cuanto realidad práctica y posibilidad de funcionamiento, así como de hacer nuestras aportaciones, en acuerdo o desacuerdo, de las medidas tomadas para dictar el nuevo Estatuto de Gobierno.

Por otro lado nuestra acción será ideológica, y ya que realizaremos para desarrollo del mismo diversas formaciones de conceptos, juicios, inferencias, etcétera, utilizaremos como técnicas de investigación la abstracción, definición, relación, análisis, síntesis, comparación, clasificación y explicación.

En cuanto a la metodología, varios son los métodos que aplicaremos para la elaboración de la tesis, entre estos están la inducción, deducción, histórico, comparativo.

CAPITULO I

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

1.1 Principios generales del federalismo

Antes de referirnos al sistema de la representación federal mexicana, consideramos oportuno tratar de señalar las características esenciales del sistema federal, es decir, circunscribirlo y delimitarlo en el panorama de institución jurídico-política y señalando, como lo explica Jorge Carpizo, la delimitación conceptual que sobre esta figura dieron Tocqueville, Calhoun, Seydel, Jellinek, Wilson, Dabin y Kelsen.¹

Jorge Carpizo sintetiza, refiriéndose a los autores antes señalados, las características de un Estado federal en los términos siguientes:

1. Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
2. Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
3. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
4. Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y

¹ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. 232.

5. Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.²

Estas características podemos decir que son simplemente enunciativas y no limitativas, ya que como lo veremos más adelante, son elementos que encontramos en una entidad federal que no necesariamente reflejan todo su contenido.

Para Miguel de la Madrid los puntos que diferencian a un Estado federal con otros tipos de Estado son los siguientes:

- A. Existe un gobierno central, común a todo el territorio.
- B. Está compuesto de varias entidades federativas que han cedido su soberanía al Estado nacional, lo cual les hace perder personalidad jurídica internacional. Estas entidades ejercen su jurisdicción local en las materias que no se atribuyeron a la competencia de la Federación.
- C. Intervienen las entidades federativas a través de sus legislaturas locales y de sus representantes al Congreso de la Unión, para la formación de las leyes a las que han de someterse.³

Para Ignacio Burgoa, las características del Estado federal se particularizan de la siguiente manera:

- a. Autonomía democrática de las entidades (Estados o provincias, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales;
- b. Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional.
- c. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias comprendidas en la órbita federal.

² *Idem*, p. 240.

³ Elementos de Derecho Constitucional, México, Instituto de Capacitación Política, PRI, 1982, p. 327.

d. Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.⁴

Federalismo proviene de la palabra *foedus*, que significa unión; una de las premisas de este sistema no es sólo que se establezca la división política del Estado, ya que también puede darse en Estados unitarios.

En efecto: se requiere de la llamada duplicidad orgánica a partir de la cual tenemos dos ordenamientos jurídicos dentro del Estado. Uno federal, cuyo ámbito de validez es en todo el territorio, y otro u otros parciales, cuyos ámbitos de validez se circunscriben a dicha división; entonces, el sistema federal es un sistema de organización estatal, en virtud del cual coexisten dos niveles de gobierno y cuyas atribuciones quedan señaladas en la Constitución general.⁵

Hablar de federalismo implica señalar también razones de tipo sociológico, político y administrativo pero primordialmente jurídico en el esquema de solución, no es nuestro fin en el presente apartado ahondar en las tres primeras, sin embargo, y como punto de agrupación de argumento, haremos algunas reflexiones.

El federalismo constituye una forma de encarar la organización del Estado en cuanto al fenómeno de su descentralización, por lo menos este es el fin que pretende.

Desde este punto de vista, la doctrina en general ha sostenido que el Estado federal puede ser estudiado partiendo de la tesis de que supone una diferencia de grado y no de esencia con el Estado unitario.

Con el mismo enfoque puede decirse que otro grado de mayor descentralización lo constituye la Confederación, que se manifiesta como

⁴ Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 468.

⁵ Maldonado Siman, Beatriz, "Teoría general del federalismo" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, 1992, nueva serie año XXV No. 75, septiembre-diciembre, p. 811.

una forma de Estado intermedio entre el Estado federal y los diversos tipos de uniones de Estados. ⁶

Por otro lado existen factores como los históricos, geográficos, económicos y políticos, entre los principales, los que han determinado la adopción de la forma federal de la organización del Estado.

En especial, los de mayor extensión geográfica del mundo, adoptan la forma federal bajo diferentes estructuras. ⁷

Ahora bien y desde una perspectiva propiamente jurídica y de ordenación en la actuación política, no cabe duda que, independientemente del poder central, la autonomía federativa exige que en cada uno de los estados miembros existan, paralelamente, poder legislativo, ejecutivo y judicial, cuya delimitación de competencias con el gobierno de la nación amen de ser diferente en cada país, tiene fluctuaciones a través del tiempo. Pero, en todo caso, no puede concebirse un Estado federal sin estos poderes en los estados con una esfera de competencia, a veces residual o de exclusión expresa competencial, es decir, todo lo que no compete a una de los órganos federales, se entenderán reservados para los estados, o mejor dicho, para el gobierno estatal.

Podemos considerar como una atribución de competencia común para el órgano central, como lo dicen algunos autores, o bien para la federación, aquellos casos relativos a relaciones internacionales, la defensa exterior y el orden y seguridad interior, entre otras. ⁸

Bowie, Robert y Carl J. Friedrich, en su obra *Estudios sobre el federalismo*, llegan a precisar que siguiendo un catálogo de funciones del Estado federal... (podemos encontrar entre otras) ... las relativas a defensa y relaciones internacionales, comercio, transporte y aduanas, hacienda

⁶ Vescovi, Enrique. "El régimen federal" en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, p. 757.

⁷ *Idem*, p. 758.

⁸ Para estos efectos es conveniente leer lo afirmado por Enrique Vescovi en la obra citada, así como a Serra Rojas, Andrés, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1991; a Ferrando Badía, Juan, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978; a Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988; entre otros.

pública, finanzas, moneda y créditos, producción industrial, la producción de la tierra, la agricultura, la ganadería, la política demográfica y migratoria, las políticas de trabajo y de la seguridad social, de la educación, de los derechos humanos, etcétera.⁹

Por lo anterior, y atendiendo a los principios generales del federalismo, señalaremos, siguiendo a Loewenstein¹⁰, que el federalismo es la institucionalización de la distribución vertical del poder. Esto es, que esta distribución implica necesariamente una limitación tanto para el Estado central como para los estados miembros, la cual se lleva a cabo mediante el otorgamiento o concesión de facultades entre ellos.

Ahora bien, lo que verdaderamente importa para que el federalismo exista en forma auténtica, es que se mantenga la autonomía constitucional de los estados miembros y su participación en la formación de la voluntad general.¹¹

Sin embargo y dado que la autonomía implica la autodeterminación en el área de las materias que a cada autoridad han sido confiadas, es necesario que la Constitución general determine con precisión las facultades que a cada una le corresponden, que también prevea los problemas que pueden presentarse respecto del funcionamiento del federalismo, las relaciones y las cuestiones de jerarquía entre autoridades y sistemas, y cree los órganos superiores adecuados para imponer sus decisiones tanto a las autoridades federales como a las locales.

Para concluir y señalar las diferencias entre Estado federal y confederación y Estado unitario, como afirma Jorge Carpizo, mientras la confederación es una asociación de Estados soberanos, sometida a las normas del derecho internacional, en el Estado federal sólo hay un Estado

⁹ Buenos Aires, Ed. Bibliográfica Argentina, 1958, pp. 231 y ss.

¹⁰ Citado por Trigueros Gaisman, Laura, "El federalismo en México, autonomía y coordinación de las entidades federadas" en Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos, T. I. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990, p. 247.

¹¹ Trigueros, Laura, op. cit., *supra*, p. 247.

soberano (el pueblo, y no varios pueblos soberanos) y todo su orden jurídico está encuadrado en la constitución federal.¹²

En relación con el Estado unitario, éste es aquel en el que su orden jurídico tiene validez en todo su territorio y, por lo tanto, no hay normas que exclusivamente se apliquen en una porción de él.

El Estado federal, por lo contrario, consiste en la existencia de dos órdenes jurídicos: el del gobierno de la Federación y el de los estados, ambos subordinados a la Constitución federal.¹³

1.2 El federalismo en México y su realidad

La Federación mexicana ha conformado un sistema de descentralización traducido en la configuración de estados autónomos, agrupados en una realidad nacional, dotadas de los elementos que concurren en el ser del Estado tomando en cuenta sus elementos de formación: población, territorio, gobierno y el poder de imperio ejercitable sobre sí mismo.

Carpizo con base en la Constitución Política General, ha caracterizado al Estado Federal Mexicano en los siguientes términos:

1. Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
2. Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
3. Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el

¹² Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, pp. 231 y 232.

¹³ Rodríguez Lozano, Amador, "Comentario al Artículo 40" en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p. 180.

pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 41).

4. Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).¹⁴

Por otro lado y como determina Manuel González Oropeza, para México, el sistema federal ha significado mucho más que una forma de gobierno modelada a través de su admirado país vecino, los Estados Unidos. El federalismo significó la consolidación de la independencia mexicana al distribuir libertad y autogobierno no sólo al gobierno colonial de la ciudad de México, sino compartiéndolo en las partes más afectadas del país por el coloniaje, que eran las mismas provincias.

De la misma manera, el federalismo fue la institución que determinó las características del sistema presidencial a partir de la Constitución de 1824.¹⁵

Ahora bien, el federalismo irrumpe en la historia constitucional de México en 1824, bajo el influjo del liberalismo, a través de la Constitución de Cádiz y, particularmente, de la Constitución de los Estados Unidos de América del año 1787.

Junto con el principio de división de poderes, el federalismo fue visto como una expresión democrática, puesto que ambos comparten la finalidad de repartir con racionalidad el poder público para evitar así despotismos.

Para José Francisco Ruiz Massieu, la solución federal del Constituyente de 1824, disipada la tentación monárquica con la caída del Imperio de Iturbide y bien afianzada la desvinculación definitiva de España, les pareció un verdadero desatino a varios publicistas e historiadores, quienes consideraban que la Nueva España respondía a un acomodamiento centralizado. Sostenían que se trataba de imitar servil e irracionalmente la

¹⁴ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. México, Ed. Porrúa, 1991, pp. 88 y sigs.

¹⁵ Introducción al capítulo denominado "El Federalismo", en Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990, t. I, p. 219.

solución federal de los Estados Unidos, bien fundada allí, por cierto, en la autonomía de que gozaban las asambleas electivas de las colonias británicas, según sus respectivas cartas.¹⁶ De cualquier forma México se constituyó como un Estado federal y pasando por un breve período centralista, nuestra historia política de Estado ha sido la federativa.

El problema de definición de la anterior afirmación no es sencillo. Tratar de fundamentar la soberanía popular con un sistema de Estado Federal y una forma de gobierno representativa, democrática, representa un fenómeno jurídico-político.

A pesar de esto no podemos ser pesimistas cuando el problema ya ha sido tratado en forma por demás eficiente por la doctrina constitucionalista de nuestro país, y además, ya han resuelto esta confusión derivada de la interpretación de los artículos 39 y 40 de la Constitución.

El principio es claro, el Estado federal implica un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal como sucede en un estado minoritario, pero con descentralización política.

Sin embargo, ¿por qué nosotros queremos seguir fundamentando esta posición federalista cuando ha quedado clara la unión de entidades federativas a un poder federal representado en una institución jurídica denominada Estado federal, y que además representan una posición autónoma y con ciertas facultades claramente establecidas?

La respuesta la podemos centrar en dos puntos: uno, lo que constituye el régimen particular mexicano del Distrito Federal con características propias en cuanto a su régimen de gobierno y población principalmente; y un segundo punto, en lo que es la descentralización política calificada así por Jorge Carpizo siguiendo a autores como Dabin, Le Fur, Mouskheli, etcétera.

17

Veamos con detalle.

¹⁶ Cuestiones de Derecho Político (México y España), México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 20.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 90

En cuanto a este orden, Carpizo nos dice que el poder del Estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico, está plasmado en la Constitución y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultades de decisión política en la esfera de su competencia. Pues bien, estos conceptos caben en las frases del artículo 41, al dársele una esfera de competencia de igual categoría a la federación y otra a las entidades federativas, señalando una supremacía a la Constitución federal, o en términos más precisos, a la Constitución del Estado federal.¹⁸

En efecto, nuestro sistema de estado y gobierno ha tratado de encontrar una división clara de representación popular, por un lado la existencia de un orden federal, y por el otro un orden local, y esto es simplemente derivado por lo que la doctrina mexicana ha establecido:

... la naturaleza jurídica del estado federal mexicano... constituye una decisión fundamental en nuestro orden jurídico...

Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

Las decisiones fundamentales no son universales sino que se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad.¹⁹

Como señalamos párrafos arriba, esto representa la fundamentación de las características propias de nuestro sistema federal de Estado, tanto con un orden federal y otro local, pero asimismo es la fundamentación del gobierno del Distrito Federal.

Queremos dejar precisado lo anterior, ya que al hablar de un aparato de Estado federal no estamos configurando una estructura única,

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Idem*, p. 91.

determinada, específica, sino que estamos señalando características esenciales de fondo o forma, pero calificadas de unidad de criterio, de administración.

La ley, como fundamentación normativa de un Estado federal, busca en principio encontrar estos factores de unidad, sin embargo y por características, requisitos o necesidades particulares o propias, las desigualdades de reglamentación, como lo dice Carpizo, son naturales y responden a la idea de que regiones diversas han deseado federarse atendiendo a múltiples factores -entre ellos se pueden mencionar: para mayor seguridad exterior, ahorro de gastos públicos, etcétera- y claro que es difícil que seres políticos y culturales diversos puedan lograr unidad, es decir: a formar una nación, y en el momento que lo logren, el sistema federal habrá alcanzado su misión y entonces su naturaleza empieza a modificarse.

20

Con esta afirmación podemos concluir que no existe un sistema federal único, que sus requisitos o características de lo que nosotros denominamos de unidad descriptiva y conceptual, si existen en todo Estado federal, pero resulta, por eso mismo, más oportuno hablar de sistemas federales, regímenes con diferencias muy importantes, aunque, como se ha señalado, poseen una nota en común: cierto grado de descentralización política.

Esto es precisamente lo que se configura en nuestro actual Distrito Federal, un órgano administrativo, representado en la organización de un Estado federal y en el que se descentraliza de éste hacia aquel ciertas funciones administrativas, políticas, jurídicas y de gobierno.

Ahora bien, tratando de delimitar las características esenciales del Estado federal mexicano, nos encontramos ante un sistema de autonomía, distribución de competencias y coordinación. 21

²⁰ *Idem*, p. 92.

²¹ Sobre el particular consultar el artículo de Trigueros, Laura, *op. cit.*, supra, pp. 248 y ss.; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional" en El derecho en México, una visión de conjunto, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991, t. III, pp. 1730 y ss., entre otros.

Efectivamente, y por tales tenemos las facultades implícitas, facultades atribuidas a la Federación, atribuidas a las entidades federativas, prohibidas a la Federación, prohibidas a las entidades federativas; ²² asimismo las facultades coincidentes que son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar; de igual forma las facultades coexistentes que son aquellas en que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas, y como ejemplo de ellas son la salubridad general y las vías generales de comunicación competen al Congreso federal, pero la salubridad local y las vías locales de comunicación competen a las entidades federativas; también, las facultades de auxilio que son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional.

Esto ha sido la aplicación y ejercicio del Estado federal en México, muchas atribuciones son ejercidas conforme a los principios de razón, pero otras muchas han determinado un cuestionamiento fuerte de las instituciones federales mexicanas.

Sobre esto, no nos queda más que aludir a Ruiz Massieu cuando afirma en cuanto la realidad del federalismo en México, que los avatares nacionales, tales como la inestabilidad de los gobiernos, la lucha intermitente entre liberales y conservadores y entre republicanos y monarquistas, las intervenciones extranjeras, los conflictos con la Iglesia católica, la destrucción de la riqueza, las guerras civiles, la estrechez del erario, el caciquismo, la irregularidad de los comicios, el atraso económico, social y cultural, el pretorianismo, la debilidad parlamentaria y la ausencia de auténticos partidos, que compartió México con el resto de Latinoamérica y aun con España, se conjugaron para que el planteamiento federalista no condujera a una verdadera vida federal.

Por último, y en relación con las entidades federativas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define las bases del régimen interior de los estados miembros con base en dos principios, el de congruencia y el de uniformidad. Por tales, entre las instituciones federales y las estatales, propias de la forma republicana, representativa, federal y

²² Con relación a estos temas es recomendable el trabajo de Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional Estatal, México, Ed. Porrúa, 1988.

popular, debe haber plena coincidencia, para lo cual, como se ha determinado con las más de 300 reformas que ha tenido tal ordenamiento superior, la Carta de Querétaro contiene los fundamentos normativos del arreglo interno de los estados, particularmente en los artículos 115 sobre municipios, y el 116, con relación a los tres poderes locales.

En cuanto al principio de uniformidad lleva a que todos los estados miembros tengan el mismo estatuto constitucional, independientemente de su territorio, población, recursos, nivel de desarrollo o, inclusive, de su carácter originario o superviniente.

Todos ellos, sin excepción alguna, se enfrentan a las mismas prohibiciones o mandatos de la Constitución General por lo que hace a su estructuración y competencias.

1.3 La perspectiva del federalismo mexicano

Uno de los puntos de precisión en esta "carrera" de existencia federal, lógico es afirmar que se deriva por el gran dinamismo en que se ha conjugado la existencia del Estado federal mexicano.

Características propias tiene este sistema, sin embargo resulta procedente determinar también que mucho es lo que se ha avanzado, como trataremos de precisar más adelante.

Dos son los puntos primordiales, que a nuestro parecer, se han resquebrajado en nuestro país en cuanto su existencia de Estado federal: por un lado, el ejercicio centralista del poder y, consecuencia de esto, el ejercicio presidencialista que el titular del Ejecutivo ha representado en nuestro cauce político y administrativo de gobierno.²³

Sin embargo es pertinente también hacer dos consideraciones en cuanto al avance y transformación del federalismo:

²³ Para ratificar lo anterior, *cf.*, los trabajos elaborados por Jorge Carpizo antes citados.

- a. que no existe una tipología del Estado federal ²⁴ y,
- b. que uno de los avances del Estado federal mexicano lo encontramos precisamente con la reforma política del Distrito Federal, como lo pretendemos analizar en la presente obra.

Ahora bien, y para concluir con el presente apartado, no queremos dejar de considerar lo que expresa Jorge Madrazo:

... la localización de dos órdenes jurídicos diferentes, parciales y delegados, pero ambos descentralizados de un orden jurídico superior y nacional (constituye) el punto de toque para la identificación del Estado federal. En otras palabras, el Estado federal como forma de Estado y como técnica de distribución territorial del poder, constituye una fórmula superior de descentralización que no puede confundirse con los estados unitarios complejos o descentralizados, con los estados regionales o autonómicos, con las confederaciones, con las expresiones históricas y hasta bíblicas de pactos, ligas, alianzas o uniones de estados, ni tampoco con lo que hoy en día se designa como federalismo internacional. La distinción anterior, basada en un criterio técnico-jurídico podría, sin embargo, ser desmentida en la práctica por los hechos y la realidad de los acontecimientos. ²⁵

Esto, es lo que consideramos, ha venido sucediendo en nuestro país con el federalismo, es decir, una variación en su conformación regular y, en los últimos años, la apertura de un nuevo orden de gobierno y administración en el Distrito Federal lo ratifican.

Causas políticas, económicas, sociales, etcétera, han dado pauta para afirmar lo antes dicho, sin embargo, como posición de reforma y cambio, mucho han tenido que ver dos elementos importantes dentro de la configuración estatal. Por un lado la población del Distrito Federal (que aunque con una mayoría en la zona metropolitana que aventaja más en su

²⁴ Cfr. lo afirmado en los dos primeros apartados del presente capítulo, como lo dicho por Jorge Madrazo, "Derecho Federal" en Tendencias actuales del Derecho, 1994, Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 322.

²⁵ Madrazo, Jorge, op. cit., p. 321.

número, es decir, el Distrito Federal, con más de 8 millones de habitantes y las zonas conurbadas con más de 10 millones) y por otro lado, el gobierno del Distrito Federal.

Estos son, a nuestro parecer, los órdenes que más han influido en el cambio del Estado federal mexicano y específicamente con su Distrito Federal.

Dicho lo anterior, hemos considerado prudente señalar la serie de pautas que actualmente guardan los órganos de representación en nuestro país, esto es, la directriz que constitucionalmente se ha marcado en las relaciones políticas entre la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal.

Queremos señalar que no deseamos ser ambiciosos con tal tarea, simplemente haremos las enunciaciones de relación, basándonos en dos fuentes en particular: la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos²⁶ y el excelente libro del maestro Elisur Arteaga Nava.²⁷

1.4 La relación política entre la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal

Como lo señala el autor anteriormente mencionado, dada la abundancia de limitaciones, prohibiciones, obligaciones e inhibiciones que para las autoridades estatales existen en la constitución, se puede concluir que la enumeración de ellas es limitativa, no enunciativa; sólo son válidas jurídicamente las que expresamente se consignan; no existe fundamento constitucional para que los poderes constituidos pretendan ampliarlas por analogía o mayoría de razón. Las mismas surgieron, especialmente en los Estados Unidos, con el deliberado propósito de impedir el despotismo, la

²⁶ El Centro de Documentación de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su banco de datos legislativo UNAM-JURE, cuenta con una base denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual se contiene del texto completo actualizado y vigente de cada uno de sus artículos así como con las fechas de publicación en que se han reformado los mismos.

²⁷ Cfr., *supra*, 22.

arbitrariedad, la adaptación (sic) de fórmulas de gobierno extrañas al republicanismo, la secesión o separación de los estados, el que unos estados, por su poder, estuvieran en posibilidad de eliminar y absorber a estados pequeños. El camino andado por el constituyente norteamericano ha sido seguido por el mexicano quien, a los propósitos allá perseguidos, adicionó los de control de las entidades y sumisión de sus autoridades.²⁸

Efectivamente, la participación de los constituyentes mexicanos en la adecuación de la normatividad constitucional, y representada en cuanto la participación de las entidades federativas, ha ido en constante control hacia las mismas, esto es, que de manera incuestionable podemos afirmar que nuestra forma de Estado federal guarda ciertas particularidades, que este federalismo es diferente al adoptado por otros países, sin embargo, la Constitución deja muy poco a la discrecionalidad de las autoridades estatales a pesar de no negar la fórmula federal.²⁹

A pesar de lo anterior, también podemos decir que una de las notas características del federalismo, y una de las que justifican su adopción en países con gran extensión territorial, es que permite el desarrollo espontáneo de las instituciones políticas y sociales locales; no es necesario esperar autorización del centro para que actúen tanto habitantes como autoridades de los estados; mientras menos regulación respecto de su estructura y forma de actuar se haga en la Constitución general será mejor para estimular el desarrollo sano y autónomo; a nivel constitucional más que hablar de estructura y funcionamiento, lo que procede es establecer las prohibiciones y limitaciones más indispensables y una que otra prevención general respecto del gobierno local, y esto, desgraciadamente no es muy utilizado por nuestros constituyentes, por lo que desde esta etapa del trabajo, podemos considerar que la reforma constitucional sobre todo al artículo 122, fue en exceso.

Es decir, estamos seguros que la particularidad de la reforma conllevará a la generalidad del problema reglamentario. Esto es, si la

²⁸ *Op. cit.*, p. 10.

²⁹ Es conveniente hacer notar aquí, que existe actualmente (esto se escribe a principios de 1994) un proyecto de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, presentado por el Ejecutivo Estatal. De la lectura de este anteproyecto se desprende una posible ruptura a lo afirmado en el presente párrafo.

reforma hubiese sido general, el problema de la particularidad reglamentaria, consideramos, no hubiera existido.

Ahora bien, contrariamente a lo que sucede en Norteamérica, el Constituyente mexicano, con sus excesivas prevenciones relativas a la estructura, funcionamiento, limitaciones, prohibiciones a los estados, ha impedido e impide que el país goce de las ventajas que un verdadero sistema autónomo pudiera traer. Un análisis no exhaustivo del texto vigente demuestra que en la Constitución actualmente en vigor existen aproximadamente 300 disposiciones por virtud de las cuales se circunscribe tanto el campo de acción de los constituyentes locales, como la actividad en sí de las autoridades locales.³⁰

Por otro lado, tratando de inmiscuirnos un poco más en la relación específica que en nuestra federación se da entre los estados y el Distrito Federal y haciendo un esquema comparativo de aquellas disposiciones constitucionales que de manera estructural general³¹ se da a las entidades federativas y que no se aplican al Distrito Federal, están las siguientes:

1. El Distrito Federal no tendrá una constitución, ya que como hemos dicho por su naturaleza no se conforma jurídicamente como una entidad soberana (autónoma) y libre, y tampoco tendrá una ley orgánica ya que no es departamento administrativo;
2. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no podrá contravenir la Constitución General del país;
3. El Distrito Federal, por su naturaleza que será analizada con particularidad en los capítulos posteriores, adoptará con características propias, para su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa, popular, siendo su base divisional administrativa las delegaciones y no los municipios;
4. A diferencia de los Estados no tendrá una legislatura general sino particular (representada por dos Cámaras y una asamblea); no tendrá gobernador sino Jefe de Gobierno; tendrá al igual que las entidades un

³⁰ *Cfr., supra*, 22, p. 11.

³¹ Las particularidades se harán en el rubro correspondiente a cada órgano de poder del Distrito Federal.

tribunal superior de justicia, un tribunal contencioso administrativo, una junta local de conciliación y arbitraje; no tendrá ayuntamientos sino delegaciones. Además tendrá un consejo de ciudadanos con participación administrativa, política, social, etcétera, los cuales serán electos de manera directa por los ciudadanos del Distrito Federal;

5. El Distrito Federal no es libre y soberano, o mejor dicho, autónomo en lo concerniente a su régimen interior;

6. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución;

7. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes;

8. No se aplicará en el Distrito Federal lo establecido por la fracción V del artículo 76 constitucional, esto es, los poderes federales no proveerán de gobernador en caso de desaparecidos los poderes del Distrito Federal, (supuesto que consideramos nunca va a existir bajo el planteamiento actual de federación, ya que tendrían que desaparecer los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo federales así como los del propio Distrito Federal);

9. El Distrito Federal puede ser afectado por virtud del decreto que emita el Congreso de la Unión mediante el cual se cambie la residencia de los poderes federales.

Esto es lo que prácticamente existe de manera general en el plan de diferenciación entre el Distrito Federal y las entidades federativas, visto desde el punto de vista negativo, ya que desde el punto de vista positivo las diferencias son las siguientes:

1. En el Distrito Federal se encuentra el asiento de los poderes federales y es la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Su conformación político administrativa o división de estructura primaria no son los municipios sino las delegaciones.

3. Conforman un poder judicial de similitud y semejanza con los integrados y existentes en las Entidades Federativas, sujeto exclusivamente a un sistema de nombramiento de integrantes distinto al de los Estados.

4. La conformación de su poder legislativo y sobre todo del Ejecutivo, marcan una trascendental diferencia.

Como lo hemos dicho, en cada uno de los capítulos del presente trabajo se irán agregando de manera particular el estudio comparativo utilizando sobre todo, el esquema relacionado entre las entidades federativas y el Distrito Federal.

Ahora bien e independientemente de que lo tratemos en el transcurso de la obra, consideramos conveniente precisar el puntos de estudio en lo antes dicho:

1. Casos en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cataloga a los estados de la República y al Distrito Federal como entidades federativas, esto es, que habla de ellas bajo el mismo nivel contextual y

2. casos en que la Constitución se refiere solamente a las Estados de la República, no menciona el Distrito Federal pero sí lo considera implícitamente.

En cuanto a los casos del primer supuesto, tenemos:

a. Artículos 27, fracción VI; 31, fracción IV; 43; 56; 104, fracciones I, IV; 105; 107; 108; 110; 111; 119, segundo párrafo, y 127, en sí aquellos que se reformaron el 25 de octubre de 1993.

En cuanto a los casos del segundo supuesto:

a. Artículos 3ro, primer párrafo, fracciones III, VIII; 4to, cuarto párrafo; 5to, segundo párrafo; 16; 17; 18; 26; 27, noveno párrafo, fracciones VI segundo párrafo, XVII, XVII, tercer párrafo; 28, octavo párrafo; 36, fracción IV; 40; 41; 46; 60, primer párrafo; 62; 73, fracciones III, base 3a., IX, XV, XXV, XXIX, último párrafo, XXIX-C, XXIX-G; 94, séptimo párrafo; 101; 102, apartado "A", tercer párrafo, apartado "B", primero, segundo y tercer párrafos; 106; 121;

123, fracción XXXI, último párrafo; 130, último párrafo; 119, primer párrafo; 133.

En cuanto los artículos 108, tercer párrafo; 109, primer párrafo, y 110, segundo párrafo, serán motivo de análisis particular en el último punto del tercer capítulo.

Existen también casos en que disposiciones constitucionales se deben tomar como excepciones a los principios determinados en los puntos 1 y 2 que anteceden.

Estos casos de excepción existen por la propia naturaleza del Distrito Federal, los artículos constitucionales son:

48; 71, fracción III; 73, fracciones VI y VIII; 76, fracciones V y VI; 82, fracción VI; 89, fracción XIV; 97, segundo párrafo; 103, fracción II; 109; 115, con excepción de la fracción VI; 116, con excepción de la fracción IV; 117; 120; y 135.

Déjese nada más como punto de partida el determinar esas tres apreciaciones en características del Distrito Federal mexicano.

CAPITULO II

ORIGEN DEL DISTRITO FEDERAL

2.1 Los debates parlamentarios de 1824 sobre la conformación del Distrito Federal

Varias fueron las sesiones que el Congreso Constituyente de 1824 celebró de manera importante para tratar lo relativo a la determinación de un territorio en el que pudieran asentarse los poderes de la federación.

En su orden fueron las siguientes:

1. Sesión del 1 de abril de 1824;
2. Sesión del 15 de julio de 1824;
3. Sesión del 16 de julio de 1824;
4. Sesión del 22 de julio de 1824;
5. Sesión del 23 de julio de 1824;
6. Sesión del 23 de octubre de 1824;
7. Sesión del 28 de octubre de 1824;
8. Sesión del 29 de octubre de 1824;
9. Sesión del 30 de octubre de 1824;
10. Sesión del 15 de noviembre de 1824;

11. Sesión extraordinaria del 17 de mayo de 1825.³²

Hemos considerado que las discusiones o intervenciones más relevantes en el tema que nos ocupa fueron las que a continuación se resumen y describen:

a. Sesión del 1 de abril de 1824

En esta se discute lo relacionado con las facultades que el poder legislativo, representado en un Congreso, efectuaría en cuanto fundamentación de actividad parlamentaria.

Al tratar lo relacionado con la fracción 23 del artículo referente a las facultades del Congreso, se dicta:

"Elegir un lugar fuera de las capitales de los Estados y cuya área no exceda de cuatro leguas, para que sirva de residencia á los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular como el de los otros Estados."

Por lo que respecta a la fracción 24 se determina:

"Variar temporalmente esta residencia cuando lo juzgue necesario".

Es pertinente aclarar que cuando se habla de residencia de los supremos poderes de la federación, se habla de distrito como superficie territorial en cuanto ámbito de aplicación legal, haciendo énfasis en un Poder Legislativo (resulta claro por la importancia de éste órgano al fundamentar la actividad independentista y ya desvinculada de España).

b. Sesión del 22 de julio de 1824

En esta sesión del constituyente del 24 se pone de manifiesto una importante discusión legislativa relacionada con lo que hoy conocemos

³² Para profundizar con lo relacionado en estas sesiones del constituyente. *Cfr.* Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana, el cual puede ser consultado en la Comisión de Biblioteca de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. También puede ser leído el excelente resumen elaborado con motivo de los trabajos tendientes a la Reforma Política del Distrito Federal y publicados en *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, Debates Legislativos*, 1992.

como Distrito Federal. Siguiendo el orden de la sesión concluimos lo siguiente:

1. Se conforma una comisión especial encargada de designar el lugar donde deban residir en lo sucesivo los supremos poderes de la federación la cual busca en lo fundamental cubrir los siguientes puntos:

Que las Supremas autoridades residan en un lugar, que aunque deje de ser el mas aprocsimado al centro, no esté sin embargo muy distante de él, y sea al mismo tiempo el mas comodamente situado para tenerse con igual presteza las noticias necesarias de los acaecimientos mas notables de todos los pueblos de la federacion....

Tener muy presente la suma desigualdad con que está distribuida la población en la república, y juzgó por consecuencia de todo, que debía fijar su atención en los pueblos de Celaya, san Miguel, villa de Hidalgo y Salamanca... de manera que el exceso de población que pudiera notarse en un extremo, se compensa en alguna manera con el que se advierte en cuanto á la extensión de terreno por el otro.

Reflejaba también la comisión, que todos los espresados pueblos proporcionan con poca diferencia iguales comodidades, por la amenidad y escelente cultivo de su suelo, por la consiguiente baratura de sus víveres, por la benignidad de su clima, y por otras mil ventajas con que pródiga la naturaleza enriqueció y hermoseó aquellos deliciosos paises. ³³

Para estos efectos la comisión especial también tomó en cuenta lo que "la oferta que uno de los individuos de su seno le había hecho en nombre del congreso de Querétaro, para que aquel estado, dejando de ser, sirviese de residencia á los poderes jenerales, y la patriótica representación que posteriormente dirigió á V. Sob. el ayuntamiento de Celaya, invitandolo con espresiones de la mas pura lealtad á que élijiera aquella ciudad." ³⁴

³³ *Cfr.*, *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, Debates Legislativos 1824*, México, Departamento del Distrito Federal, 1992.

³⁴ *Op. cit.*, p. 11.

La comisión especial así nombrada, procede en consecuencia a hacer lectura de sus conclusiones resumiéndolas de la siguiente forma:

La ciudad de Querétaro será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la federación.

Estos ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquél estado, las funciones de poderes particulares de un estado.

Si en algun tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía.³⁵

Los motivos que orillaron a proponer la ciudad de Querétaro como lugar de residencia de los supremos poderes de la federación, fueron basados desde perspectivas geográficas, políticas, económicas, etcétera.

Querétaro, señor, á quien el ilustrado viagero Baron de Humbolt llama célebre por lo bello de sus edificios, de sus aqueductos y de sus fábricas de paños, reúne poco mas ó menos las mismas ventajas que la comisión había tenido presentes cuando meditaba en los otros lugares, y tiene ademas la muy estimable de que siendo de muchos años acá, una de las principales ciudades mas mercantiles, y de los pueblos mas industriosos, mantiene por esta razon abiertas comunicaciones en casi todos los lugares de la federacion...

Proporciona por otra parte hermosos y espaciosos templos donde puedan celebrar sus sesiones los congresos generales: tiene también edificios comodios y decentes que sirvan de alojamiento á los enviados de otras potencias: ni dejará de recibir á la multitud de extranjeros que concurrirán sin duda alguna de todo el orbe a establecer su comercio, ó su industria en la grande y opulenta nacion mexicana...

Sobre todo... la comisión halló en esta medida la ventája singular, de que por medio de ella no habrá necesidad de erogar gasto alguno para comprar un territorio y edificar una ciudad, como se hizo en los Estados Unidos; ni se tendrá tampoco que indemnizar á algun estado

³⁵ *Ibidem.*

de la parte de territorio que se tomara al efecto, como hubiera sido indispensable verificarlo si hubiera recaído la eleccion en cualquiera otro punto.

Además que la justicia ecsije que se deje á Querétaro sin derecho á salvo para reasumir el ejercicio de su soberanía siempre que en algun tiempo dejen de residir allí los poderes generales, y si se desmembrára ahora su territorio, serian indispensable despues algunas alteraciones para resarcirselo, las que ofrecen mil inconvenientes que se dejan luego entender al juicio menos previsor.

36

La reacciones en cuanto a este trabajo de comisión no se hicieron esperar. Hubo intercambio de pareceres en pro y en contra del cambio. En cuanto a los puntos de vista que se manejaron por la inconveniencia del cambio no podemos dejar de apuntar la manifestada por el Secretario de Justicia, Pablo de la Llave, quien señaló:

¿Debe ó no trasladarse á la ciudad de Querétaro el asiento de los supremos poderes?... por ahora es imposible trasladarse, á aquel punto: para ello se necesita de una suma cuantiosa, y esta suma cuantiosa no la tiene en el día el gobierno... Pero supongamos que tenemos para costear la traslación: el gobierno está en necesidad de negociar diariamente gruesas sumas, operación que es imposible que se verifique en otra ciudad, y que solo se facilita en México, por la grande reunion que aqui hay de ricos capitalistas...

Pero seamos indulgentes y liberales en materias de suposiciones, y figurémonos que se nos anticipan y adelantan con sus cofres los acaudalados que hoy ecsisten en México, para en cuanto lleguen a Querétaro abrirlos y tenerlos á disposicion del gobierno: se presenta otro inconveniente moral, pero de tal temple, que siendo tan capitales y decisivos los impedimentos de que he hablado, todavía es este al que el gobierno le atribuye la primera importancia. Hablo... de esta especie de combustibilidad en que habitualmente nos

³⁶ *Ibidem.*

hallamos, fenómeno que nada tiene de extraño, y que es un resultado necesario de nuestra misma infancia...

... No importa el área de localización geográfica, lo que importa es que por ser federación, los estados también serán fuertes ya que en las provincias existentes, los estados del interior están poblados de hombres honrados, sencillos, laboriosos, sensatos por instinto, y que si acaso por una desgracia fuesen víctimas por sorpresa de una seducción, en el momento volverían en sí y retomarían á sus deberes.³⁷

Podemos afirmar que las siguientes consideraciones fueron efectuadas en el más amplio sentido negativo de la propuesta, es por tal conveniente analizar en este punto, las razones primordiales de permanecer, en lo denominado por el secretario de Justicia como México, y que pueden ser catalogadas afirmaciones positivas:

Lo primero porque Mexico está en el centro militar y de independencia; lo segundo, porque no es escéntrica en el círculo y area de nuestras comunicaciones con las poblaciones europeas; lo tercero, porque el resultado de la traslación, tarde ó temprano será una apoplejía; lo cuarto, porque solo aquí puede encontrar el gobierno los recursos necesarios para cubrir sus atenciones lo quinto... porque no hay con que hacer el viaje, y justamente nos hallamos en el caso que todos saben de aquel jeneral que reconvenido porque no había hecho una salva de ordenanza contestó, que por muchas razones, la primera por que no había pólvora... el primer efecto de la pobreza es la inmovilidad; los pobres (y lo somos nosotros) no deben viajar, si no es que quieran hacerlo á pie y pidiendo limosna.³⁸

Uno de los más ardientes defensores del conservadurismo en nuestro país y que en esta época se desempeñaba como secretario de Relaciones Exteriores, don Lucas Alamán, también opinó sobre el cambio a otra ciudad de la residencia de los poderes federales. Su punto de vista también es

³⁷ *Idem*, pp. 13 y ss.

³⁸ *Idem*, p. 14.

clasificado como ratificante al estado de permanencia en México y el no traslado hacia la ciudad de Querétaro por las siguientes razones:

A tres pueden reducirse las principales razones que el gobierno tiene para opinar de esta manera. La primera, y acaso la mas fuerte, es que no hay los fondos necesarios para semejante traslación, y cuando los hubiera, hay otras cosas de mayor preferencia en que invertirlos. Segunda: que esta traslacion es sumamente peligrosa ahora, y acaso vá á decidir de la ecsistencia de la nacion. Estas dos razones se derivan del estado en que nos hallamos; pero hay otras que obrarán siempre, porque dependen de la naturaleza, segun la cual debe colocarse el lugar de la residencia de los supremos poderes de la federación, las caules obligan al gobierno á creer que aun cuando se haya de hacer tal traslación, de ninguna manera debe ser á Queretaro... ³⁹

Es así que la ponderación efectuada por el el secretario de Relaciones se configuran bajo los siguientes supuestos:

... el gobierno cree que la medida es por ahora imposible de ejecutarse por falta de dinero; que cuando lo hubiera hay mil atenciones preferentes á que dedicarlo: que es peligrosa en estas circunstancias; en todas innecesaria, y que aun cuando conviniese trasladar los supremos poderes de la federación, la situación de Querétaro no es conveniente ni para la facilidad de las comunicaciones exteriores, ni para su administracion interior. ⁴⁰

El Secretario del despacho de Guerra también adujo circunstancias para no llevar a cabo el traslado de residencia de los poderes federales a otra ciudad, determinando que "después de insistir en el peligro que hay de que saliendo de México los supremos poderes, estallase alguna conspiración en la misma ciudad ó en sus cercanías... independientemente de que en México... se cuenta con fábricas de armamentos y de municiones que deben estar á la vista del gobierno y que por lo mismo sería necesario establecerlas en

³⁹ *Idem*, pp. 14 y ss.

⁴⁰ *Idem* p. 19.

Querétaro... verificada la traslación no (se) podrá responder de la seguridad pública... ⁴¹

El secretario de Hacienda, Francisco de Arrillaga, participante también en esta serie de apreciaciones sobre la conveniencia o no de señalar a la ciudad de Querétaro u otro lugar como asiento de los supremos poderes, determinó:

... es absolutamente imposible la traslación de los supremos poderes con sus oficinas á otro estado. Traigo aquí un cálculo que aunque hecho de prisa, entiendo que está verificado mas bien con mezquindad que con escageración... los datos que he tenido de las oficinas generales y secretarías ascienden á 429.617 pesos. A más de estos gastos habrá también que costear la traslación de las familias de los empleados...

... por otro lado, otro de los principales recursos con que cuenta el gobierno son las aduanas marítimas, y desde México dispone de ellas, no cuando ya han producido sino calculando con anticipación los ingresos que han de tener, y con esta previsión libra contra ellos. No tenemos otros recursos que lo que se puedan proporcionar en México, y separado el gobierno de aquí tendría que recibir con sumo atraso los fondos de que puede disponer.

Otro de los grandes inconvenientes que tiene tambien el proyecto que se discute es que justamente ahora vamos á establecer un nuevo sistema de rentas... Y así soy de opinion que por mucho tiempo será impracticable la traslación. ⁴²

La sesión que se comenta como la efectuada el día posterior, terminaron con alusiones sobre la conveniencia e inconveniencia de ratificar la posición de la comisión especial: señalar a Querétaro como lugar de residencia de los supremos poderes; se continuó enarbolando la esencia de México como lugar central de negocios mercantiles como de actividades

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Idem*, pp. 20 y ss.

políticas, económicas, culturales y sociales, y por otro lado, insistiendo que esos grandes desarrollos también podrían verificarse en otro lugar.

c. Sesión del 23 de octubre de 1824

Bajo la presidencia de Ramos Arizpe se lleva a cabo la emisión que de manera definitiva efectuaba la comisión especial encargada de abrir dictamen sobre las propuestas efectuadas por varios diputados.

La comisión determinó que;

en virtud de que se podían presentar algunas dificultades en la designación del lugar en que deban residir las autoridades supremas de la nación (y ya que), en la discusión habida en los días 22 y 23 del último julio se manifestaron de una manera incontestable los graves inconvenientes que ofrecía la salida de los poderes generales de esta capital, y las que presentaba su concurrencia con los particulares del estado, la comisión se cree escusada de repetir las reflexiones que entonces se hicieron, comprometiéndose a reproducirlas en la discusión si fuere necesario...

... Por todo lo expuesto la comisión presenta a la consideración del congreso las siguientes proposiciones:

1ª El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28ª. del Artículo 5o de la constitución, será la ciudad de México.

2ª Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. ⁴³

La votación en cuanto esta resolución se llevó a cabo en la sesión celebrada el 30 de octubre de 1824. Después de haber hablado ocho diputados a favor de la propuesta como ocho en contra, y de que se declaró suficientemente discutido el primer artículo, se procedió a la votación

⁴³ "Sesión del 23 de octubre de 1824", Diario de las sesiones del Soberano Congreso Constituyente, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

respectiva. Estuvieron por la afirmativa 52 diputados, por la negativa votaron 35, el artículo fue aprobado en votación nominal.

Asimismo se agregó en la resolución respectiva que "la misma no surtiría efectos, hasta que el Congreso general dicte una ley orgánica para que el gobierno del Distrito Federal, declare la parte que sus naturales y vecinos han de tener en la representación nacional, arregle sus demás derechos políticos y señale al Estado de México la indemnización que sea justa." ⁴⁴

De esta manera, el grupo parlamentario constituyente de 1824 emitió las disposiciones constitucionales relacionadas con el Distrito Federal:

Consideramos pertinente señalar en este punto la razón constitutiva de por qué la residencia de los tres poderes supremos necesariamente tenía que darse en un solo lugar, es decir, una misma residencia o asiento.

Como lo señala Salomón Díaz Alfaro, la Constitución de Apatzingán de 1814 estableció la conformación territorial de la "América mexicana", al señalar las 17 provincias, entre las que se encontraba la de México, que la integrarían.

Estas provincias no podrían "separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte", ⁴⁵ pues era necesario mantener su unión y apoyo en la lucha que en esos momentos se libraba.

En lo que concierne a la forma de gobierno, la Constitución de Apatzingán diseñó un Estado unitario inspirado en la teoría de Montesquieu. Serían tres las "Supremas Autoridades": el Supremo Congreso mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

Fue en este texto constitucional en donde por primera vez en nuestro país se dispuso que los tres poderes nacionales, aun cuando se trataba de un sistema unitario, deberían "residir en un mismo lugar", el cual sería determinado por el Congreso, "previo informe del supremo Gobierno; y

⁴⁴ *Op. cit.*, sesión del 30 de octubre de 1824.

⁴⁵ Artículos 42 y 43 de la Constitución de Apatzingán de 1814, citados por Díaz Alfaro, Salomón, "El Distrito Federal Mexicano", en Estudios Jurídicos en torno a La Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.

cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso".⁴⁶

Nada se decía en esta Constitución sobre las características que debería tener el lugar de residencia de los Supremos Poderes ni si su régimen debería ser distinto al de las provincias.⁴⁷ Por estas razones los motivos que dieron a las discusiones anteriormente descritas.

Es oportuno aclarar que a pesar de que el artículo 50, fracción XXVIII de la Constitución de 1824 crea formalmente al Distrito Federal, en el artículo 5º del propio texto constitucional no se hace mención alguna del Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

Con base en el decreto dictado por el Congreso Constituyente el 18 de noviembre de 1824, se crea el Distrito Federal.

Dicho decreto contiene, entre otras, las siguientes bases de organización:

estaría comprendido (el Distrito Federal) en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del Distrito quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables.⁴⁸

Tomando en cuenta la importancia y particularidad de señalado decreto, a continuación procedemos a transcribirlo:

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

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

⁴⁶ *Op. cit.*, pp. 199 y ss.

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ Díaz Alfaro, Salomón, *op. cit.*, p. 202.

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

ARTÍCULO 4º El Gobierno Político y económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

ARTÍCULO 5º En tanto se arregla permanentemente el Gobierno Político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley de 23 de junio de 1813 (instrucción para el Gobierno económico-político de las Provincias antes citadas) en todo lo que no se halle derogada.

ARTÍCULO 6º En lugar del Jefe Político a quien por dicha 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.

ARTÍCULO 7º En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

ARTÍCULO 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 la traslación.

ARTÍCULO 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.

ARTÍCULO 10º Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y

demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.⁴⁹

La ley electoral vigente para esta época y que regulaba lo relacionado con la elección de los ayuntamientos era la expedida en junio de 1823 la cual establecía como método de votación el indirecto, y confería al Estado las atribuciones electorales en el país. Ese método también era aplicable a la elección de ayuntamientos. La elección en los pueblos que tenían dos alcaldes, dos regidores y un síndico se haría con asistencia de un cura o un vicario, presididas por el jefe político subalterno o por el regidor del ayuntamiento más inmediato...

El Congreso estipuló que en las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito se seguirían observando el sistema de votación indirecta para elegir a diputados, mediante el nombramiento de electores por manzana o sección.⁵⁰

Por lo que respecta a la serie de disposiciones normativas de carácter administrativo más importantes de la época y emitidas para el gobierno del Distrito Federal, encontramos:

- Decreto de 11 de abril de 1826, que disponía que las rentas del Distrito Federal fueran parte de las de la Federación; además, por medio del mismo decreto se le concedió al Distrito Federal el derecho de nombrar representantes a la Cámara de Diputados;
- Con fecha 7 de febrero de 1825, se expidió el Bando de Policía;
- Se expidieron también disposiciones sobre limpia de ríos y acequias, de 15 de marzo de 1826;
- Orden sobre obligaciones de los cuerpos de guarnición en casos de incendio, de 21 de agosto de 1826;

⁴⁹ Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal, México. Ed. Porrúa. 1985, p. 231.

Misma referencia hace Aguirre Vizuett, Javier. Distrito Federal: Organización jurídica y política, México, Miguel Angel Porrúa Editor, 1989, pp. 33 y 34.

⁵⁰ Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992, Departamento del Distrito Federal, 1992, pp. 21 y sigs.

- Bando de Policía y Buen Gobierno, de enero 7 de 1830;
- Bando de Policía y Buen Gobierno, de 20 de marzo de 1833;
- Bando de Policía y Buen Gobierno, de 15 de enero de 1834, etcétera. ⁵¹

2.2 El Distrito Federal de 1836 a 1910

Como se puede observar, en sus orígenes el gobierno del Distrito Federal fue eminentemente federal; es decir, los tres órganos de gobierno de la Federación se correspondían con los del Distrito Federal.

En 1836, con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales que establecieron una República centralista y crearon el Supremo Poder Conservador, quedó automáticamente anulada la existencia del Distrito Federal, habiendo quedado el territorio de éste incorporado al denominado Departamento de México. ⁵²

El gobernador del Departamento primero fue nombrado únicamente por el presidente y después, este nombramiento se hizo a propuesta de la Asamblea Departamental.

El Distrito Federal mantuvo en ese periodo su organización municipal.

⁵¹ Javier Aguirre Vizzuetti, *op. cit.*, *supra* 18, pp. 34 y 35.

⁵² Queremos hacer mención que las siguientes afirmaciones fueron tomadas de los siguientes autores: Tena Ramírez, Felipe, Leves Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México, 1975; Lira, Andrés, La creación del Distrito Federal en La República Federal mexicana gestación y nacimiento. Obra conmemorativa de la fundación de la República federal y de la creación del Distrito Federal en 1824, vol. VII, D.D.F., s/a; Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1982; Herrera y Lasso, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional, México, Ed. Polis, 1940; Dublán, Manuel y Lozano, José María, Compilación de la Legislación Mexicana, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez; Rodríguez Lozano, Amador, "El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia" en Textos, Julio de 1992, número 1, Fundación D.F. Cambio XXI; Díaz Alfaro, Salomón, "El Distrito Federal Mexicano: Breve Historia Constitucional" en Textos, Agosto de 1992, número 2, Fundación D.F. Cambio XXI; Megowan, Gerald L., El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital, Tomo 1 de Fuentes para la Historia del Estado de México, El Colegio Mexiquense, A.C., Gobierno del Estado, Toluca, 1991.

En el año de 1847 en el que se restablece la Constitución Federal de 1824, se reincorpora el Distrito Federal, pero ya no es las mismas condiciones con que se había establecido en la Constitución de 1824.

En efecto, cabe indicar que el artículo 6o. del Acta de Reformas señaló que "mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección del Presidente y nombrará dos senadores."⁵³

Es a partir de estas reformas cuando el Distrito Federal empieza a ser equiparado con las entidades federativas, toda vez que se benefició de la representación senatorial, abandonando con este aspecto la teoría clásica del Estado federal.

El gobernador del Distrito Federal era nombrado por el presidente de la República, y la ciudad de México sigue manteniendo su organización política municipal, junto con ocho cuarteles mayores o prefecturas (lo que hoy conocemos como delegaciones).

Como lo señala el maestro Tena Ramírez, en 1853 al volver asumir el poder Antonio López de Santa Anna, desconoce el Acta de 1847, gobernando al país con un orden jurídico centralista.

El gobierno de la ciudad se entregó a un ayuntamiento compuesto de un presidente, doce regidores y un síndico, de acuerdo con la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México del 2 de mayo de 1853.

Bajo la efímera dictadura de Santa Anna, por decreto del 16 de febrero de 1854 se estableció que solamente podría haber ayuntamientos en las prefecturas, cantones o distritos y se aumentó el área del Distrito de México de ocho a once prefecturas con la incorporación de Tacubaya y Tlalnepantla. En virtud de este decreto, el gobierno del Distrito se entregó a un gobernador designado por el Presidente de la República, que sustituyó al ayuntamiento, con lo cual se eliminó el derecho de elección de los habitantes del Distrito, además de que las municipalidades eran gobernadas por intendentes nombrados por el supremo gobierno.

⁵³ Tena Ramírez, Felipe, Leves Fundamentales de México, México, Ed. Porrúa, 1975, pp. 472 y 473.

En 1856 se dispuso que el gobernador fuese supervisado, en sus responsabilidades oficiales y comunes, por la Suprema Corte de Justicia.

La Revolución de Ayutla terminó con el gobierno de Santa Anna y tras un breve periodo, se convocó al Congreso Constituyente de 1856-1857, el que habría de definirse por el sistema federal.

Al debatirse el punto relativo al Distrito Federal, se trae nuevamente a colación el lugar que debería ser la sede de los poderes federales. Se propuso la ciudad de Querétaro y la de Aguascalientes, esta última por considerarla equidistante entre la frontera de Baja California y la de Chiapas, y por su cercanía con la red de comunicaciones que conectaba a los centros mineros con los puertos. Se afirmó que el cambio permitiría también apoyar más sólidamente el desarrollo de la frontera norte, no se quería la ciudad de México como sede del gobierno federal para evitar que los funcionarios de la Federación se viesen envueltos en el ambiente de lujo, placeres y corrupción que caracteriza a una populosa ciudad.

Esta idea, expuesta por el diputado Moreno, fue refutada en forma irónica por Francisco Zarco, quien señaló que en caso de que la capital fuese Querétaro, los poderes federales tendrían que mudarse nuevamente a los diez años por la corrupción que se avecindaría en dicha ciudad y al cabo del tiempo, cuando hayan estado en Monclova y en las márgenes del Bravo, si el país se puebla, si se desarrollan en todas partes elementos de riqueza... (los poderes generales), no tendrán más refugio que las cumbres del Popocatepetl.

Sin embargo, razones nuevamente de orden político, histórico, económico y geográfico obligaron al Constituyente a decidirse por la ciudad de México.

Como aspecto novedoso, la Constitución de 1857 previó la creación del Estado del Valle de México, mismo que se formaría con territorio del Distrito Federal, pero tal estado sólo surgiría cuando los supremos poderes federales se trasladasen a otro lugar, dándole facultad al Congreso General para decretar este traslado.

Guillermo Prieto protestó por esta decisión, porque se condicionaba la existencia del Estado del Valle de México a la salida de los poderes federales y argumentó que los derechos no se condicionan, en vista de que ello provocaría la constitución de una ciudad disminuida por el hecho de acoger a los poderes generales de la República.

Por otro lado, el diputado Cendejas, al exponer su contrariedad ante las facultades que el Congreso Federal tenía para legislar sobre el Distrito Federal, señaló: Da tristeza ver que cuando tanto se reclama en favor de los principios de la democracia, se requiere que el pueblo del Distrito, en su administración interior, esté bajo la tutela del Congreso General, es decir de un grupo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades.

Lo obtenido por la oposición encabezada por Zarco, Ramírez, Cendejas y Velasco tuvo, sin embargo, sus frutos, pues logró que el Constituyente explicitara en el artículo 72 que la legislación del Distrito Federal establecería la elección popular para sus autoridades políticas, municipales y judiciales, y la asignación de rentas para cubrir las necesidades locales.

El artículo 72, fracción VI, de la Constitución de 1857, facultó también al Congreso, originalmente unicameral, para el arreglo interior del Distrito Federal, y a los ciudadanos el derecho de elegir popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales.

En 1858, el conservador Félix Zuloaga se proclamó presidente provisional e intentó reimplantar el régimen centralista haciendo varios cambios por decreto; entre ellos el que los estados de la República se denominarían departamentos, pero con una absoluta política de sujeción al gobierno establecido en la capital.

El propio Zuloaga habría de expedir un decreto en 1858 mediante el cual volvía a otorgar a la capital y demás pueblos aledaños, el carácter de Distrito de México, a cargo de un gobernador designado por el gobierno central y nombrándose, además, varias prefecturas.

En 1861, con el triunfo de Juárez, es reinstalado nuevamente el Distrito Federal. En uno de sus primeros actos de gobierno, el Benito Juárez

expidió el decreto de 23 de febrero por el cual se atribuyó a la Secretaría de Estado y al Departamento de Gobernación lo relativo al gobierno del Distrito Federal, en lo político y administrativo.

Aunque el citado decreto no lo estableció, decretos posteriores, como el del 4 de mayo de 1861, dejaban entrever que no obstante la facultad atribuida a la Secretaría, el Distrito Federal continuaría a cargo de un gobernador designado.

De igual manera, se determinó que el Ayuntamiento de la capital se integrara por veinte regidores y dos procuradores. El primer regidor presidía dicho ayuntamiento y además, se dividía al Distrito Federal en cinco secciones: la municipalidad de México y cuatro partidos. Al frente de cada partido existía un prefecto nombrado por el gobernador.

En 1863, después de que las fuerzas invasoras extranjeras ocuparon la capital del país, nuevamente el Distrito Federal se convirtió en el Distrito de México, adscrito al Departamento del Valle de México y se rigió por un subprefecto nombrado por el prefecto del Departamento con la aprobación imperial. Para estos momentos, Juárez había salido de la capital llevando la representación de los poderes federales por diversas ciudades de la República.

La división política y territorial del Distrito durante el segundo imperio tuvo como base el municipio cuyos ayuntamientos eran de elección popular, existiendo en cada uno de estos un alcalde nombrado por el prefecto. El emperador Maximiliano tenía la facultad de nombrar y remover el alcalde de la capital del Imperio.

Con el triunfo de Juárez en 1867, se consolidó definitivamente la República, y la ciudad de México readquiere también, en forma definitiva, su carácter de Distrito Federal, con los límites territoriales que antes se le habían asignado y bajo las condiciones jurídicas de gobierno expresadas por la Constitución Federal de 1857.

Al triunfo de la República quedaron enterradas para siempre las ambiciones de los grupos conservadores y existió una estabilidad constitucional hasta 1898, con excepción de las reformas promovidas en

1874 por Sebastián Lerdo de Tejada para introducir el sistema bicameral (incorporar la Cámara de Senadores y restablecer el veto al Presidente de la República), con dicha Reforma constitucional se habría de señalar, expresamente, que el Senado se compondría de dos senadores por cada estado y dos senadores por el Distrito Federal.

Posteriormente con fecha 17 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó los convenios sobre límites entre el Distrito Federal y los estados de México y Morelos. La circunscripción territorial del Distrito Federal proviene de dichos convenios en los cuales se fijaron sus límites actuales.⁵⁴

En el mismo año, el Congreso de la Unión habría de decretar que el régimen interior del Distrito Federal se dividiría territorialmente en la municipalidad de México y varias prefecturas, derogando por consiguiente el decreto de Juárez de 1867.

El 31 de octubre de 1901, el Congreso de la Unión, a iniciativa presidencial, reformó el artículo 71, fracción VI de la Constitución, para otorgarle facultad al mismo Congreso de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios.

Al respecto, considera el maestro Ignacio Burgoa que la organización interna del Distrito quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, pues este órgano se convirtió en su legislatura sin que su actuación como tal se hubiera subordinado a ninguna base establecida en la ley fundamental, ya que el derecho que incumbía a los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido por la mencionada reforma.

Con fundamento en lo anterior y en el decreto del Congreso que le autorizaba a reformar la organización municipal, Porfirio Díaz expidió la Ley de la Organización Política y Municipal del Distrito Federal en 1903, con la cual se consideró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y se dividió en trece municipalidades.

⁵⁴ Cfr. *infra* 154.

Dicha ley señaló en su artículo 18 que el Distrito, en el orden político, administrativo y municipal, dependía del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado y el despacho de Gobernación. Sin embargo, el siguiente artículo asignaba el gobierno, el prefecto político y la administración municipal al Ejecutivo, por conducto de tres funcionarios: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas, que juntos integraban el Congreso Superior de Gobierno del Distrito Federal.

La ley reconoció la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en que se dividió el Distrito, los cuales conservaron su función administrativa, pero se suprimió su personalidad jurídica, manteniéndose como cuerpos consultivos y de vigilancia. Estos ayuntamientos estuvieron integrados por prefectos, los cuales fueron designados por el Presidente de la República. Al crear y dar funciones a los prefectos políticos a estos se atribuyeron realmente el gobierno y control de las municipalidades bajo la inspección y dependencia del prefecto, con excepción del de la ciudad de México que lo estaría respecto del gobernador del Distrito (artículo 32).

Los prefectos políticos, a partir de entonces, habrían de minimizar la función de los ayuntamientos en el Distrito Federal.

Como se puede observar, durante el gobierno de Porfirio Díaz el Distrito Federal sufrió un grave retroceso en su regulación legal y en virtud de reformas constitucionales y en las leyes ordinarias, sus habitantes fueron despojados de sus derechos políticos como el voto en la elección de sus autoridades y, prácticamente, el gobierno del Distrito Federal se redujo al mandato de las prefecturas políticas.

2.3 Aspectos generales del Distrito Federal de 1910 a 1993

Fue hasta el triunfo del movimiento social de 1910 cuando se replanteó la reorganización del Distrito Federal.

Venustiano Carranza, en 1915, después de la derrota de Villa por las fuerzas de Obregón, comenzó a reorganizar el gobierno de la capital.

Primero derogó la ley del Municipio Libre y restableció temporalmente la ley de Organización Política Municipal de 1903 porque consideraba que el municipio libre podía funcionar en todas las ciudades del país, pero en la ciudad de México, sede de los poderes federales, debía ser la excepción.

Esta posición, presentada por el Primer Jefe en el Congreso Constituyente de 1916-1917 fue rechazada. El diputado Luis Espinoza manifestó, en su argumentación en contra del proyecto carrancista: México tiene alrededor de 600,000 habitantes, es decir, casi el doble de los habitantes de ciertos estados. Aquí hay, cuando menos, un cincuenta por ciento de habitantes verdaderamente pobres, que reclaman a la Revolución, con gritos angustiosos, una autoridad que se preocupe por ellos; he aquí por qué es necesaria la autoridad municipal en la ciudad de México.

El conflicto de poderes ya había sido planteado en ese entonces, Félix Palavicini argumentó al respecto lo siguiente: En la ciudad de México hay una serie inconcebible de autoridades, constantemente en desacuerdo; el gobernador del Distrito no sabe todavía hasta donde llegan sus límites de acción, frente al presidente municipal y el gobernador del Distrito se encuentra todos los días frente al comandante militar.

Contrario a esa posición, Heriberto Jara indicó: ¿Qué tiene que ver el ayuntamiento de la ciudad de México que se haga tal o cual obra o disponga que no se haga, si en esas minucias no debe inmiscuirse los poderes federales? Y el hecho de que exista un caño frente a la casa del presidente de la República o deje de existir, no lesiona en nada el poder federal.

El deseo de centralizar ha hecho que la Ciudad de México vaya perdiendo poco a poco autonomía como municipio libre. Durante el gobierno del general Díaz se separaron varios ramos cuya administración pertenecían directamente al municipio y fueron administrados por el gobierno del Distrito; pero esto fue con el deseo de centralizar y, más que eso, para hacer negocio, porque la ciudad de México se presta mucho para que hagan negocios los mandatarios que no son honrados.

En cuanto al problema de la fuerza pública, Jara propuso que: La policía de la Ciudad de México, como indudablemente tendría que hacerse en todos los estados, depende directamente del Ejecutivo en el lugar donde éste reside, es decir, que residiendo el gobernador del Distrito de la Ciudad de México, dependerá de él.

La lucha del Constituyente de 1917 en este punto fue por la sobrevivencia del gobierno municipal en la capital de la República.

El 5 de febrero de 1917 se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su texto reprodujo (artículo 42) el antiguo artículo 43 de la Constitución de 1857, relativo al asentamiento de los poderes federales y a la creación potencial del Estado del Valle de México.

Antes de que la Constitución entrara en vigor, Venustiano Carranza, todavía con el carácter de primer jefe del ejército constitucionalista, expidió el 14 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito y territorios federales, que contuvo capítulos relativos al gobierno del Distrito; facultades y obligaciones del gobernador, del secretario de gobierno y del tesorero; dejaba a cargo de los ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas e instrucción. Si alguno de estos servicios, por su alcance y extensión abarcaban dos o más municipalidades o tuvieran un carácter general, su atención quedaba a cargo del gobierno de la entidad.

El gobierno y administración de cada municipalidad, obviamente, continuarían a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, pues ésta ya era una ley reglamentaria del correspondiente artículo Constitucional (artículo 73, fracción VI, base 2a).

El Ayuntamiento de la ciudad de México quedaba formado por veinticinco concejales y el de las demás municipalidades del Distrito Federal estaba integrado por quince en cada uno de ellos. Hasta 1928 coexistieron un gobernador, dependiente en línea directa del titular del Ejecutivo Federal, y una organización municipal de elección popular.

La subsistencia del municipio, una vez promulgada la Constitución, siguió siendo parte importante en el debate político. Los conflictos presentes

en la realidad de la capital negaban y obstruían la aplicación del estatuto jurídico. En la práctica, el gobierno federal dictaba las políticas y desde el gobierno se distribuían los cargos del ayuntamiento entre los adictos al caudillo en turno.

Pocas veces había elecciones y cuando llegaban a realizarse, los grupos opositores se robaban las urnas, presionaban a los electores o se declaraban todos triunfantes y cada uno formaba su propio ayuntamiento. Con estos hechos adquirió fuerza la idea de que el orden de la Ciudad sólo se conseguiría con la supresión de los ayuntamientos.

La regulación jurídica del gobierno del Distrito Federal permaneció, conforme a lo dispuesto en la Constitución de 1917 y la ley secundaria referida, hasta 1928, fecha en que se reformó el artículo 74, fracción VI, bases 1a., 2a., y 3a., de la Constitución Política.

Resulta importante señalar que la iniciativa de estas reformas partió del general Alvaro Obregón, entonces candidato a la Presidencia de la República, y acogida por un grupo de diputados, ante el Poder Revisor de la Constitución.

La parte medular de la reforma constitucional se refirió a la supresión del municipio libre en el ámbito del Distrito Federal. En la exposición de motivos se argumentó la propuesta de desaparecer municipalidades en el Distrito, sustituyéndolas por órganos administrativos.

Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público.

Vicente Lombardo Toledano, oponiéndose a la propuesta que eliminaba la elección por voto directo a los gobernantes del Distrito Federal, señaló que no era necesario llegar a tal extremo para que la ciudad

funcionara organizadamente, pues en lugar de beneficios produciría mayores perjuicios. Una vez, decía, que del gobierno federal y del presidente en turno dependieran la ciudad, perderían el interés y no pondrían atención a la solución de los problemas.

Finalmente, la iniciativa de reformas fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928, conformándose así la supresión del municipio libre en la capital de la República.

La controvertida reforma estableció además, que el gobierno de esta demarcación territorial correspondía exclusivamente al presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del órgano que determinase la ley respectiva.

Con la reforma de 1928, las bases 2a. y 3a. del artículo 73, fracción VI, se limitaron a regular lo relacionado con el gobierno de los territorios federales. Además se le dieron facultades al Congreso de la Unión para legislar todo lo concerniente al Distrito Federal.

Como consecuencia de esta reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal, mediante la cual todas las facultades administrativas y del gobierno las ejercería el presidente de la República a través de un departamento administrativo que formaría parte de la administración pública federal, designado y removido a discreción por el titular del Ejecutivo Federal.

Dicha ley dividió al Distrito Federal en trece delegaciones, como órganos desconcentrados, que sustituyeron a los municipios. El Jefe del Departamento se auxiliaría a su vez, por un consejo consultivo y los consejos de cada una de las delegaciones.

El carácter de este Departamento, como parte de la Administración Pública Federal, fue refrendado por la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, del 6 de abril de 1934, siendo ratificado por todas las leyes expedidas con posterioridad, hasta la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1976.

En el Distrito Federal en la época contemporánea, se han expedido varias leyes orgánicas que, sin modificar la reforma y término de su gobierno, han introducido innovaciones en cuanto a su administración.

Como ejemplo tenemos la ley orgánica del 31 de diciembre de 1941, la cual estableció lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes en ese entonces en la capital del país. No hay que olvidar que para este momento la población en la capital era ya superior al millón y medio de habitantes.

Dicha ley de 1941 señaló los órganos encargados de las funciones básicas del gobierno de la entidad: la legislativa, la judicial y la del ejecutivo local. Con ella se redujo a doce el número de delegaciones.

El 29 de diciembre de 1970 se expidió una nueva ley, en la que se imponen algunos cambios relacionados con su estructura y bases de operación. La ley orgánica fue reformada y adicionada para actualizar el marco jurídico e incorporar los cambios requeridos, y con la finalidad de proporcionar una administración pública, eficaz y ágil. Para estas fechas la población capitalina ya sumaba más de seis millones y medio de habitantes. Con esta ley se aumentó el número de delegaciones a dieciséis.

Las modificaciones de 1971 a 1984 corresponden a reformas administrativas con el fin de racionalizar, simplificar, moralizar o hacer más eficientes las estructuras administrativas, habiéndose descentralizado, desconcentrado o delegado, en su caso, facultades y recursos.

El presidente de la República convocó, en junio de 1986, a una consulta popular para encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Con base en lo anterior, el presidente de la República envió al poder revisor de la Constitución una iniciativa de reformas a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución.

Dichas reformas fueron aprobadas en el año de 1987. El punto medular de estas fueron lo relativo a la constitución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Posteriormente y de manera más reciente se plantea durante los años de 1993 - 1994, la reforma más reciente que ha sufrido la organización política, administrativa, económica, jurídica y social en el Distrito Federal, llevando por consecuencia una reforma constitucional y la promulgación de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Esto es lo que analizaremos a continuación.

CAPITULO III

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993-1994

3.1 Del gobierno del Distrito Federal (reglas generales)

Tratando de resumir y complementar un poco a lo antes dicho, señalaremos que a partir de 1928 y hasta el 25 de octubre de 1993, el Distrito Federal en cuanto a división territorial, forma de gobierno y composición civil, ciudadana y política se conformaba principalmente de la siguiente manera:

La Ley Orgánica de 1928 dispuso que el territorio del Distrito Federal se dividiría en un departamento central y 13 delegaciones.

El Departamento Central estaría formado por lo que fueron las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Las 13 delegaciones serían Atzacapotzalco, Ixtacalco; Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya. La ciudad de México se convertía en la capital del Distrito Federal y las cabeceras de las delegaciones serían las poblaciones del respectivo nombre.

A partir de 1930 se precisan los límites de la ciudad y el Departamento Central queda dividido en 12 cuarteles manteniéndose la estructura de las 13 delegaciones.

En 1941 la ley orgánica ratificó que los límites del Distrito Federal eran los de 1898, y que se divide en ciudad de México y 12 delegaciones.

Las leyes orgánicas de 1954 y 1962 dispusieron cambios en la nomenclatura para la descripción territorial del Distrito, en virtud de la modificación de su aspecto urbanístico.

La ley orgánica de 1970 suprimió las categorías políticas como pueblo, ciudad o villa, y omitió precisar la capital del Distrito Federal y de las cabecera delegacionales. Por esa misma ley se crean las delegaciones de Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc.

Con la ley orgánica de 1978 se ratificó que los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos de 1898, y que se dividiría en 16 delegaciones; pero no indicó tampoco cuál era la capital del D.F. y de las cabeceras de las delegaciones.

En el periodo entre 1984 y 1985 se creó la comisión de límites del Distrito Federal con la finalidad de vigilar los límites del propio Distrito Federal y sus delegaciones.

En cuanto a la forma de gobierno tenemos que, desde el año de 1928 se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal, en consecuencia se suprimió el ayuntamiento de la ciudad de México y el gobierno de su territorio quedó a cargo del jefe del Departamento Central, nombrado por el presidente de la República. En el resto de los municipios del Distrito Federal se establecieron delegaciones del Departamento Central, las cuales quedaron a cargo de delegados del mismo Departamento. Las autoridades municipales de policía quedaron a cargo de la administración central de la ciudad.

En 1934 se expide la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que refrendó el Distrito Federal como parte de la administración pública federal.

En 1941, mediante la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, con objeto de establecer una unidad de mando y coordinación, se creó el Departamento del Distrito Federal, se ratificó que era facultad del Congreso legislar todo lo relativo al Distrito Federal, y que el presidente tendría a su cargo el gobierno de la entidad y lo ejercería por conducto de un jefe del Departamento del Distrito Federal que

él designaría, y se auxiliaría en sus funciones por un consejo consultivo, delegados y subdelegados.

Esa misma ley detalló la organización del Departamento en cuanto a su patrimonio, hacienda, requisitos y atribuciones de sus funcionarios, los órganos encargados de las funciones de gobierno; y facultó al Jefe del Departamento para expedir reglamentos y delegar facultades.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 dispuso que cada delegación estaría a cargo de un delegado y un subdelegado, nombrados y removidos por el jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República; quienes estarían dotados de atribuciones desconcentradas.

En 1972 fueron expedidas diversas reformas para redefinir las atribuciones del Departamento, ajustar y complementar su estructura orgánica.

La ley orgánica de 1978 estableció que los delegados ejercerían las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones.

Además se garantizará la autonomía de su ejercicio en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada.

Después, en 1979, se publicó el primer reglamento interior del Departamento del Distrito Federal que en 1984 fue reformado en virtud de las modificaciones que había sufrido en su estructura administrativa.

Como principales aspectos en los rubros de participación ciudadana están: En la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928 se dispuso que el gobierno se debía auxiliar por un consejo consultivo de la ciudad de México y consejos consultivos en cada una de las delegaciones. Estos deberían ser representativos de los diversos sectores activos de la población y tendrán funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

En 1941 se estableció que el Consejo Consultivo de la ciudad, tendría facultades de proposición e información en la gestión de servicios públicos y estaría formado por representantes de asociaciones gremiales. El jefe del Departamento designaba a los representantes del Consejo a propuesta de las agrupaciones, las cuales deberían contar por lo menos con un año de existencia, estar debidamente registradas en la Dirección de Gobernación y tener un mínimo de 100 asociados.

A partir de 1970 el Consejo Consultivo dejó de tener representación sectorial y se integró por juntas de vecinos formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación.

El concepto de comités de manzana y asociaciones de residentes como órganos de colaboración ciudadana fue introducido en la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal hasta 1978.

Desde 1980 se estableció que un ciudadano electo desempeñara la presidencia del Consejo Consultivo.

Para favorecer la participación ciudadana, en 1977 se incluyó en dicha ley orgánica un capítulo sobre la participación política de los ciudadanos mediante el referéndum y la iniciativa popular.

En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto "atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal."⁵⁵

Estos son algunos de los datos generales más representativos que en la conformación del Distrito Federal se dieron a partir de 1928. Como se

⁵⁵ Todos los datos aquí asentados fueron tomados de "El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992" en Cuadernos de la reforma política de la ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, 1992. Sin embargo como fuentes de lo anterior están entre otros: Benítez, Fernando, La Ciudad de México 1525-1982, México, 1982; Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987; Tena Ramírez, Felipe, Leves Fundamentales de México, 1508-1991, 16a ed., México, Ed. Porrúa, 1991.

puede determinar, varias han sido las variantes que sobre el respecto se han dado, esto es, el Distrito Federal ha venido evolucionando conforme su estructura y organización, cambios que se dan con base en los principios sociales, económicos, culturales y políticos que se viven en cualquier sociedad. Sin embargo, es conveniente desde nuestra perspectiva analizar las modificaciones jurídicas relevantes que se han alterado, sobre todo a raíz de la presente reforma política.

Desde el punto de vista de la autoridad, ¿cuáles fueron las causas por las que se plantearon los puntos de reforma?, ¿qué cauces legales se variaron para fundamentar la reforma?

Con fecha 16 de abril de 1993, el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, comparece ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal a efecto de rendir un informe sobre la naturaleza y fines de la propuesta que sobre la reforma política se planteaba para el Distrito Federal.

Podemos admitir que, como propuesta de cambio, fue calificada de positiva, ya que el cambio o, mejor dicho, perspectiva democrática que se planteaba era de apertura.

Entre las más peculiares afirmaciones que dio el jefe del Departamento del D.F., encontramos las siguientes:

La Reforma Política del Distrito Federal es un componente importante de la estrategia global de gobierno de la República.

En los últimos años, el país ha tomado las decisiones que le han permitido ir adaptando las instituciones del Estado a las nuevas condiciones de la economía y de la sociedad, y al nuevo contexto mundial. Paso a paso, en los distintos espacios de la acción pública, se ha venido conduciendo la reforma del Estado. La tarea no ha sido sencilla, requiere consolidarse; pero hay un rumbo claro en favor de una modernización democrática de México...

... A pesar del lenguaje duro que se emplea por momentos, la realidad es que las fuerzas políticas se han venido consolidando y

actúan en todo el país. A pesar de las tensiones electorales, el pluralismo se consolida en México. Hemos venido avanzando en la construcción de un régimen de partidos plural, donde cada una de las fuerzas se ha venido adecuando a las nuevas condiciones...

... Es cierto, el proceso no está totalmente consolidado, sigue habiendo dificultades, hay resistencia, pero la sociedad y la previsión institucional han ido ocupando los espacios que nos permiten, hoy, plantear aquí, una de las grandes decisiones estratégicas para la modernización política de nuestra ciudad y del país: la democratización del Distrito Federal...

... Desde la fundación de la República, desde 1824, ha estado a debate la compatibilidad entre derechos políticos locales y la presencia de los Poderes Federales en el Distrito Federal.

En 1824 se planteó el problema sin encontrar la solución; quedó condicionada, en 1857, a pesar del diseño visionario de Zarco y de nuevo quedó pendiente en 1917. Y no se ha podido resolver, entre otras razones, por el permanente desequilibrio del peso político de la Ciudad de México respecto del resto del país.

Hoy, en 1993, estamos ante la posibilidad de dar un paso firme hacia la solución histórica al problema de hacer compatibles los derechos locales con la presencia de los Poderes Federales, sin afectar la fortaleza de las instituciones nacionales que son garantía de unidad nacional y de soberanía...

... He recibido instrucciones del Presidente de la República de que nuestra propuesta concilie: democracia con estabilidad; democracia con eficiencia administrativa; democracia y responsabilidad del Distrito Federal con los Estados de la República; presencia de los Poderes Federales en la capital con democracia local...

... Si en el pasado, para los Constituyentes de 24, 57 y 17 era indispensable conservar la fortaleza de los Poderes Federales, como condición necesaria para forjar y transformar a la Nación, lograr la integración del territorio y evitar la confrontación entre las fuerzas

políticas que hubiera amenazado la existencia misma de la nación; hoy, a pesar de que la ciudad sigue teniendo un peso considerable respecto al resto del país, avanzar en la democracia en el Distrito Federal, será beneficioso para los habitantes de la Ciudad de México y favorecerá también un desarrollo más equilibrado de la República. Lo que ayer fue obstáculo a la fortaleza de las instituciones, hoy es previsión de fortaleza nacional y de convivencia política dentro de la ciudad...

... La reforma se hace porque nuestra ciudad ya cambió por completo. No es la ciudad de la fundación de la República, ni la que conocieron los Constituyentes, ni siquiera la del momento en que se estableció el Departamento del Distrito Federal. Esta es una ciudad completamente distinta, en escala, actividades, presencias sociales, participación de la mujer y de los jóvenes, comunicación masiva, niveles de participación política, pluralismo, diversidad de inquietudes y movimientos sociales. Esta es una ciudad de otra escala, ni siquiera comparable a la mayor parte de las ciudades del mundo y mucho menos a la mayor parte de las ciudades del mundo y mucho menos a la mayor parte de las ciudades capitales, porque entraña uno de los problemas más complejos de gobierno y administración contemporáneos...

... Proponemos los siguientes cambios políticos.

En la Ciudad de México, hoy se administra el gobierno a partir de una dependencia de la Administración Pública Federal.

Nuestra propuesta, para la Ciudad, es que transformemos esa forma de gobierno administrativo en un gobierno local democrático y representativo, regido por los principios republicanos.

Nuestra propuesta es alcanzar el adecuado equilibrio constitucional de facultades, garantizando la soberanía plena de los Poderes de la Unión y, a la vez, los derechos democráticos de los habitantes de la Ciudad de México.

Nuestra propuesta es que la Asamblea pase de ser un órgano de representación y de gestión, a ser el órgano local de representación política, facultada como órgano legislativo. Que la Asamblea legisle en los ámbitos de competencia que establezca el Congreso de la Unión para el gobierno local.

Nuestra propuesta, para la Ciudad, es que el Congreso de la Unión dicte un Estatuto especial que consolide la democracia representativa; reconozca derechos ciudadanos locales para los habitantes de la Ciudad; establezca un gobierno especial tomando en cuenta las características de esta Ciudad; asegure la unidad y eficacia de los servicios públicos; facilite la coordinación y disposiciones conjuntas para la Zona Metropolitana; establezca un compromiso de responsabilidad fiscal de la Ciudad de México con la República; que establezca fórmulas de consulta popular para canalizar las iniciativas ciudadanas para su gobierno; un Estatuto que establezca con claridad las competencias propias de la Ciudad respecto a las competencias de los Poderes Federales, así como los derechos y obligaciones de los habitantes de la Ciudad de México.

Nuestra propuesta es avanzar en las diversas formas de representación democrática. Que se establezcan Consejos de Ciudadanos electos, que garanticen la representatividad de la comunidad.

Que estos consejos tengan atribuciones para participar en decisiones de uso de suelo y en la supervisión comunitaria de los presupuestos correspondientes a las Delegaciones, así como en la supervisión de la operación de los servicios públicos.

Nuestra propuesta es que los Delegados aumenten su autonomía, que haya una descentralización mayor de funciones y que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal participe en su ratificación.

Nuestra propuesta es encauzar la reorganización de la administración pública, para aumentar la descentralización en la

toma de decisiones, la evaluación de la administración por sus resultados, la introducción de técnicas modernas de gestión; es decir, la construcción de las nuevas formas de organización y las nuevas instituciones que requiere nuestra Ciudad, en las áreas de las que depende la eficacia de los servicios y la viabilidad misma de la Ciudad.

Nuestra propuesta es establecer un servicio civil de carrera que garantice la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de servicios públicos tan complejos como los que tiene esta Ciudad.

Nuestra propuesta, señores asambleístas, es dar el paso a la elección del Jefe del Gobierno de la Ciudad de México.

La fórmula que concilia la participación directa de los ciudadanos en una elección universal, libre y secreta en la selección de su gobernante con las garantías indispensables para los Poderes de la Unión, es que: la Jefatura del Gobierno de la Ciudad corresponderá al partido político que, por sí mismo, obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

De entre cualquiera de los candidatos de ese partido que hubieran obtenido mayoría en los procesos electorales en el Distrito Federal, el Presidente de la República nombrará al Jefe del Gobierno de la Ciudad. Los ciudadanos del Distrito Federal, decidirán, en las urnas, qué partido quieren que gobierne a la Ciudad de México.

Esta fórmula consolida la democracia representativa.

Reconoce derechos ciudadanos locales a los habitantes de la Ciudad de México.

Mantiene el equilibrio con el régimen político nacional, incluso si hubiera cambios en las preferencias del electorado.

Asegurará que los habitantes del Distrito Federal participen en la formación de su gobierno.

Concilia la participación directa de los ciudadanos en una elección universal, libre y secreta.

Garantiza la coexistencia de los Poderes de la Unión y el Distrito Federal.

Es un paso serio para resolver un debate que no ha encontrado solución durante 169 años.

La propuesta del gobierno para la Reforma Política del Distrito Federal es que:

La Ciudad de México será Distrito Federal, Capital de la República y sede de los Poderes.

Tendrá un gobierno representativo, republicano y democrático.

La propuesta es que la Asamblea de Representantes será el órgano local de representación política, facultada como órgano legislativo.

Habrá delimitación precisa de competencia entre Poderes Federales y Locales.

Aprobará la Ley de Ingresos y la Ley de Hacienda, el Presupuesto Anual y la Cuenta Pública.

Dictará la ley sobre organización y participación ciudadana, entre otras de derecho público.

Tendrá facultades para supervisar la administración pública local.

La capital tendrá Estatuto de Gobierno propio que expedirá el Congreso de la Unión.

Los delegados territoriales tendrán autonomía en sus funciones y atribuciones precisas y será ratificados por la Asamblea.

Habrá Consejo de Ciudadanos y organizaciones sociales en las Delegaciones.

Estos Consejos tendrán atribuciones para realizar la supervisión comunitaria de los proyectos, recursos y servicios públicos en cada Delegación.

El Estatuto asegurará la unidad y la eficacia de los servicios públicos y las bases de la coordinación para acciones conjuntas en la Zona Metropolitana.

Afirmará el compromiso de responsabilidad fiscal de la Ciudad de México con la Federación.

El Estatuto establecerá derechos y obligaciones públicos de las habitantes de la Ciudad...

... Propondremos, en la Mesa de Concertación, que estas orientaciones sean traducidas en un plazo breve, en la iniciativa de reforma constitucional necesaria para que: en 1994, la Ciudad cuente con una Asamblea con facultades legislativas; para que, en 1995, se elijan los Consejos Ciudadanos Delegacionales y para que, la primera elección del Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, tenga lugar en 1997. ⁵⁶

Estas fueron las apreciaciones más importantes del discurso que pronunció Manuel Camacho Solís.

Es conveniente aclarar que mencionado informe fue producto de un esfuerzo plausible por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal como por la ciudadanía en general, que de manera desinteresada participó en las mesas de concertación celebradas con motivo de la reforma política del Distrito Federal.

Como lo señaló el jefe del Departamento, el procedimiento (de la reforma) ha significado un cambio. El Presidente de la República decidió que el trabajo de consulta y análisis se realizara desde la óptica de la ciudad. Esto facilitaría, en todo momento, que los términos de la propuesta recogieran las inquietudes ciudadanas y partieran de las características urbanas que tiene nuestra ciudad. Desde el momento mismo que se abrió la

⁵⁶ Diario de Debates de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 16 de abril de 1993.

convocatoria a todas las fuerzas políticas, el gobierno estaba decidido a dar el paso cualitativo que no se había podido dar antes. No interesaba introducir un nuevo correctivo a la administración de la ciudad, sino que había disposición de hacer un cambio en la forma de gobierno, lo cual sabíamos, desde el principio, tendría consecuencias para las relaciones de los Poderes Federales con la ciudad, para la fortaleza de los partidos políticos y para la consolidación del pluralismo en el Distrito Federal. No se trataba de hacer variaciones en la estructura de gobierno federal sobre la Ciudad de México, sino de iniciar la construcción de una nueva forma de gobierno, para la ciudad, que fuere favorable también para el país.⁵⁷

Con motivo de lo anterior, el titular del Ejecutivo Federal presentó ante el Constituyente Permanente la iniciativa de decreto para la reforma de once artículos de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al final de la presente tesis hacemos un cuadro comparativo de la propuesta de reforma así como la definitiva publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, con fecha 25 de octubre de 1993.

Hemos considerado pertinente señalar los aspectos legales más importantes en cuanto las reglas generales jurídicas de gobierno y administración del Distrito Federal, primero desde su perspectiva de Departamento y segundo a partir de la reforma constitucional de octubre de 1993 pero sobre todo a partir del nuevo Estatuto de Gobierno publicado en el *Diario Oficial* de la Federación con fecha 26 de julio de 1994.

Características jurídicas del Departamento del Distrito Federal hasta el 25 de octubre de 1993:

a. Su organización administrativa interna se fundamenta en la conformación de 16 delegaciones que cumplen sus funciones por una delegación de facultades que determina la ley, por lo que dichas unidades administrativas están consideradas como órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal.

⁵⁷ *Ibidem.*

(La administración pública desconcentrada es un conjunto de órganos públicos jerárquicamente subordinados a la administración centralizada, a los que se les ha dotado de ciertas facultades de decisión.

Estos órganos guardan la característica de no tener, por lo general, personalidad jurídica ni patrimonios propios. Se trata de órganos que, a pesar de tener facultades de decisión, dependen de un organismo centralizado).⁵⁸

b. El Departamento del Distrito Federal es un departamento administrativo de la administración pública federal, sujeto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a su propia ley orgánica.

c. La función ejecutiva es responsabilidad del presidente de la República, quien la ejerce por conducto del Departamento del Distrito Federal, cuyo titular es nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

d. La función propiamente legislativa está a cargo del Congreso de la Unión, que por esta razón cumple la doble función de ser órgano legislativo para la Federación y órgano legislativo local para el Distrito Federal.

Existe también una Asamblea de Representantes del Distrito Federal cuyas facultades son propiamente de gestión y administrativas-legislativas con funciones reglamentarias y actividades semejantes a las de un cabildo municipal.

e. La función judicial está a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y demás órganos que señale la correspondiente ley orgánica. Este es un órgano de gobierno del Distrito Federal, que aunque es federal, sólo tiene competencia en el territorio del Departamento del Distrito Federal.

⁵⁸ Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Ed. Porrúa, 1984, p. 257.

f. Es un territorio de la Federación sujeto a la jurisdicción de órganos federales.⁵⁹

Ahora bien, en cuanto las características más representativas desde el aspecto jurídico, en la actual reforma al Gobierno del Distrito Federal, tenemos las siguientes:

a. Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dicta por el Congreso de la Unión un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), el cual se determina como de orden público e interés general y sus disposiciones son la norma de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal. (artículo 1 EGDF)

b. En cuanto la conceptualización y determinación de naturaleza jurídica del Distrito Federal, se señalan los siguientes rubros:

1. La Ciudad de México es el Distrito Federal (artículo 2 EGDF);

2. El Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión (artículo 2 EGDF);

3. El Distrito Federal es la capital de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 2 EGDF);

4. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 2 EGDF);

5. El Distrito Federal cuenta con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones (artículo 2 EGDF);

6. Las características del patrimonio de la ciudad y en consecuencia del Distrito Federal estarán determinadas por ley que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 2 EGDF);

⁵⁹ Cfr. las leyes orgánicas que han regido en el D.F. a partir de 1917, que son la del 31 de diciembre de 1928; la del 31 de diciembre de 1941; la del 31 de diciembre de 1970, y la del 31 de diciembre de 1978 con sus reformas del 16 de diciembre de 1983 y del 6 de enero de 1994.

7. Las características del régimen jurídico de la Ciudad y en consecuencia del Distrito Federal estarán determinadas por ley que expida igualmente la Asamblea de Representantes (artículo 2 EGDF);

8. Se expedirá, por parte de la Asamblea de Representantes, una ley que regule la administración pública del Distrito Federal (artículos 3 y 42, fracc. IX EGDF);

c. El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene (artículo 3 EGDF)

d. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal (artículo 7 EGDF);

e. La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del D.F. se determinarán por lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. (artículo 7 EGDF);

f. Los órganos locales de gobierno del Distrito Federal son la Asamblea de Representantes; el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia (artículo 9 EGDF);

g. La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la justicia laboral en el ámbito local será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (artículos 9 y 15 EGDF);

h. El Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un procurador general de Justicia (artículo 10 EGDF).⁶⁰

⁶⁰ El *Estatuto de Gobierno* del Distrito Federal fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación con fecha 26 de julio de 1994. Contiene 132 artículos y 16 transitorios.

3.1.1 De las atribuciones de los poderes Federales en el gobierno del Distrito Federal

Como ya lo hemos señalado en la primera parte de este trabajo, en un régimen federal existen dos ámbitos competenciales de imperio, es decir, el que concierne a la Federación y el que pertenece a las entidades federativas.

Limitaciones competenciales se deben señalar de manera general en la Constitución Política. En el texto de nuestra Constitución las encontramos en el desarrollo de su contenido pero en cuanto atribución formal su determinación se da en su artículo 124.

El poder de las entidades federativas se ejerce por conducto de los órganos que desempeñan las tres funciones estatales, sobre su respectivo territorio.

Es evidente que los órganos federales en quienes dichas tres funciones se depositan no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación. Esta no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad se aceptaría, como dice Ignacio Burgoa, "el cercamiento de dicho territorio".⁶¹

De esta manera en un Estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales, de ahí que el Distrito Federal sea una entidad federativa más dentro de la Federación, como lo señala expresamente el actual artículo segundo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aunque con modalidades jurídico-políticas que lo distinguen de las entidades federativas.

En cuanto este particular, el maestro Burgoa señala que, es inocuo que sobre el territorio del Distrito Federal se ejerza el imperio al través de diversos actos de autoridad concernientes a las tres funciones que se han mencionado. El desempeño de ellas no puede encomendarse a órganos

⁶¹ Derecho constitucional mexicano, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 1007.

distintos de los federales, puesto que se provocaría la interferencia o yuxtaposición entre los locales del Distrito Federal y los de la Federación.

Por tanto, son éstos los que, independientemente de su imperio nacional, deben ejercer las funciones estatales dentro de la referida entidad en relación con materias distintas de las que se comprendan en su órbita competencial federal.

Las anteriores consideraciones justifican, sin lugar a duda, la creación del Distrito Federal, cuyas autoridades legislativas y administrativas son orgánicamente idénticas a las federales, aunque desempeñen material y territorialmente actos diferentes como órganos de la Federación y como órganos de dicha entidad. Únicamente el poder judicial dentro del Distrito Federal se confía a órganos distintos de los tribunales de la Federación, como son los Juzgados de primera instancia y el Tribunal Superior de Justicia, principalmente.⁶²

En razón de lo anterior y por mandato constitucional, los órganos federales tendrán, bajo la esfera del federalismo mexicano, una serie de facultades, atribuciones, funciones y obligaciones en cuanto el territorio del Distrito Federal.

Es conveniente apuntar aquí también que dadas las características del "nuevo" Distrito Federal, y como se ha determinado en el punto que antecede, se ha planteado la reforma política del Distrito Federal para democratizar más su función pública-administrativa, y para dar una serie de mayores atribuciones a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, claro, sin perder la participación y presencia de los poderes de la Unión.

3.1.2 De los órganos locales de gobierno en el Distrito Federal

En los capítulos 7 al 13 vamos a particularizar en el estudio de cada uno de los órganos locales de gobierno en el Distrito Federal, sin embargo no

⁶² *Idem.* p. 1008.

queremos de dejar de apuntar lineamientos de tipo general que consideramos se dieron para la nueva conformación de estos órganos locales.

Con base en el establecimiento de la nueva fundamentación jurídica y administrativa del Distrito Federal, la reforma constitucional en estudio puede ser calificada como una de las más amplias que se hayan discutido en las Asambleas Legislativas del Congreso de la Unión. Doce han sido los artículos innovados para tan primordial objeto.

Dentro del marco de discusión ocurrida en el seno de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

Quando uno lee, señores Diputados, la iniciativa (de reforma constitucional), tanto en su exposición de motivos como en el articulado de la misma, hay una línea de pensamiento básico que la recorre a toda, una directriz fundamental: ésta es, que hay que crear nuevas instituciones en el Distrito Federal, sobre la base de la coordinación, el entendimiento político maduro y la participación corresponsable. Que hay que establecer nuevas formas de organización política que permitan a las autoridades ejercer funciones constitucionales propias, en un marco de equilibrio y de vinculación con los poderes federales.

Que hay que definir procedimientos políticos que disminuyan las fuentes de conflicto en la capital, la mismo tiempo que fomenten la participación y la representación ciudadana en las decisiones que les importan a los ciudadanos y que aseguren respuesta oportuna a las demandas y necesidades de 8 millones de mexicanos que aquí viven.

Esta, señores Diputados, es la esencia de la iniciativa que hoy analizamos: la creación de nuevas instituciones políticas, el establecimiento de nuevas formas de organización y la definición de nuevos procedimientos. Esto es, se propone como su principal

objetivo el de lograr un gobierno local eficaz en la ciudad de México, en el marco del Pacto Federal.⁶³

Tres han sido las pautas importantes de la reforma: Por un lado, la Asamblea de Representantes como órgano legislativo con características propias, un Jefe del Distrito Federal nombrado bajo el esquema de un sistema representativo parlamentario, así como la participación ciudadana mediante un consejo de ciudadanos electos directamente en cada demarcación territorial.

La característica primordial de estos tres rubros, lo cual plantea la reforma jurídica del Distrito Federal, es el considerar tales aspectos bajo un esquema de que en el Distrito Federal se mantiene el asiento de los Poderes Federales y que tales órganos serán los corresponsables del gobierno local en el D.F.

La reforma del Distrito Federal conlleva aspectos importantes, por un lado la creación de nuevas instituciones políticas, por otro el establecimiento de nuevas formas de organización y como punto final la definición de nuevos procedimientos. Se propone como objetivo principal lograr un gobierno local para el Distrito Federal en el marco del Pacto Federal.

La base primordial del gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los Poderes de la Unión, quienes lo ejercerán por sí como a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, tanto representativos como democráticos los cuales son señalados por la propia Constitución.

Para cumplir con este fin, y tomando en cuenta la facultad señalada por la reformada fracción VI del artículo 73 constitucional para el Congreso de la Unión, éste expedirá el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La naturaleza de este estatuto se fundamenta en el estado Federal y en la nueva estructura del Distrito Federal, dado el cambio de la misma, su regulación ya no es viable en una ley orgánica, y ya que tampoco se

⁶³ Participación en tribuna del Dip. Fernando Lerdo de Tejada, turno 5, hoja 1 y sigs., sesión del 3 de septiembre de 1993.

constituye como entidad federativa (aunque sin el elemento autonomía), la imposibilidad de otorgarse una Constitución.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señalará las atribuciones por parte de los Poderes de la Unión como de los órganos del Distrito Federal en materias del Distrito Federal. Recordemos sobre el particular que el titular del gobierno del Distrito Federal, está a cargo de los Poderes de la Unión.

Los órganos de gobierno del Distrito Federal son:

a) Asamblea de Representantes

En el año de 1987 se creó la Asamblea de Representantes como un órgano de representación ciudadana con facultades para dictar bandos, ordenanzas, así como reglamentos de policía y buen gobierno. El nivel jerárquico de tipo funcional que tenía la Asamblea resultaba inferior al de los congresos locales, haciendo esta afirmación por supuesto, fundamentados en el derecho parlamentario mexicano.

Sus facultades, -independientemente de circunscribirse en las antes mencionadas bajo el efecto administrativo-legislativo-, se referían a la determinación de la actividad reglamentaria, dada su naturaleza de órgano gubernamental con característica administrativa; toda su vinculación y actuación de gestor se efectuó apoyado en el principio de representación por el cual fue creado; y por otro lado su facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión fue en asuntos exclusivos del Distrito Federal, entre otras. Esto dio realce a esta institución administrativa-legislativa del Distrito Federal.

Con la reforma se plantean cuestiones importantes para los habitantes del Distrito Federal:

La Asamblea de Representantes expedirá leyes, autorizará los presupuestos e impondrá las contribuciones que requiera el gasto del Distrito Federal.

Se le dieron a la Asamblea facultades legislativas que con anterioridad no tenía, además tendrá órganos ciudadanos electos directamente cuya función será la de supervisión, gestión y autorización de los programas que realicen las autoridades más cercanas a la ciudadanía.

Se modifican las fechas límites para la presentación del paquete financiero presupuestal del D.F. y se establece la posibilidad de ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.

b) El jefe del Distrito Federal

Lo que podemos considerar más relevante sobre esta institución, se constituye por el nuevo sistema de nombramiento del jefe del Distrito Federal. La facultad le corresponde, por un lado al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, nombramiento que debe ser ratificado por la Asamblea de Representantes; si después del propio seguimiento que señala el artículo en comento la Asamblea no ratifica el mismo, la facultad de nombramiento se deriva del Presidente de la República hacia la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. En caso de que la Asamblea de Representantes no se encuentre en período de sesiones, el presidente de la República somete el nombramiento ante la Comisión de Gobierno de la Asamblea, para que en el siguiente período ordinario, se considere al pleno del nuevo órgano legislativo del D.F.

Por otro lado, la base de elegibilidad para el nombramiento de jefe del Distrito Federal, se dará entre aquellos asambleístas, diputados o senadores electos por el Distrito Federal. Sin embargo tal asambleísta, diputado o senador deberá pertenecer al partido político que por sí mismo, es decir por mayoría relativa, haya obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. Esta es la ejemplificación que se refleja de un sistema parlamentarista de gobierno y administración.

Es requisito indispensable, ya que el jefe del Distrito Federal será un asambleísta, diputado o senador, que solicite licencia al cargo de elección una vez que haya sido ratificado.

El tiempo de su mandato podrá durar hasta seis años o menos; el tiempo se computa desde su toma de protesta hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el período constitucional del presidente de la República.

La remoción del jefe del Distrito Federal está a cargo exclusivamente de la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente.

c) Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Entre las adecuaciones y reformas que se hicieron entre el actual artículo 122 y el anterior 73, fr. VI, base 5ª, sobresalen las siguientes:

Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia ya no serán hechos por el presidente de la República, sino ahora participan el jefe del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la ley orgánica respectiva.

En cuanto el tiempo de ejercicio del encargo de magistrado, se sigue el término de seis años, sin embargo antes la Constitución hablaba de posibilidad de reelección, ahora especifica la posibilidad de ratificación de los magistrados.

d) Procurador General de Justicia y la Fuerza Pública en el Distrito Federal

El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un procurador general de Justicia el cual ahora, por mandato constitucional, es nombrado o removido por el jefe del Distrito Federal pero con aprobación del presidente de la República.

En cuanto al mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que tenga a su cargo tal responsabilidad, siguen siendo facultades y atribuciones del presidente de la República, sin embargo el Ejecutivo Federal puede delegar en el jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

e) Consejo de Ciudadanos

Como uno de los principales puntos de adición a la participación política y democrática para los habitantes del Distrito Federal, consideramos que es la formación, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos.

Entre las facultades de tal órgano están las de gestión, supervisión, evaluación y, para algunos casos, consultar o aprobar aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. Por supuesto que los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los consejos de ciudadanos.

f) Zona metropolitana

Para la adecuada solución a diversos problemas que se contemplan en las zonas conurbadas al Distrito Federal, sobre todo en materias como protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable, etcétera, en la parte final del artículo que se comenta, se determinan las bases a seguir para el establecimiento y función de comisiones conformadas de manera conjunta por autoridades locales y municipales entre sí, o entre éstas con la Federación y el Distrito Federal.

g) La función jurisdiccional en el orden administrativo y laboral estarán a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo como de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, respectivamente.⁶⁴

3.2 De la responsabilidad de funcionarios públicos

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido preocupación constante de todo sistema

⁶⁴ Sobre este tema, Cfr. nuestro "comentario al artículo 122" en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Procuraduría General de la República, 1994, pp. 579 y ss.

democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho.

En el decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 108 al 114).

El anterior decreto, junto con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la reforma al título décimo del Código Penal del Distrito Federal y la relativa al llamado "daño moral" del Código Civil también del Distrito Federal, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pretendieron proporcionar el marco jurídico apropiado para la "Renovación moral de la sociedad", postulada por Miguel de la Madrid durante su campaña como candidato a la Presidencia de la República y cuya principal finalidad era proscribir la corrupción que había caracterizado al sistema político mexicano.

Es principio general de derecho el que la ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica.

Todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano, así, desde los depositarios de los Poderes de la Unión hasta el más modesto empleado de oficina pública deben ser consignados, como sucede en el caso de un particular, cuando cometan actos delictivos.

El sistema establecido comprende cuatro modalidades de responsabilidad:

1. responsabilidad civil, que se rige en la legislación común;
2. responsabilidad penal, que en aplicación del principio de igualdad ante la ley está sujeto a la ley penal, sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicta la Cámara de Diputados;

3. responsabilidad política, derivada de las conductas que afectan a los intereses públicos, fundamentales y a su buen despacho y cuya sanción es la destitución e inhabilitación.

Al efecto, la Cámara de Diputados erige un jurado de acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante el Senado que, erigido en jurado de sentencia, resuelve en definitiva.

Como innovación se incluye, entre las conductas que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, la que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa, es decir las "violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal";

4. responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia necesaria para el buen servicio público. La responsabilidad administrativa es independiente de la naturaleza penal, política, civil o laboral.

Como punto primordial y que a nosotros nos interesa tratar es el relativo a los sujetos de estas disposiciones.

Por tal tenemos a:

- Los servidores públicos de elección popular;
- Los miembros de los Poderes Judicial federal y Judicial del Distrito Federal;
- Los funcionarios o empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal;
- Los gobernadores de los Estados;
- Los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia locales;

- Los senadores;
- Los diputados federales;
- Los asambleístas del Distrito Federal;
- El presidente de la República.⁶⁵

En cuanto al Distrito Federal, tenemos los siguientes ordenamientos legales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114.

En cuanto a estas disposiciones, es pertinente aclarar que existen párrafos de algunos de estos artículos⁶⁶ en que no se señalan expresamente a ciertos funcionarios del Distrito Federal, lo que puede crear la confusión de que en consecuencia a ellos no se aplican estas disposiciones. Esto es falso, ya que el principio del título cuarto es sobre la responsabilidad de los servidores públicos y como lo señala la primera parte del artículo 108:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, a los FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS, y, EN GENERAL a TODA PERSONA que desempeñe un empleo, cargo o comisión DE CUALQUIER NATURALEZA en la Administración Pública Federal o en el DISTRITO FEDERAL; y por otro lado, el funcionario del Distrito Federal, por las características de este ente descentralizado del Gobierno Federal, se le considera

⁶⁵ La bibliografía consultada sobre este particular fue: Ruiz Massieu, José Francisco (compilador), Servidores públicos v sus nuevas responsabilidades, México, Praxis, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984; Orozco Henríquez, J. de Jesús *et al*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. Manuel Porrúa, 1984; Cárdenas, Raul F., Responsabilidad de los funcionarios públicos, México, Ed. Porrúa, 1982.

⁶⁶ *Cfr.* artículos 108 tercer párrafo, 110 segundo párrafo así como el 111 quinto párrafo.

para los efectos de este Título cuarto como un funcionario federal, de ahí que no exista necesidad de hacer la aclaración.⁶⁷

Este título cuarto, y como lo señalamos con anterioridad, fue adicionado con fecha 28 de diciembre de 1982.

A la fecha únicamente han sido reformados dos artículos de mencionado título, el 110 y el 111; ambos se modificaron con fecha 10 de agosto de 1987.

La reformas en cuestión fueron primordialmente en el campo relativo a ciertos funcionarios del Distrito Federal, esto es, a los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal (que por creación de dicho órgano los asambleístas pasaron a ser funcionarios públicos), y se eliminó el nombre en cuanto al jefe del Departamento del Distrito Federal, ya que con la modificación del año de 1987 se suprimió ese nombre por el de titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal (artículo 110), así como por el de titular del órgano de gobierno del Distrito Federal (artículo 111).

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

En cuanto al nuevo Estatuto el artículo 15 señala:

Las responsabilidades de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulan por la ley federal de la materia.

De lo anterior podemos desprender que para los efectos del tema de responsabilidades de servidores públicos del Distrito Federal, y ya que existe facultad coincidente⁶⁸ entre los estados de la República y el Poder Federal, el Congreso de la Unión es el competente para legislar al respecto en cuanto el Distrito Federal.

Como dice el final del artículo 15 antes transcrito, la ley aplicable a los funcionarios del Distrito Federal es "la ley federal de la materia", tal es la

⁶⁷ Las mayúsculas son nuestras.

⁶⁸ *Cfr.* artículo 109 de la Constitución General.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1982, el 10 de marzo de 1983 se publicó una fe de erratas, para posteriormente ser publicadas sus reformas con fechas 11 de enero de 1991; 21 de julio de 1992; 10 de enero de 1994 publicándose una fe de erratas a esta última reforma el 1o. de febrero de 1994. ⁶⁹

Con respecto a la Reforma constitucional del artículo 122, dos son los puntos medulares que señala el artículo referentes a la responsabilidad de servidores públicos: una es el inciso c) de la fracción IV que indica como una de las facultades de la Asamblea de Representantes: Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

Por otro lado, como lo especifica el inciso h) de la fracción VI: El jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por las violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales.

En relación con los funcionarios judiciales del Distrito Federal, el artículo 198 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, con el cual dan inicio el título quinto denominado "De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo" así como el capítulo I del mismo "De la responsabilidad de los funcionarios que conozcan del amparo" señala: Los jueces de Distrito, las autoridades judiciales de los Estados, del Distrito Federal, en funciones de aquéllos, los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

⁶⁹ Datos obtenidos en el banco UNAM-JURE.

Nación, son responsables en los juicios de amparo por los delitos de faltas que cometan, ya en la substanciación de éstos, ya en las sentencias, en los términos que los definen y castigan el Código Penal para el Distrito Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como este capítulo.

Con respecto al cumplimiento de las responsabilidades sujetas a los servidores públicos del Distrito Federal, basado en la fracción IV del artículo 17 del EGDF, se establece que los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

"IV. Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

En cuanto las resoluciones jurisprudenciales que se han dictado por nuestros máximos órganos judiciales respecto a la integración o interpretación de los artículos que conforman el Título Cuarto de la Constitución, no existe alguna relacionada directamente con el Distrito Federal.

CAPITULO IV

DE LOS ORGANOS DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

4.1 De la Cámara de Diputados

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide para su ejercicio en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Con respecto a la Cámara de Diputados, ésta se integra con trescientos diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados electos, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Estos quinientos Diputados que conforman la Cámara de Diputados son considerados representantes de la Nación, siendo electos en su totalidad cada tres años, eligiéndose por cada propietario, un suplente.

Para efectos de la conformación de la Cámara de Diputados, el Distrito Federal cuenta con 40 distritos electorales uninominales, sin embargo con base en el artículo 73, fracción VI, constitucional, la Cámara de Diputados como integrante del Congreso de la Unión, tiene la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (el cual fue publicado en el diario oficial de la federación el 26 de julio de 1994), como legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

En cuanto a la operatividad material de la Cámara de Diputados para efectos de legislar sobre el Distrito Federal, tenemos:

1. Cualquier miembro de la Cámara de Diputados con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución General, tiene el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

2. Las materias sobre las cuales pueden versar tales iniciativas son aquellas que no se encuentren expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

3. La Gran Comisión de la Cámara de Diputados, la cual se forma por los coordinadores de cada una de las diputaciones estatales y del Distrito Federal, tiene también entre sus atribuciones: dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones.⁷⁰

4. Dentro de la Cámara de Diputados y para efectos del cumplimiento de sus atribuciones, existen 4 tipos de comisiones, las cuales son: de Dictamen legislativo; de vigilancia; de investigación y jurisdiccional.

Las comisiones de dictamen legislativo se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura, sus integrantes duran en el cargo tres años y para los efectos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se denominan "ordinarias".

Ahora bien, una de las comisiones ordinarias que se constituyen en la Cámara de Diputados es la del Distrito Federal.

Por regla general estas comisiones ordinarias se integran por 17 diputados los cuales son electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión y se procura que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios.

En cuanto a la competencia de la comisión del Distrito Federal, y como lo dispone el artículo 56 del último ordenamiento citado, es la que se

⁷⁰ Cfr. artículo 47, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal.

Para estos efectos podemos decir que su competencia se regirá por lo dispuesto en los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- Disposiciones secundarias que no contravengan aquellas contenidas en el mencionado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que en uso de la derogación implícita, han quedado sin efecto.

Las reuniones de la comisión del Distrito Federal no son públicas, sin embargo cuando así lo acuerdan los miembros integrantes pueden celebrar reuniones de información y audiencia a las que pueden asistir, por invitación expresa, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que pueden informar sobre determinado asunto (artículo 62 LOCGEUM).

La Comisión del Distrito Federal toma sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Su presidente tiene voto de calidad en caso de empate.

Cuando alguno de los miembros de la Comisión disiente de la resolución adoptada, puede expresar su parecer por escrito firmado como voto particular y dirigido al líder de su grupo parlamentario con copia para el presidente de la Comisión, para que aquél, si lo estima conveniente, lo remita al presidente de la mesa directiva de la Cámara a fin de que ésta decida si se pone a consideración de la Asamblea. (artículo 64 LOCGEUM).

En cuanto las facultades y atribuciones que como órgano del poder legislativo tiene la Cámara de Diputados sobre el Distrito Federal, tenemos entre las principales a nivel constitucional, las siguientes:

- Conforme al título cuarto de la Constitución Federal denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y mismo que fue analizado en cuanto a los servidores del Distrito Federal en el último punto del capítulo anterior, los funcionarios o empleados del Distrito Federal

pueden incurrir en una serie de responsabilidades derivadas de sus actividades públicas. Pues bien, con fundamento en el cuarto párrafo de la fracción III del artículo 109, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es la competente para recibir la denuncia presentada por cualquier ciudadano respecto de las conductas efectuadas por servidores del Distrito Federal y señaladas en el propio artículo 109. La denuncia presentada será hecha bajo la más estricta responsabilidad del ciudadano y mediante presentación de elementos de prueba.

- Siguiendo bajo el mismo tema y con base en el cuarto párrafo del artículo 110, la Cámara de Diputados para la aplicación de las sanciones señaladas por dicho artículo, procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión y después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado (para efectos de nuestro estudio, sería un servidor público del Distrito Federal).

- Posteriormente, y para proceder penalmente contra los representantes a la Asamblea del Distrito Federal o el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal o el procurador general de Justicia del Distrito Federal, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

- Conforme al artículo 112, no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 (los arriba señalados en cuanto el Distrito Federal), cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

- En cuanto a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, resulta oportuno también señalar que alguno de sus integrantes diputados, pero que hubiese sido electo por el Distrito Federal, podrá ser nombrado jefe del Distrito Federal, siempre y cuando también se reúnan los requisitos que se señalarán por lo que se refiere al jefe del Distrito Federal en el capítulo 8 del presente trabajo. [inciso a), fracción VI artículo 122].

Por lo que se refiere a los señalamientos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en que interviene la Cámara de Diputados, están:

- Conforme al artículo 27, el jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos [inciso i) fracción VI artículo 122], y el propio Estatuto.

Pues bien, conforme al artículo 28 dentro de los órganos federales competentes para actuar haciendo conocimiento a la Cámara de Senadores o en su caso, a la Comisión Permanente de la presunta existencia de tales causas graves, está la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Ahora, para normar el procedimiento de esta "comunicación" por parte de órganos federales entre ellos la Cámara de Diputados, el artículo 64 del Estatuto previene que la comunicación sea presentada por la mayoría de sus miembros (es decir 251 diputados), deberá expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas.

4.2 Del Congreso de la Unión

Como lo afirmamos, el Congreso General o Congreso de la Unión se conforma en nuestro país por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

El Congreso de la Unión forma por tal, órgano de gobierno del Distrito Federal.

Entre sus facultades, atribuciones, funciones u obligaciones respecto al Distrito Federal, tenemos a nivel constitucional las siguientes:

- Artículo 3, fracción VIII "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

Cabe destacar que la Asamblea de Representantes tendrá cierta competencia sobre el particular (última parte de la fracción IX del artículo 42 EGDF).

- Artículo 27, fracción XVII "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo".

- Artículo 27, fracción XVII, último párrafo "Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno".

Sobre este respecto el Congreso de la Unión sigue legislando en cuanto la Asamblea de Representantes no emita un Código Civil del Distrito Federal.⁷¹

- Artículo 46 "Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

- Artículo 73, fracción III "Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes..."

⁷¹ Cfr. fracción IX del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en donde expresamente se le confieren facultades a la Asamblea de Representantes para legislar en materia Civil. Sobre este particular sugerimos no confundir la afirmación expresada por Fernando Serrano Migallón en su artículo "La Reforma al Distrito Federal" en La Modernización del Derecho Mexicano, México. Ed. Porrúa, 1994, p. 29, última parte.

- Artículo 73, fracción IV "Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso".

- Artículo 73, fracción V "Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación".

- Artículo 73, fracción VI "Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes".

- Artículo 73, fracción VIII "... Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente..."

- Artículo 73, fracción IX "Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones".

- Artículo 73, fracción X "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear,..."

- Artículo 73, fracción XVI "Para dictar leyes sobre ... salubridad general de la República".

- Artículo 73, fracción XXV "Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el

ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República".

- Artículo 73, fracción XXIX-C "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución".

-Artículo 73, fracción XXIX-G "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

- Artículo 102 B, tercer párrafo "El organismo que establezca el Congreso de la Unión (Comisión Nacional de Derechos Humanos) conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados". (En el caso del Distrito Federal es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

- Artículo 117 "Los Estados no pueden, en ningún caso:

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice".

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

- Artículo 118 "(Los Estados) Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, no otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra; y

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República".

- Artículo 121 "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes: ... "

- Artículo 122, fracción I "Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;

2. El jefe del Distrito Federal; y

3. El Tribunal Superior de Justicia.

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes.

La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos".

- Artículo 122, fracción II "Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley.

Con motivo de la reforma política al Distrito Federal publicada en la Constitución Federal el 25 de octubre de 1993, se expidieron once artículos transitorios, los cuales para efectos de las facultades del Congreso de la Unión, nos importa lo dicho en el transitorio décimo primero, que señala:

"El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto".

En cuanto a las funciones del Congreso de la Unión fundamentadas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tenemos:

Artículo 3 "El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos que el Poder Legislativo Federal llegare a aprobar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

Artículo 7 "El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

Artículo 13 "Las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el congreso de la Unión emita sobre la materia".

Artículo 24 "Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en todas aquellas materias relacionadas con el Distrito Federal, que la Constitución no establece en forma expresa para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

II. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública; y

III. Las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las leyes que expida el propio Congreso".

Conforme a lo establecido por las fracciones V y VI del artículo 32, es competencia del Congreso de la Unión recibir del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; así como recibir el informe sobre el ejercicio de los recursos antes señalados al ser informado sobre la Cuenta Pública.

Artículo 44 "Las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes".

4.3 De la Contaduría Mayor de Hacienda

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.⁷²

Esta disposición normativa y con motivo de la reforma política del Distrito Federal, va a ser modificada con posterioridad al año de 1994.

En efecto, con base en lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se establecen algunas características de las nuevas modalidades de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (CMHCD) respecto del Distrito Federal, así como las futuras de la nueva Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (CMHARDF).

Sin embargo para especificar con mayor oportunidad las funciones de ambas, dividiremos el estudio de las Contadurías Mayores, en dos rubros, el primero conformado por lo aplicable hasta el año de 1994, es decir la Contaduría de la Cámara de Diputados, y el segundo con lo funcional a partir de 1995, esto es, la Contaduría de la Asamblea de Representantes actuando en algunos caso la de la Cámara de Diputados.

a. Primera parte:

Como lo señalamos, la CMHCD es un órgano técnico que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública tanto del Gobierno Federal como la del Departamento del Distrito Federal.

Entre las facultades primordiales que tiene sobre el Distrito Federal, encontramos:

⁷² Cfr. artículo 1o., Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- Revisa la cuenta pública ejerciendo funciones de contraloría que por tal consisten sus atribuciones en realizar sus operaciones en lo general y en lo particular con apego a la ley de ingresos y presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal;

- Elabora y rinde a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la comisión de vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal;

- Elabora y rinde a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal el cual remite por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contiene además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de tales actividades;

- Fiscaliza los subsidios concedidos por el Gobierno Federal al Departamento del Distrito Federal cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

- Fija las normas, procedimientos métodos y sistemas internos para la revisión de la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal.

Al frente de la Contaduría Mayor y como autoridad ejecutiva se encuentra un contador mayor. Entre las atribuciones de éste contador mayor respecto al Distrito Federal, están:

- Promover ante las autoridades competentes, el cobro de las cantidades no percibidas por la hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como promover el pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal.

Entre las facultades de la comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda respecto al Distrito Federal, están:

- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal.

Para llevar a efecto los trabajos de revisión de la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal, la Contaduría Mayor puede establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de auditoría, así como promover la elaboración de manuales correspondientes para su aplicación interna.

También puede vigilar, al momento de estar revisando la cuenta pública, la aplicación de las normas, procedimientos, métodos y sistemas convenidos así como dar cuenta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que encuentre, para que dicte las medidas correctivas procedentes.

Para los efectos de la ley antes señalada, la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal está constituida por:

Los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos del Departamento del Distrito Federal;

La incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal;

Así como el patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos así como el resultado de las operaciones del gobierno del Departamento del Distrito Federal.

La cuenta pública del Departamento del Distrito Federal que el presidente de la República presenta a la Cámara de Diputados a través de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es turnada por conducto de la comisión de vigilancia a la Contaduría Mayor para su revisión.

Por lo que se refiere a la revisión de la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal, ésta precisa el ingreso y el gasto públicos, determina el resultado de la gestión financiera, verifica si el ingreso deriva de la aplicación de las leyes de ingreso, de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprueba si el gasto

público se ajustó al presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal así como revisar si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados.

La revisión no sólo comprende la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extiende a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y verifica la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

Los funcionarios del gobierno del Departamento del Distrito Federal están obligados a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que les solicite y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

En materia de responsabilidades y para los efectos de la ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda ⁷³, pueden incurrir en tales toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal.

En cuanto a la única facultad o atribución que continuará ejerciendo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados respecto el "nuevo" Distrito Federal, es la de vigilar la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el jefe del Distrito Federal (artículo 25 EGDF).

b. Segunda parte:

Con base en una de las principales actuaciones que todo órgano parlamentario local tiene en nuestro país, la reforma política del Distrito Federal ha llevado a darle a su Asamblea de Representantes, la posibilidad de contar con su propia Contaduría Mayor de Hacienda.

⁷³ La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de diciembre de 1978. A la fecha no se ha reformado. Por otro lado, el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de agosto de 1988. Los artículos constitucionales que dan fundamento a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión son el 73, fracción XXIV; 74, fracciones II y III, así como el 122.

A pesar de que este será un rubro que tocaremos en el capítulo 7 del presente trabajo de investigación, a continuación precisaremos algunos pormenores de éste órgano contable y fiscal parlamentario con que contará la entidad federativa "Distrito Federal".

- Comenzará a actuar como tal en la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal a partir del año de 1995.

- Todo el personal, recursos materiales, financieros, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general, el equipo que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión hubiere utilizado para la atención de los asuntos a su cargo relativos al Distrito Federal, pasarán a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 7 transitorio EGDF).

- Los derechos laborales del personal que en virtud de lo anterior pasen al órgano mencionado, se respetarán conforme a la ley. (artículo 7 transitorio EGDF).

- Dadas la nuevas facultades propiamente legislativas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la misma tiene facultad para legislar en el ámbito local, lo relativo a la regulación de su contaduría mayor. Esto es, expedirá la ley orgánica de tal órgano fiscal, así como sus funciones, atribuciones, facultades y obligaciones (artículo 42 fracción IX EGDF).

- La Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF procederá a la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal.

- La vigilancia del cumplimiento funcional de la CMHARDF estará a cargo de una comisión de la propia Asamblea de Representantes, la cual será nombrada conforme a la ley orgánica que de este cuerpo legislativo dicte la propia Asamblea.

Como lo vimos, la cuenta pública es uno de los elementos importantes en cuanto las funciones de las contadurías mayores. Por lo que respecta a la cuenta pública del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del D.F., dicta lo siguiente:

- Conforme al artículo 32 fracciones V y VI, corresponde al Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, pues bien, de conformidad a esto es obligación del Presidente informar al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos de tales montos al rendir la cuenta pública.⁷⁴

- Dentro de las facultades de la Asamblea de Representantes está la de determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública cuando medie solicitud del jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea (artículo 42 fracción IV).

- La revisión de la cuenta pública respecto del gasto autorizado y del ejercido, tendrá por objeto conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. Si del examen aparecieren desviaciones en la realización de los programas o incumplimientos a las disposiciones administrativas o legales aplicables; se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea dentro de los diez primeros días del mes de junio (artículo 43).

- Es facultad y obligación del jefe del Distrito Federal enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cuenta pública del año anterior; informar al presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e informar igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al rendir la cuenta pública, y, remitir a la Asamblea de Representantes del D.F. dentro de los 45 días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y

⁷⁴ Esto también tiene relación con la única facultad que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión conserva respecto al Distrito Federal.

cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, para la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal (artículo 67 fracciones X, XII y XV).

- Las delegaciones contarán con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las que se determinarán en el presupuesto de egresos del Distrito Federal e informarán de su ejercicio al jefe del Distrito Federal para la rendición de la cuenta pública (artículo 112).

4.4 De la Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores es el cuerpo colegiado integrador del sistema bicameral en nuestro poder legislativo federal, es decir, junto con la Cámara de Diputados integra el Congreso de la Unión.

Existe una gran discusión entre la representación formal de una Cámara de Senadores en nuestro país y sobre todo, en la determinación de su naturaleza como integrante de un sistema federal.⁷⁵

Por esto, es común entre la doctrina considerar que el Senado en México se encuentra vinculado al carácter federal de nuestra forma de gobierno y que, debido a tal carácter, se explica la naturaleza misma de tal cuerpo parlamentario, así como su composición y facultades que se le encomiendan.

Evidentemente existe una gran confusión de este planteamiento. Por un lado, se confunde al Senado con el carácter federal de nuestra nación; por otro, se confunde a la democracia con las fórmulas en que puede llevarse a cabo la misma labor parlamentaria.

Nosotros hemos visto y repetido, que el Senado se crea para llevar la representación en el Congreso del interés oficial de los estados miembros de la Unión: el Senado representa a las entidades federativas, el Senado es una gran institución federal, pero, en vigor, no es esencial al sistema. Entre

⁷⁵ Sobre este particular basta leer el trabajo intitulado El Senado Mexicano. Por la razón de las leyes elaborado y editado en tres libros por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1987.

1857 y 1874 no hubo Senado y nada pasó. Lo que parece ser esencial al sistema federal mexicano es que los estados cuenten con un órgano de representación de sus intereses como entidades federativas, para mantener el equilibrio de la Unión, la igualdad entre los estados y el acierto en la coordinación de la actividad del gobierno federal. ⁷⁶

Por otro lado es manifiesto... que los poderes federales en conjunto y cada uno de ellos en particular, tienen, de alguna forma, la encomienda de llevar y velar por el interés estatal.

Dichos poderes son... una formal voluntad creada por los estados, algo así como una sociedad mercantil o civil, la voluntad de dicha sociedad representa y se encarga de tutelar los intereses de sus socios, miembros o creadores de la misma. De manera que tan federal es el Senado como la Cámara de Diputados y la misma Corte, aunque cada institución lo sea bajo aspectos diferentes.

Esta es la máxima característica de nuestro federalismo: que los Poderes de la Unión nacen al servicio de los estados miembros frente a lo que sucede en un país unitario en donde jamás los poderes centrales nacen al servicio de las autoridades locales. Estas son simples autoridades delegados, salvo los casos sui generis de España, por ejemplo, y otros países con fuertes autonomías regionales. ⁷⁷

Ante esto, nosotros consideramos en general que el Senado de la República trata de cumplir con una función primaria e importantísima del ánimo federalista, esto es, ser un guardián del pacto federal así como de aquellas instituciones de carácter local, y por esto, es que consideramos que en la actual reforma política del Distrito Federal, han sido de suma importancia las facultades y atribuciones que se le dieron a este órgano parlamentario, funciones que estudiaremos a continuación empezando por aquellas que posee la Cámara de Senadores respecto al Distrito Federal y que le son otorgadas por la Constitución general y posteriormente veremos las relacionadas con el Estatuto de Gobierno del D.F.

⁷⁶ *Idem*, libro uno, p. 203.

⁷⁷ *Idem*., p. 204.

a. Las concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Artículo 76 fracción IX "Son facultades exclusivas del Senado:

Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución".

- Artículo 122, fracción VI, a), "El jefe del Distrito Federal será nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a 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 será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del jefe del Distrito Federal.

- Artículo 122, fracción VI, b), "El jefe del Distrito Federal podrá durar en su cargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República".

- Artículo 122, fracción VI, i), "El jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus receso, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso".

Con lo señalado anteriormente, podemos confirmar que el Senado de la República actúa ante el Distrito Federal en un asunto de suma importancia, es decir, lo relacionado con el nombramiento, remoción, etcétera del jefe del Distrito Federal.

Esto significa algo muy particular en la nueva esfera de participación de los órganos federales sobre el Distrito Federal, se le dan a éste rasgos muy participativos de gobierno y administración, pero haciendo respetar la Federación la característica de una Entidad Federativa *sui generis* por lo que respecta al Distrito Federal.

El Senado se convierte en el elemento vigilante del actuar del jefe de Gobierno del Distrito Federal lo que representa un ejercicio de fiscalización sometido al órgano parlamentario de representación y actuación que lo hace, dentro de las tesis principales de la naturaleza del Senado, como representante de las entidades federativas y el órgano que de manera primordial vigila del cumplimiento sobre el pacto federal.

De las facultades que se desprenden fundamentadas por la Constitución, el Estatuto de Gobierno las reglamenta y distribuye, veamos en qué términos:

b. Las concedidas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

- Artículo 26, "Corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión nombrar al jefe del Distrito Federal, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de este Estatuto".

- Artículo 27, "El jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto".

- Artículo 28, "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten las relaciones de los primeros con el jefe del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior".

- Artículo 64, "Para los efectos del artículo 28 de este Estatuto, será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia o de la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la República o en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas".

- Artículo 65, "Sólo si las comunicaciones a que se refiere el artículo anterior son hechas suyas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión del Congreso de la Unión en su caso, dará inicio el procedimiento respectivo en la Cámara de Senadores".

- El artículo 66 señala de manera enunciativa cuáles son estas causas graves para la remoción del jefe del Distrito Federal, y decimos que no son limitativas en virtud de lo establecido por la fracción VII: Las demás que a juicio de la Cámara de Senadores afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

- Por lo que respecta al artículo 52, éste señala la facultad del Presidente de la República de nombrar de entre los diputados, asambleístas o senadores electos por el Distrito Federal, al jefe del D.F., por supuesto que este nombramiento recaerá en el representante del partido político que hubiere obtenido la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes.

- Los artículos 53, 55, 56 y 57 hablan del procedimiento de nombramiento del jefe del Distrito Federal, la sujeción que se hace a la ratificación por parte de la Asamblea de Representantes de la propuesta que haga el presidente de la República, y los casos en que la Cámara de Senadores debe intervenir en tal nombramiento.

Estudio particular merece el primer párrafo del artículo 56 que a la letra dice. "El Senado hará directamente el nombramiento de jefe del Distrito Federal en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y conforme a sus normas internas. El nombramiento deberá hacerse en los términos previstos por el artículo 52 de este Estatuto".

Lo que debemos considerar como estas normas internas para efectos del primer párrafo del artículo 56, son las siguientes:

- a. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- b. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- c. El Reglamento Interior de Debates de la Cámara de Senadores;
- d. Resoluciones de la Gran Comisión;
- d. Disposiciones o acuerdos que emite la Cámara de Senadores en cuanto su gobierno y administración.

- Por lo que respecta al artículo 60 del Estatuto de Gobierno del D.F., la Cámara de Senadores, bajo ciertos supuestos (es decir, que se reúnan aquellos señalados por los artículos 52 al 59 del mismo Estatuto), puede recibir la protesta del jefe del Distrito Federal.

- Artículo 63, "El jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por el Senado de la República y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso".

No queremos dejar de apuntar algunos rasgos importantes en cuanto la operatividad propia de la Cámara de Senadores.

Para su integración, y conforme al artículo 56 de la Constitución Federal, en cada estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada

entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

Esta cuenta con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiere para el cumplimiento de sus funciones. Sus comisiones se eligen en la primera sesión que verifique la Cámara en el primer período ordinario de sesiones. Los integrantes de las comisiones ordinarias duran toda una legislatura. En cambio los miembros de las comisiones especiales se renuevan anualmente.

Las comisiones ordinarias tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Dentro de las comisiones ordinarias que actúan en el seno de la Cámara, está la del Departamento del Distrito Federal.

Las comisiones cuentan con un presidente, un secretario y los vocales que autorice la Cámara.⁷⁸

4.5 De la Comisión Permanente

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión es un órgano colegiado mixto en cuanto que reúne a miembros de la Cámara de Diputados y de Senadores.

⁷⁸ Estos últimos datos, fueron obtenidos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a lo dicho por Diego Valadés:

1. La Comisión Permanente dura en sus funciones desde que el Congreso concluye un periodo ordinario de sesiones, hasta que principia el siguiente.
2. Los periodos extraordinarios de sesiones, que interrumpen el receso del Congreso, no interrumpen a su vez la vigencia de la Comisión, supuesto que durante ese periodo el Congreso sólo puede ocuparse de los asuntos para los que fue expresamente convocado. Por ende, la Comisión sigue desempeñando sus funciones, con las eventuales restricciones que resulten del hecho de que el Congreso sesione de manera extraordinaria, pero sin que esto suponga su supresión o sustitución.
3. La expresión "receso" del artículo 78 (constitucional) no debe interpretarse en su sentido literal de "suspensión o cesación", porque en tal caso cada vez que el Congreso se reuniera, así fuera en sesiones extraordinarias, sería la Comisión la que entraría en receso. Por ende, esta expresión debe entenderse en el sentido que mencionamos en el anterior punto 1.⁷⁹

Conforme al artículo 78 de nuestra Constitución General, la Comisión Permanente se integra por 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

Las funciones de la Comisión Permanente pueden clasificarse de diversa índole, como aquellas atribuciones que corresponden al Congreso de la Unión; aquellas que corresponden a la Cámara de Diputados; las que corresponden al Senado así como las atribuciones exclusivas de la Comisión Permanente.⁸⁰

⁷⁹ Valadés, Diego. "La Comisión Permanente del Congreso de la Unión" en *Constitución y Política*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987, p. 126.

⁸⁰ *Ibidem*. Es la clasificación que para el estudio de las atribuciones y funciones de la Comisión Permanente utilizó Diego Valadés en su trabajo.

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señalan atribuciones de la Comisión Permanente son: 27-XIX; 28; 29; 37-B; 41; 67; 69; 72; 74-IV; 76-V; 78; 79; 84; 85; 87; 88; 89-XVI, XVIII; 97; 98; 99; 100; 122 y 135.

Ahora bien, las atribuciones que a nosotros nos interesan para efectos de esta tesis, son las relacionadas con el Distrito Federal considerando su fundamentación en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto las facultades constitucionales, tenemos:

Artículo 122, VI, i).- "El jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus receso, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso".

Como se desprende de lo anterior, la única facultad constitucional que tiene la Permanente del Congreso de la Unión teniendo como objeto y fin de sus facultades al Distrito Federal, es la relacionada con la remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal, y derivada de la atribución relativa del Senado.

En cuanto a las conferidas por el Estatuto de Gobierno, desde estos momentos podemos precisar que sus facultades se ejercitan en virtud de no encontrarse en sesiones ordinarias la Cámara de Senadores, por lo que su función orgánica como órgano legislativo "permanente" sí se cumple en cuanto el Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

Artículo 27. "El jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, de acuerdo con la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto".

Artículo 28. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten las relaciones de los primeros con el jefe del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior".

Artículo 55. "En el caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no ratifique el segundo nombramiento del jefe del Distrito Federal hecho por el Presidente de la República, aquélla inmediatamente lo hará del conocimiento tanto del Presidente de la República como de la Cámara de Senadores, a efecto de que esta última haga directamente el nombramiento dentro de los cinco días siguientes a aquél en que sea recibida la comunicación correspondiente.

Durante los recesos de la Cámara de Senadores, la comunicación se hará a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que convoque de inmediato a sesiones extraordinarias a dicha Cámara".

En este caso la única facultad de la Comisión Permanente es convocar al Senado a sesiones extraordinarias, es decir, la Permanente nunca nombrará al jefe del Distrito Federal.

Artículo 63. "El jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por el Senado de la República y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso".

La Comisión Permanente nunca podrá nombrar al jefe del Distrito Federal, pero sí podrá removerlo.

Artículo 64. "Para los efectos del artículo 28 de este Estatuto, será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la República o en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas".

Artículo 65. "Sólo si las comunicaciones a que se refiere el artículo anterior son hechas suyas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en su caso, dará inicio el procedimiento respectivo en la Cámara de Senadores".

Consideramos que en esta último artículo faltó agregar "o en su caso, en la Comisión Permanente", en cuanto al inicio el procedimiento de revocación del cargo al jefe del Distrito Federal.

De lo considerado anteriormente podemos decir que vigilante de este pacto federal y sobre todo, de lo concerniente al Distrito Federal, la Comisión Permanente, sustituyendo al Senado gozará de sus facultades primordiales.

Ahora bien, en cuanto las características primordiales señaladas por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a la Comisión Permanente, están la conceptualización de la misma en cuanto señala que es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a sus sesiones, éstas tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el presidente de la misma indique formalmente. si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados se llevará a cabo previa convocatoria por parte del presidente.

La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el período extraordinario respectivo.

La Comisión Permanente podrá formar hasta tres Comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

El número de integrantes, la forma de designación y los procedimientos de trabajo de las comisiones mencionadas en el párrafo anterior serán fijadas por las disposiciones reglamentarias.

La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio en cada período, deberá tener formados dos inventarios: uno para la Cámara de Diputados y otra para la de Senadores. Dichos inventarios se turnarán a las Secretarías de las respectivas Cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso. ⁸¹

⁸¹ Artículos primordiales del título cuarto de la Ley mencionada en relación a la Comisión Permanente, artículos del 107 al 120.

CAPITULO V

DE LOS ORGANOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

5.1 De la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El artículo 94 de nuestra norma fundamental establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Los juzgados de distrito son órganos unimembres con atribuciones para conocer, por una parte, en primera instancia de los juicios de amparo promovidos en contra de actos realizados fuera de juicio o contra leyes de carácter federal, local o municipal y, en segundo lugar, de la primera instancia en los procesos federales en las materias civil, mercantil o penal, principalmente.

Los tribunales unitarios de circuito, también de composición unimembre, son los órganos a los cuales se confiere el conocimiento en segunda instancia, de aquellos procesos federales ordinarios que en la primera hubieran sido conocidos por los jueces de distrito.

En lo tocante a los tribunales colegiados de circuito, su composición es de tres miembros y les corresponde conocer, por una parte, de los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones de amparo dictadas por los jueces de distrito en los juicios en que se hubiere reclamado un acto realizado fuera de procedimiento y, por la otra, de las demandas de

amparo interpuestas en contra de las resoluciones definitivas pronunciadas en un proceso local o federal ordinario.

Finalmente, por lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia, su composición es de once ministros.

La posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la estructura del Poder Judicial de la Federación, es la constitutiva como máxima instancia y, paralelamente, en el órgano límite del orden jurídico nacional, en tanto sus decisiones no pueden ser sometidas a ningún medio de control de regularidad.

Continuando con el esquema que en el anterior capítulo utilizamos para tratar los puntos de análisis, iniciaremos por señalar las facultades que sobre el Distrito Federal tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación y mismas que son fundamentadas en la Constitución:

- Artículo 105, "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a. La Federación y un Estado o el Distrito Federal;...

...

c. El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

e. Un Estado y el Distrito Federal;

...

f. El Distrito Federal y un municipio;

k. Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c. El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

...

e. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos".

- Artículo 106 "Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal".

- Artículo 107 "Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

.....

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ellas conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o por el jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad".

Por lo que toca a la fundamentación de actuación de la Corte y señaladas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tenemos:

- Artículo 28. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten las relaciones de los primeros con el jefe del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior".

- Artículo 29. "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre uno o más Estados y el Distrito Federal y entre órganos locales de gobierno del Distrito

Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos, en términos de este Estatuto y de la ley respectiva".

- Artículo 30. "Las controversias que se susciten entre órganos locales de gobierno del Distrito Federal, se plantearán respecto de actos que uno de los órganos locales impute a otro u otros y que a su juicio invadan la esfera de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para el órgano quejoso".

- Artículo 31. "Para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, será necesario que:

I. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva;

II. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conforman el Pleno; o

III. El jefe del Distrito Federal, así lo determine por declaratoria fundada y motivada".

La ley de amparo en el primer párrafo del artículo 192 señala que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La Ley Federal de Responsabilidades para los Servidores Públicos, que como vimos se aplica a los funcionarios del Distrito Federal, fundamenta en su artículo 51 primer párrafo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones

establecidas en el presente capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

Aquí cabría afirmar que por lo que respecta al Distrito Federal, el Tribunal local es el competente, sin embargo consideramos que nada prohíbe que, en dado caso que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal por cualquier motivo no actúe, lo podrá hacer la propia Corte, hablando por supuesto de funcionarios del Distrito Federal.

En cuanto las disposiciones legislativas que norman de manera primaria el actuar adjetivo y sustantivo de la Suprema Corte de Justicia, están la propia Constitución Federal que los artículos 41, 55, 76, 79, 89, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 107, 110, 111, 123 y 127 entre otros, señalan atribuciones, funciones, obligaciones, etcétera, de nuestro máximo órgano jurisdiccional o de sus miembros; por otro lado está la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo (Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución) así como el Reglamento Interno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5.2 De los otros órganos jurisdiccionales federales

Ya señalábamos al inicio del anterior subcapítulo, cuáles son las principales funciones de los otros órganos jurisdiccionales que, a nivel federal, actúan en su función judicial en nuestro país:

Procedamos entonces a señalar sus facultades respecto al Distrito Federal y cuya aplicación se basa en la Constitución Federal, teniendo implícita también a la Suprema Corte en virtud de encontrarnos con el calificativo de "Poder Judicial":

- Artículo 94, 7o párrafo, "La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales (dentro de los cuales están las del D.F.) y

tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación".

Anteriormente transcribimos el primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo que tiene relación con el 7o párrafo del 94 constitucional, sin embargo el 193 de la misma ley de amparo también consideramos oportuno citarlo en su primer párrafo: La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Continuando con la Constitución General:

- Artículo 104, "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e), del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes....;

....

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro,..."

- Artículo 106 Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

CAPITULO VI

DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

6.1 Facultades y atribuciones del presidente de la República en relación con el Distrito Federal

Hablar de la figura del presidente de la República Mexicana o, como dice nuestra Constitución, el depositario del ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión "presidente de los Estados Unidos Mexicanos" puede resultar un tema muy complejo. Sin embargo trataremos de señalar las pautas primordiales que ejerce el presidente de la República sobre el Distrito Federal.

Sin embargo, antes de hacerlo, consideramos prudente señalar algunas características esenciales que sobre la figura del titular ejecutivo ha dicho parte de la doctrina más representativa de nuestro país.

Conforme a Manuel Barquín, el artículo 80 de la Constitución establece, categóricamente y sin lugar a discusión, que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que automáticamente coloca al Poder Ejecutivo dentro de los órganos unipersonales, en contraposición a los órganos colegiados, como lo pueden ser una asamblea, una Cámara, un congreso bicameral, una junta o un tribunal.⁸²

⁸² "Comentario al artículo 80" en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 5a ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p. 368.

En nuestro país el Poder Ejecutivo corresponde exclusivamente al presidente. Por lo que los demás funcionarios y empleados de la administración pública federal, desde los secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia; por ello, sólo pueden ejercer una autoridad delegada, conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el presidente, de acuerdo a ellas.⁸³

Ahora bien y en cuanto a las funciones del Presidente de la República, conforme a Jorge Carpizo que a su vez cita a F. Jorge Gaxiola, el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, es el jefe del Estado y el jefe del Ejecutivo; el director de la política internacional; la voz del pueblo y la voz del país; el verdadero legislador o cuando menos el colegislador más importante; el jefe nato del ejército; el jefe de su partido, el coordinador de las fuerzas económicas; el encargado de la educación pública; el administrador de la hacienda pública y de los bienes nacionales...Sus palabras tienen enorme trascendencia y suelen revestir las dimensiones de un verdadero credo político, susceptible de aglutinar intereses y creencias o de dividir al país en antagonismos irreconciliables.⁸⁴

El presidente de la República posee múltiples facultades que le son conferidas por la Constitución y por las leyes ordinarias, además de otras que se derivan en su favor de las características y condiciones del sistema político mexicano, y no están previstas en ninguna norma jurídica.

La naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano ejecutivo pueden dividirse actualmente en cuatro grupos: Las políticas, que se refieren a la conducción del sistema político en general, con manifestaciones tales como las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, etcétera. Las administrativas, por las que se encarga de aplicar la ley a las causas no controvertidas, dando unidad a toda la burocracia. Las económicas, por las que el Presidente interviene en la regulación de la economía a través de elementos como el gasto y la inversión pública, la

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ La Constitución Mexicana de 1917, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. 293.

política... fiscal, el comercio internacional, etcétera. Las sociales, como son la educación, el trabajo, la seguridad social, el campo, etcétera.⁸⁵

Por lo que respecta al Distrito Federal, y tomando en consideración la gran fuerza política y por ende posiblemente jurídica que puede ocupar el titular del Ejecutivo federal, y ya que en el Distrito Federal residen los poderes federales, la presencia del Presidente de la República es de una gran influencia, veamos a continuación.

6.1.1 Relacionadas con la Constitución federal

- Artículo 3, fr. III. "Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos e las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;"

- Artículo 71. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

... Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

- Artículo 73. "El congreso tiene facultad:

VIII ... Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme

⁸⁵ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "El sistema constitucional mexicano" en Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, Madrid, Ed. Dykinson, 1992, p. 591

a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;"

Lo curioso de esta reforma es la dualidad que sobre el respecto efectuó el constituyente permanente.

- Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; (Cfr. artículo 107, fracción VIII, inciso a).

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;"

- Artículo 122. "El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución..."

...

II. Corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Nombrar al jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el jefe del Distrito Federal del procurador general de Justicia;

c) El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá

delegar en el jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

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

f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III...

....

b) Tercer párrafo:

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno del Presidente de la República o del jefe del Distrito Federal.

...

IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;

(Uno es para efecto de que la publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y otro para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Cfr. artículo 49 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.).

V. La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea (de Representantes) corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al jefe del Distrito Federal...

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI. El jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El jefe del Distrito Federal será nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a 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 será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de

cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del jefe del Distrito Federal;

b) El jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República;

c) En caso de falta temporal del jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento de jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en periodo de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;"

Con motivo de la denominada reforma política del Distrito Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada con fecha 20 de octubre de 1993, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 25 del mismo mes y año.

Por tal reforma se publicaron once artículo transitorios, de los cuales por el tema que estamos tratando en el presenta apartado nos importan el primero, quinto y octavo, que a la letra dicen:

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

Quinto. El primer nombramiento para el cargo de jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del Artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

Octavo. Las iniciativas de leyes de ingresos, y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión".

6.1.2 Relacionadas con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Como muchas de las facultades del titular del Ejecutivo Federal en aplicación para el Distrito Federal se señalan de manera general en las ya enunciadas textualmente por la Constitución, señalaremos de manera también general las contempladas en el Estatuto de Gobierno, sin embargo, en el caso de que no se hubiesen transcrito de la Constitución, las pondremos también textualmente:

- El nombramiento y remoción que del Procurador General de Justicia hace el jefe del Distrito Federal, deben ser aprobados por el Presidente de la República (artículo 10).

- El Presidente de la República con el jefe del Distrito Federal expiden los reglamentos relacionados con el D.F. (artículo 17 fr. V).

- Artículo 28. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten las relaciones de los primeros con el jefe del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior".

- Artículo 32. "Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Nombrar al jefe del Distrito Federal en los términos que disponen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto;

II. Aprobar el nombramiento o remoción en su caso, que haga el jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

III. Acordar con el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, e instruirlo sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública;

IV. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias competencia de éste relativas al gobierno del Distrito Federal;

V. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

VI. Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos a que se refiere la fracción anterior, al rendir la Cuenta Pública;

VII. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión;

VIII. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

IX. Formular observaciones a las leyes y decretos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y promulgarlas, de acuerdo con las previsiones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Solicitar a la Comisión de gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que convoque a sesiones extraordinarias; y

XI. Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las leyes".

- Artículo 33. "El Presidente de la República podrá determinar las medidas de apoyo al jefe del Distrito Federal a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la Ciudad, sin perjuicio de dictas las que le correspondan para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes".

- Artículo 34. "Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del jefe del Distrito Federal. Asimismo, podrá delegar en este último las funciones de dirección en materia de seguridad pública".

- Artículo 35. "El Presidente de la República será informado permanentemente por el jefe del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad, sin perjuicio de que disponga que también lo haga directamente el servidor público que la tenga a su cargo".

- El Presidente de la República recibirá por parte del Presidente y de un Secretario de la Asamblea de Representantes, la comunicación de aquellas leyes y decretos que expida tal órgano parlamentario (artículo 40).

- Tanto el Presidente de la República como el jefe del Distrito Federal, recibirán de la Asamblea de Representantes su ley orgánica para su sola publicación, lo cual implica que no podrá ser vetada. (artículo 42 fracción I).

- El Presidente de la República envía a la Asamblea de Representantes para su conocimiento, la renuncia del Jefe del Distrito Federal (artículo 42 fracción XIV).

- El Presidente de la República envía a la Asamblea de Representantes para su conocimiento y aprobación, las licencias solicitadas por el jefe del Distrito Federal. (artículo 42 fracción XIV).

- El Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea de Representantes del D.F. (artículo 46 fracción II).

- Los proyectos de leyes o decretos expedidos por la Asamblea de Representantes, se promulgarán por el Presidente de la República, quien podrá también hacer observaciones o ejercitar su derecho de veto. (artículo 48).

- El Presidente de la República está facultado para que, en caso de recesos de la Asamblea de Representantes, solicite a la Comisión de Gobierno de la propia Asamblea un periodo de sesiones extraordinarias. (artículo 51 fracción II).

- El Presidente de la República recibe por parte de la Asamblea de Representantes, las comunicaciones en que no ratifican el primer o segundo nombramiento propuesto para ocupar el cargo de jefe del Distrito Federal. (artículo 53 y 55).

- El titular del Ejecutivo Federal recibe la comunicación del nombramiento que haga directamente el Senado de la República del jefe del Distrito Federal. (artículo 57).

- Artículo 62. "En caso de falta temporal que exceda de treinta días, de falta absoluta o de remoción del jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el Secretario de Gobierno en funciones y el Presidente de la

República procederá a nombrar, conforme a lo dispuesto en este Estatuto, un sustituto que concluirá el periodo respectivo".

- El Presidente de la República aprueba el nombramiento o remoción que sobre el Procurador General de Justicia del Distrito Federal hace el jefe del D.F. (artículo 67 fracción V).

- El Titular del Ejecutivo recibe la consideración que hace el jefe del D.F., sobre la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública. (artículo 67 fracción XI).

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos recibe el informe que da el Jefe del D.F., sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público. (artículo 67 fracción XII).

- El Presidente de la República puede delegar en el jefe del D.F., las funciones de dirección en materia de seguridad pública. (artículo 67 fracción XVII).

- La facultad reglamentaria respecto el Distrito Federal entre otros la tiene el Presidente de la República. (artículo 92 y tercero transitorio).

- El Titular del Ejecutivo Federal puede presentar iniciativas para la creación y conformación de organismos descentralizados los cuales serán entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios. (artículo 98).

De acuerdo a los transitorios publicados con motivo de la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones y obligaciones:

- "Segundo transitorio.- El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá el mecanismo necesario para que bienes y recursos de la administración pública federal a cargo del Departamento del Distrito Federal y los propios de éste, sean incorporados al patrimonio del Distrito Federal,

una vez que haya sido nombrado el jefe del Distrito Federal para el periodo que inicia el dos de diciembre de 1997.

- Tercero transitorio.- En tanto es nombrado el primer jefe del Distrito Federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos proveerá en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal asimismo podrá dictar reglamentos gubernativos para el Distrito Federal.

- Cuarto transitorio.- Hasta en tanto se nombra el Jefe del Distrito Federal, el jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado por el Presidente de la República en los términos del artículo quinto transitorio del decreto por el que se modifican diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993, tendrá las siguientes facultades:

I. Refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

II. Presentar al Presidente de la República las cuentas públicas de los años 1995 y 1996 para su envío a la Asamblea de Representantes, para los efectos previstos en el presente Estatuto.

III. ...

IV. Presentar al Presidente de la República, el informe que sobre el ejercicio de los recursos provenientes de deuda pública hubiese realizado, para los efectos del artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, en relación con lo dispuesto por este Estatuto.

- Quinto transitorio.- El Presidente de la República enviará el 20 de diciembre de 1994 a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el año siguiente.

En 1995 y 1996, enviará las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos para el año siguiente respectivamente, a más tardar el día 30 de noviembre de cada año.

En 1997, el primer jefe del Distrito Federal enviará a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a más tardar el día 30 de noviembre la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año siguiente.

- Sexto transitorio.- El servidor público que designe el Presidente de la República a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal, comparecerá ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a más tardar los días 20 de diciembre de 1994 y 30 de noviembre de 1995 y de 1996, para explicar las iniciativas de ley de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los años 1995, 1996 y 1997 respectivamente.

- Noveno transitorio.- El jefe del Departamento de Distrito Federal, en 1994, nombrará previo acuerdo del Presidente de la República a los Delegados del Departamento del Distrito Federal, y se sujetarán a la ratificación de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conforme al procedimiento vigente para la ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. ⁸⁶

- Decimo tercero transitorio.- Los proyectos de presupuesto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para los años de 1995, 1996 y 1997, se enviarán al Presidente de la República para su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal".

Podemos señalar de manera tajante conforme a lo señalado por los artículos transitorios del Estatuto de Gobierno, que el Distrito Federal seguirá siendo Departamento Administrativo hasta el año de 1997, específicamente en la fecha en que tome posesión el jefe del Distrito Federal nombrado con base en el quinto transitorio a la reforma

⁸⁶ Cfr. artículos 67, fracción VI, 78 y 79 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

Con posterioridad a esta fecha, el nuevo Distrito Federal dejará de ser Departamento Administrativo.

CAPITULO VII

DEL DISTRITO FEDERAL ANTES DE 1997

7.1 Particularidades

Como lo señalamos al concluir el apartado 6.1.1. del presente trabajo de investigación y con base también en los artículos transitorios publicados con motivo de la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, se han establecido para el Distrito Federal una serie de nuevas modalidades determinadas por una postergación, que en materias como la administrativa conllevan a afirmar que el Distrito Federal será uno antes de 1997, y otro a partir del 2 de diciembre de este último año mencionado.

En efecto, es materia importante determinar cuándo estamos hablando de un departamento administrativo, y a partir de cuándo estaremos en presencia de la nueva organización jurídico-política del Distrito Federal.

Si nos atenemos a los artículos transitorios antes determinados así como a lo asentado y fundamentado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Departamento del Distrito Federal seguirá existiendo como tal hasta el 2 de diciembre de 1997.

Baste solamente leer los once artículos transitorios de la Reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, así como los dieciséis transitorios publicados al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de fecha 26 de julio de 1994.

Con esto podemos decir que, con respecto a la Asamblea de Representantes, que más adelante analizaremos con mayor detalle, actuará

con base en sus nuevas facultades (ver artículo 122, fracción IV constitucional, principalmente), a partir del 15 de noviembre de 1994, es decir, la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal actuará en el periodo que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de diciembre de 1997.

En cuanto a las funciones administrativas, el "renovado" Distrito Federal comenzará sus funciones (las cuales también analizaremos en capítulos posteriores) a partir del primer nombramiento para el cargo de jefe del Distrito Federal que se verificará el mes de diciembre de 1997.

En tanto dicho jefe asume su encargo, tal como lo señala el quinto transitorio del reformado 122 constitucional, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

Por tal motivo, creemos muy importante señalar en el presente capítulo, cuáles han de ser las principales actividades que los órganos de gobierno del Distrito Federal tendrán antes de 1997 y principalmente el titular del Ejecutivo Federal.

7.2 De las funciones del Ejecutivo Federal sobre el Distrito Federal antes de diciembre de 1997

Como ya lo afirmamos, el presidente de la República seguirá a cargo del gobierno del Distrito Federal hasta que se verifique el primer nombramiento para el cargo de jefe del Distrito Federal, esto es, el mes de diciembre de 1997.

Por tal motivo y con fundamento en la base 1a de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

Las leyes que sobre el particular han de servirnos de base son principalmente dos: La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cuanto al marco general de actuaciones del Ejecutivo Federal respecto el Distrito Federal y que son determinadas en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno, son:

- Quinto transitorio a la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993. "... En tanto dicho jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del Artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución".

- Octavo transitorio a la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993. "Las iniciativas de leyes de ingresos, y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de diputados del Congreso de la Unión".

En cuanto a los transitorios del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en que se relacionan con el actuar del Ejecutivo Federal con el Distrito Federal hasta antes de Diciembre de 1997, tenemos:

- Segundo transitorio. "El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá el mecanismo necesario para que bienes y recursos de la administración pública federal a cargo del Departamento del Distrito Federal y los propios

de éste, sean incorporados al patrimonio del Distrito Federal, una vez que haya sido nombrado el jefe del Distrito Federal para el periodo que inicia el dos de diciembre de 1997".

- Tercero transitorio. "En tanto es nombrado el primer jefe del Distrito Federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos proveerá en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal asimismo podrá dictar reglamentos gubernativos para el Distrito Federal".

- Conforme al CUARTO TRANSITORIO, el Ejecutivo Federal tiene las siguientes facultades: "Promulgar las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; recibir del jefe del Departamento del Distrito Federal las cuentas públicas de los años de 1995 y 1996 para que el Presidente las envíe a la Asamblea de Representantes; recibir del jefe del Departamento del Distrito Federal el informe que sobre el ejercicio de los recursos provenientes de deuda pública hubiese realizado aquél, para los efectos del artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, en relación con lo dispuesto por el Estatuto".

- Quinto transitorio. "El Presidente de la República enviará el 20 de diciembre de 1994 a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el año siguiente.

En 1995 y 1996, enviará las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos para el año siguiente respectivamente, a más tardar el día 30 de noviembre de cada año".

- Sexto transitorio. "El servidor público que designe el Presidente de la República a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal, comparecerá ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a más tardar los días 20 de diciembre de 1994 y 30 de noviembre de 1995 y de 1996, para explicar las iniciativas de ley de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los años 1995, 1996 y 1997, respectivamente".

- Noveno transitorio. "El jefe del Departamento del Distrito Federal, en 1994, nombrará previo acuerdo del Presidente de la República a los Delegados del Departamento del Distrito Federal, y se sujetarán a la ratificación de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conforme al procedimiento vigente para la ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal".

Ésta es al parecer, una gran excepción en cuanto a la continuidad del Departamento del Distrito Federal en el sector administrativo, ya que a partir de diciembre de 1994, no importando que siga siendo el Distrito Federal un departamento administrativo, los delegados deberán ser ratificados en sus puestos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

- Decimo tercero transitorio. "Los proyectos de presupuesto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para los años de 1995, 1996 y 1997, se enviarán al Presidente de la República para su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal".

Ahora bien, también hasta antes del 2 de diciembre de 1997 el Presidente de la República continuará ejerciendo las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República tiene entre sus principales funciones respecto al Departamento administrativo del Distrito Federal, salvo aquellas que contravengan al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, vgr. segundo párrafo del artículo 5, aquellas señaladas primordialmente en los siguientes artículos: 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27 fracciones XI; XXV; 31 fracciones II, III, V, XV y 44.

En cuanto a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, están los artículos 1, 9, 11, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 37, 54, 56 y 58.

CAPITULO VIII

DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

8.1 Análisis de la función propiamente parlamentaria o legislativa

Conforme al maestro Héctor Fix-Zamudio, durante la época de esplendor del órgano Legislativo, o sea, en el siglo XIX y los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, las funciones legislativas fueron concentradas de manera predominante en los parlamentos, y por ello se los calificó como órganos legislativos. Ello se debía al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau, según el cual, en el Parlamento se depositaba la "voluntad general", que se expresaba en la ley.⁸⁷

Por otro lado, en todas las discusiones que a través del tiempo hemos tenido sobre la división de poderes, siempre ha estado presente la preocupación por el equilibrio de fuerzas.

Como ha dicho la doctrina: La ponderación de los distintos intereses sin cancelar ninguno y la búsqueda de la armonía, exigen el establecimiento de contrapesos.⁸⁸

Sin embargo este no es un espacio que queremos agotar en cuanto a la historia y fundamentación de la división de poderes, sino exclusivamente, tomar posición de estudio somero de una de las divisiones del poder: el Legislativo.

⁸⁷ "La función actual del Poder Legislativo" en El Poder Legislativo en la Actualidad, México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p. 19.

⁸⁸ Lions, Monique, El Poder Legislativo en América Latina, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974, p. 14.

La caracterización del Poder Legislativo, como poder federal, responde a la trayectoria de las tres grandes Constituciones federales que han alcanzado vigencia en México: la de 1824, la de 1857 y la de 1917. Pero, en donde se encuentra mayor similitud en materia de Derecho Legislativo, es en las Constituciones de 1857 y 1917.

El derecho legislativo ha sido definido como el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del Poder Público: el Poder Legislativo.⁸⁹

Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa, en la que colabora el Poder Ejecutivo en nuestro país, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.⁹⁰

El Poder Legislativo se caracteriza, apoyado en el Derecho Legislativo, bajo las siguientes formas:

- Se sustenta en la doctrina de la división de poderes originalmente adoptada por las Constituciones de Cádiz y Apatzingán.

- Constituye un Poder Legislativo por medio del cual y junto con los otros poderes, el pueblo ejerce su soberanía.

- Se establecen facultades para integrantes del Congreso.

- Se determina que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Para sintetizar el derecho legislativo mexicano vigente, podemos decir que éste establece un Poder Legislativo de tipo federal (en consecuencia también los habrá de tipo local aunque en ellos exclusivamente unicameral), de elección popular, autónomo en su constitución y facultades, coordinado en sus funciones a los otros poderes, permanente, de sistema congressional bicamarista, colegiado, deliberante y conformador del régimen de derecho en el Estado mexicano.

⁸⁹ Ochoa Campos, Moisés, *et al.*, Derecho Legislativo Mexicano, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973, p. 22.

⁹⁰ *Ibidem*.

En nuestro sistema jurídico se establecen cuatro tipos de funciones inherentes al Poder Legislativo:⁹¹

I). Funciones de órgano generador:

1. Formalmente legislativas.
2. Materialmente legislativas.

II). Funciones de órgano interventor:

1. Materialmente políticas.
2. Materialmente administrativas.
3. Materialmente jurisdiccionales.

III). Funciones de órgano revisor:

Actos de control.

IV). Funciones de órgano específico:

De organización interior.

Como lo hemos afirmado con anterioridad en el transcurso del presente trabajo, la división de competencias entre la Federación y los estados se rige por el principio del artículo 124 constitucional, según el cual las facultades no atribuidas expresamente a la Federación, se entienden reservadas a las entidades federativas. Esto significa que la competencia de los estados es originaria y la federal es derivada.

De esta manera en el articulado de la constitución federal pero de manera primordial en el artículo 73 se establecen las materias en las cuales tiene facultad exclusiva para legislar el Congreso de la Unión, entre otras están: crédito público, hidrocarburos, minería industria cinematográfica, comercio interior y exterior, instituciones de crédito, energía eléctrica,

⁹¹ Consideramos prudente señalar que la doctrina sobre la materia señala en diferencia el número, sin embargo el esquema que nosotros tomamos, el cual casi siempre coincide en general con otros autores, es el de Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*

legislación laboral, fuerzas armadas, nacionalidad y naturalización, sistema de pesas y medidas, etcétera.

Los estados tienen a su cargo actualmente lo relativo a la esfera particular de sus habitantes, la vida interna cotidiana de la comunidad, las contribuciones locales, etcétera.

Corresponde a los órganos legislativos estatales, por ejemplo, la expedición de los códigos civil y penal y los relativos a los procedimientos civiles y penales, etcétera.

Por su parte, los municipios pueden expedir "Bandos de policía y buen gobierno", así como reglamentos, circulares y otras disposiciones de observancia en el ámbito de su jurisdicción; tienen además, la facultad de administrar los ingresos derivados de los servicios públicos que proporcionen.

De todo lo anterior podemos concluir que la función esencial del Poder Legislativo, consiste en establecer la ley, es decir, la norma general, abstracta, objetiva y obligatoria, con sanciones punitivas o sin ellas, esto es, cuando la norma jurídica sanciona con la invalidez la decisión que viola sus disposiciones se le llama perfecta; cuando no contiene la sanción se le conoce como ley imperfecta.

Como este trabajo de investigación pretende señalar cuestiones relativas a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, y en virtud de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha venido evolucionando y más con motivo de la reforma política del Distrito Federal, hemos considerado pertinente hablar sobre las principales funciones legislativas que llevan a cabo los órganos parlamentarios estatales o Cámaras Legislativas de las Entidades Federativas, es decir, cuestiones relativas al poder legislativo local para posteriormente, determinando las nuevas funciones de la Asamblea de Representantes, determinar si ésta puede ser considerada hoy día una nueva asamblea legislativa mexicana, y cuáles pueden ser sus particularidades de acción, llevando a cabo su actuar en un Estado como el Distrito Federal que guarda nuevas funciones.

Los poderes legislativos de los Estados se depositan en asambleas que se denominan congresos y/o egislaturas Locales. Tienen en términos generales la facultad de legislar en todos los ramos del régimen interior de las entidades federativas, expedir leyes y ejecutar todos los actos que la Constitución General de la República no reserva de manera especial para el H. Congreso de la Unión.

Los congresos locales se componen de determinado número de ciudadanos, denominados diputados, que son electos en forma directa cada tres años y que tienen los mismos derechos y obligaciones.

Un número de diputados de cada Congreso se elige por el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y el resto según el principio de representación proporcional a través del sistema de listas votadas en una o varias circunscripciones territoriales.

En cuanto a las facultades que los Congresos Locales tienen en términos generales, señaladas de manera enunciativa y no limitativa y sin jerarquizarlas, son las siguientes: ⁹²

1. Constituirse en Colegio Electoral para calificar la elección de sus miembros, que se integrará con todos los presuntos diputados electos, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, que hubiesen obtenido su constancia expedida por el órgano estatal correspondiente.

- (En el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, confrontar el artículo décimo cuarto transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

⁹² Nota: Para efectos de señalar lo afirmado en la presente parte del estudio en cuanto a los órganos legislativos locales, en cuanto a información bibliográfica consultamos el libro del maestro Elisur Arteaga Nava, *op. cit., supra* 22. Por otro lado también se consultó la obra desarrollada conjuntamente por el Centro de Documentación de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Secretaría de Gobernación denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1994, Índice analítico: Leyes federales vigentes con la fecha de publicación y la relación que tiene con algún artículo de la Constitución; Reformas de los artículos constitucionales; correlación de artículos de las Constituciones Políticas de los Estados de la Federación con los de la Carta Magna, México, 1994.

2 Los diputados tienen, individual y/o colectivamente, la facultad de presentar iniciativas de ley ante su propio Congreso o Legislatura. (En el caso de los Asambleístas, ver la fracción I del artículo 46 del Estatuto de Gobierno).

3 Legislar en todos los ramos de los regímenes interiores de los Estados que no estén reservados por la Constitución General de la República al H. Congreso de la Unión o a alguna de las Cámaras Federales.

De manera enunciativa y no limitativa, pueden legislar sobre:

a). Planeación, para reglamentar la formulación, instrumentación, control, evaluación y actualización de los planes, programas y proyectos de la administración pública estatal;

(En el caso del D.F., ver el artículo 42 fracción IX del EGDF).

b). Combate al alcoholismo;

(Si consideramos que esta materia es de las que se enmarcan bajo las "leyes marco" y ya que con lo señalado en el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 117 constitucional, y ya que el Distrito Federal es una Entidad Federativa, consideramos que la Asamblea de Representantes también tiene esta facultad).

c). Educación y acción cultural;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

d).- Salud y Asistencia Social;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

e).- Abasto y distribución de alimentos;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

f).- Seguridad Pública;

(Algunos de los rubros que se derivan de la Seguridad Pública como son la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; protección civil; prevención y readaptación social, etc., son facultades de la Asamblea, pero otras son facultad del Congreso de la Unión).

g).- Protección civil;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

h).- Legislación penal y civil;

(artículo 42 fracción IX EGDF, aunque sobre el particular es conveniente resaltar lo señalado por el artículo décimo primero transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993).

i).- Prevención y readaptación social;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

j).- Leyes orgánicas de los poderes ejecutivo y judicial;

(En cuanto al poder judicial, confrontar la fracción VI del artículo 42; en cuanto al poder ejecutivo conforme al artículo 87 del EGDF, está facultada la Asamblea de Representantes para expedir la ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal).

k).- Uso del Suelo;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

l).- Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

m).- Preservación del medio ambiente y protección ecológica;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

n).- Construcción y edificaciones;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

o).- Agua y drenaje;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

p).- Vialidad y tránsito;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

q).- Fomento económico y protección al empleo;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

r).- Desarrollo agropecuario;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

s).- Turismo;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

t).- Establecimientos mercantiles;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

u).- Comercio en la vía pública;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

v).- Explotación de minas de arena y materiales pétreos;

w).- Recolección, disposición y tratamiento de basura;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

x).- Tratamiento de aguas;

y).- Racionalización y seguridad en el uso de energéticos;

z).- Transporte urbano y estacionamientos;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

aa).- Alumbrado público;

bb).- Parques y jardines;

cc).- Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos;

(artículo 42 fracción IX EGDF).

dd).- Materia electoral.

4* Presentar iniciativas de leyes y decretos ante el H. Congreso de la Unión;

(La Asamblea de Representantes tiene esta facultad pero exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal, fracción VIII del artículo 42 del EGDF).

5* Citar a los titulares de las dependencias estatales del ramo de que se trate, para que informen o proporcionen datos cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo al Poder Ejecutivo del Estado;

(En el caso del D.F., está la fracción IX del artículo 42 del EGDF).

6* Facultar a los gobernadores, con las limitaciones que se crean necesarias, para que por sí o por apoderado especial, represente al Estado en los casos que corresponda.

7* Fijar las divisiones territoriales, políticas, administrativas y judiciales de los Estados, en los casos que corresponda.

(En el caso del Distrito Federal, se aplicará lo señalado en el último párrafo del artículo tercero del EGDF y demás relativos y aplicables).

8* Fijar, previa audiencia con los municipios interesados y los gobernadores el territorio, límites y extensión que corresponda a cada Municipio; modificar sus extensiones; crear, suprimir o fusionar Municipios y resolver los conflictos que surjan entre ellos por cuestiones de límites territoriales, competencias o de cualquiera otra especie.

(Por lo que se refiere al Distrito Federal y tomando en consideración su naturaleza en cuanto su composición territorial-política-en delegaciones, es conveniente transcribir el artículo 109 del EGDF, que a la letra dice: "Para efectos de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, se constituirá un comité de trabajo, integrado por servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y por una comisión de Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, electos por su Pleno, en el número que determine la ley.")

9* Aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas.

(Para el D.F., ver el artículo 42 fracción II del EGDF).

10* Secundar cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por otras Legislaturas locales, ante el H. Congreso de la Unión.

11* Aprobar los presupuestos de egresos de los Estados para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones de los Estados, tanto para cubrirlos como para examinar las cuentas correspondientes.

(En el Distrito Federal, se aplica lo señalado en la fracción II del artículo 42 del EGDF).

12* Expedir las leyes que fijen las relaciones laborales entre los Estados, los municipios y sus trabajadores.

(El artículo 13 del EGDF señala sobre el particular que: "Las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia."

Esto significa que el tribunal competente para dirimir estos conflictos será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje).

13* Autorizar a los Ejecutivos estatales para celebrar empréstitos, con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución General de la República.

14* Erigirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones del gobernador y hacer la declaración de gobernador electo al que haya obtenido mayoría.

(Como adición en la reforma política del Distrito Federal, el nombramiento del jefe del Distrito Federal lleva una particularidad única en nuestro país, por tal, será analizado de mayor manera en el apartado 9 del presente trabajo).

15* Por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por causas graves que las leyes locales prevengan y cuando los interesados hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y presentar alegatos. (3er. párrafo de la fracción I del Artículo 115 Constitucional).

16* Designar de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entrasen en funciones los suplentes, ni que se celebrasen nuevas elecciones. (4to. párrafo de la fracción I del Artículo 115 Constitucional).

17* Solicitar la protección de los Poderes de la Unión contra todo caso de sublevación o trastorno interior.

18* Expedir el consentimiento necesario al Gobierno Federal para que los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles que adquiera dentro de los territorios de los Estados, queden sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales. (artículo 132 de la Constitución).

19* Aprobar o rechazar los nombramientos de los magistrados de los Tribunales de Justicia y de lo Contencioso Administrativos estatales, previa propuesta de los gobernadores, así como a los magistrados que integran los Tribunales de lo Contencioso Electoral, a propuesta de los partidos políticos debidamente registrados.

(Por lo que se refiere al Distrito Federal, y en cuanto los Tribunales de Justicia y Contencioso Administrativo, procede lo señalado en la fracción XVI del EGDF).

20* Recibir de los gobernadores y magistrados la protesta de ley de guardar y hacer guardar la Constitución General de la República, la particular del Estado y las leyes que de ambas emanen.

(Por lo referente al jefe del Distrito Federal, se aplica lo relativo a los artículos 59 y 60 del EGDF).

21* Convocar a elecciones extraordinarias cuando fuere necesario y decidir conforme a atribuciones.

22* Designar al ciudadano que deba sustituir al gobernador en sus faltas temporales o definitivas.

(El jefe del Distrito Federal será sustituido en sus faltas en los términos de los artículos 61 y 62 del EGDF).

23* Conocer de la renuncia del gobernador.

(En caso del jefe del Distrito Federal, es procedente la fracción XIV del artículo 42 del EGDF, que señala: "La Asamblea tiene facultad para: XIV.

Conocer de la renuncia y aprobar las licencias del jefe del Distrito Federal, que le sean enviadas por el presidente de la República;).

24* Otorgar licencia al gobernador para separarse de su cargo y para permanecer temporalmente fuera de su territorio.

(artículo 42 fracción XIV EGDF. Con la particularidad que las solicitudes de licencia del jefe del Distrito Federal son enviadas a la Asamblea de Representantes por el presidente de la República).

25* Conocer de las renunciaciones de los diputados y de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, de los Contenciosos Administrativos y de los Electorales.

26* Otorgar licencias a los diputados y magistrados para separarse de sus cargos.

27* Declarar cuando se trate de delitos comunes, si hay lugar a formación de causa contra los servidores públicos que gocen de fuero y erigirse en Jurado de Acusación y de Sentencia en los casos de responsabilidad de los mismos.

28* Aprobar o desaprobar los convenios que los gobernadores celebren con los Estados vecinos respecto a cuestiones de límites y someter tales convenios a la ratificación del H. Congreso de la Unión.

29* Cambiar provisionalmente la residencia de Poderes estatales.

30* Resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre los gobernadores y los Tribunales de Justicia, salvo lo previsto en los Artículos 76, fracción VI y 108 de la Constitución General de la República.

31* Conceder amnistía o la gracia de indulto en los casos de delitos del fuero común.

32* Investir al gobernador de facultades especiales o extraordinarias, cuando por circunstancias determinadas se hiciera necesario, y aprobar o desaprobar los actos emanados de aquellas.

33* Conceder dispensa de ley por causas justificadas, por motivos de interés o utilidad públicos, sin perjuicio de terceros.

34* Otorgar recompensas a las personas que hayan prestado servicios de importancia a la humanidad, a la República o al Estado, siempre que al concederlas, no ocupen altos cargos gubernativos y/o conceder pensiones a los deudos de los que hayan fallecido siendo merecedores de tales recompensas.

(artículo 42 fracción XVIII del EGDF).

35* Declarar beneméritos del Estado a sus benefactores y a los que se hayan distinguido por servicios eminentes prestados a la República o a los Estados, años después de sus fallecimientos.

36* Presentar reclamaciones ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando alguna ley o acto del Gobierno Federal constituya un ataque a la soberanía o independencia de la entidad federativa.

37* Hacer la división de los Estados en distritos electorales de acuerdo con los censos de población y fijar la circunscripción y cabecera de ellos.

38* Examinar y aprobar los proyectos y arbitrios para obras de utilidad pública del Estado.

39* Establecer las bases normativas para que los Ayuntamientos expidan los Bandos de Policía y Buen Gobierno, con reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez.

40* Nombrar y remover libremente a sus propios empleados.

41* Expedir su Reglamento Interior.

(En el caso de la Asamblea de Representantes, el EGDF únicamente en su artículo 42 fracción I habla de la facultad de la propia Asamblea para expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos).

En cuanto a las prohibiciones que señalan los artículos 117 y 118 de la Constitución General de la República para las entidades federativas, las

mismas se entienden extendidas a sus Congresos Locales, en consiguiente también al Distrito Federal.

Como se señala también en el artículo 130 Constitucional segundo párrafo, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

Las entidades federativas y, consecuentemente sus Legislaturas Locales, tampoco podrán:

- 1* Atentar contra el sistema representativo, popular y federal.
- 2* Usurpar las facultades de los poderes Ejecutivo y Judicial estatales y/o mezclarse en el ejercicio de las funciones que a ellos competen.
- 3* Condonar los impuestos causados a favor de los municipios.
- 4* Establecer exenciones o subsidios respecto de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones o cualesquiera otro tipo de ingreso fiscal municipal en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.
- 5* Imponer préstamos forzosos de cualquier especie o naturaleza.
- 6* Decretar penas por actos ya ejecutados.

7* Ordenar los cortes de cuentas con acreedores del Estado, a fin de dejar sus créditos insolutos.

Los Congresos Locales, de acuerdo con las disposiciones de la mayoría de las Constituciones, no pueden ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

En lo particular, los diputados no deben de faltar, sin permiso o sin causa justificada, a las sesiones del Congreso, pues de lo contrario se hacen acreedores a sanciones que van desde la amonestación, al no pago de sus dietas e inclusive al cese de sus funciones.

En materia de concurrencias, los Congresos estatales lo hacen con su voto a la aprobación o no aprobación de las adiciones o reformas a la Constitución General de la República, según lo dispone su artículo 135. En el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ésta no posee tal facultad, ya que en representación lo hacen los miembros del Congreso de la Unión al momento en que aprueban la reforma o modificación.

Consideramos que este es un esquema general de las nuevas facultades de la Asamblea de Representantes, pasemos ahora a tratar de delimitar tales facultades o prohibiciones en términos de la actividad propiamente parlamentaria en cuanto sus funciones legislativas, administrativas, jurisdiccionales y de gestión, no sin antes señalar algunos antecedentes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

8.2 Funciones legislativas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Como es de todos sabido, en el año de 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación

ciudadana con facultades para dictar bandos, ordenanzas así como reglamentos de policía y buen gobierno.

El objeto material de estos era el de atender las necesidades que se manifestaran entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Contencioso Administrativo, así como la facultad de iniciativa de ley o decretos ante el Congreso de la Unión pero exclusivamente en materia relativa al Distrito Federal.

Resultaba claro que el nivel jerárquico de tipo funcional que tenía la Asamblea de Representantes era inferior al de los Congresos Estatales, esto es, por un lado su facultad de iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión era (y continúa siendo) limitado; por otro lado su propia actividad legislativa era incompleta por lo que resultaba ser exclusivamente un órgano de tipo regidor o de ayuntamiento municipal con toda característica administrativa.

(Conforme al artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (LOARDF), señalaba que la Asamblea estaba facultada para expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno...

Tratando de precisar qué debemos entender por Bando o Reglamento de Policía y Buen Gobierno, hay entidades y municipios que manejan ambos términos en forma sinónima cuando se refieren a los de Policía y Buen Gobierno ⁹³, el Diccionario Jurídico Mexicano ⁹⁴, nos señala que "es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo. También se entienden como el conjunto de disposiciones emitidos por las autoridades

⁹³ Simplemente baste consultar el sistema de información legislativa nacional UNAM-JURE, el cual se encuentra en el Centro de Documentación de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁹⁴ Elaborado también por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

administrativas a fin de lograr un buen gobierno en las ciudades y en cualquier comunidad social."

Estrictamente el concepto de reglamento de policía, está involucrado en el más general de reglamento de buen gobierno, pues la policía administrativa a la que reglamenta el primero, es una acción pública esencialmente de buen gobierno, o en otras palabras, es una actividad administrativa preventiva o represiva de actividades de particulares que tiende al cuidado de asegurar, mantener o restablecer el orden y la paz públicos, que es una clara manifestación de buen gobierno.

La fundamentación de estos bandos o reglamentos se establece en el artículo 21 Constitucional, y por otro lado el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal señala que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.)

Con base en todo esto y para complementar las anteriores afirmaciones, podíamos decir que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en cuanto su naturaleza jurídica, era un órgano administrativo de gobierno del Distrito Federal.

Ya que su actividad legislativa era incompleta, era un órgano de tipo regidor o de ayuntamiento municipal con toda característica administrativa, por ende sus efectos eran administrativos-legislativos, porque importante resulta decir que conservaban la facultad reglamentaria en cuanto los actos del ejecutivo del Distrito Federal.

Con motivo de la reforma política del Distrito Federal, actualmente podemos afirmar que la naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es de carácter legislativo, limitado en cuanto encontrarse bajo el ámbito del Distrito Federal y del gobierno federal, el cual, con una serie de nuevas actividades legislativas, se constituye también como el órgano de determinación primario (secundario viene a ser

el Senado de la República), en cuanto el nombramiento de jefe del Distrito Federal a partir de diciembre de 1997.

Veamos con mayor detalle sus nuevas funciones.

8.2.1 Funciones propiamente legislativas

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea de Representantes tiene las siguientes funciones legislativas:

- El artículo 73 fracción VI señala indirectamente la facultad de la Asamblea para legislar en aquellas materias expresamente conferidas a ella.

(Este rubro es de significada importancia ya que, en contrario a lo que sucede con el artículo 124 constitucional: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, nos podemos preguntar si aquí estamos en presencia de funcionarios federales u órganos federales, ya que para que la Asamblea pueda legislar tiene que hacerlo sobre materias EXPRESAMENTE concedidas por la Constitución, lo que nos lleva a afirmar una conclusión y a efectuar una interrogante:

A).- Que el Distrito Federal no es una Entidad Federativa completa sino *sui generis*, ya que su órgano legislativo solamente podrá legislar en materias concedidas expresamente por la Constitución (contrario a lo que sucede con los Congresos Locales, aunque como vimos en el punto 8.1 casi todas las facultades legislativas de los congresos estatales las tiene la Asamblea de Representantes), y,

B).- Si la Constitución se contradice al señalar que la Asamblea de Representantes es un órgano local de gobierno del Distrito Federal -artículo 122 fracción I inciso b) punto 1.- y por otro lado señala pautas constitucionalmente otorgadas expresamente a las autoridades federales; o

que en efecto tanto la Asamblea de Representantes como los asambleístas son funcionarios federales.

- Artículo 122 fracción IV incisos a), b) primer y tercer párrafo; d), e), g).

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al jefe del Distrito Federal y al presidente de la República para su sola publicación;

(Como se desprende y siguiendo las pautas de las disposiciones propias de los órganos legislativos locales y federales, en este caso tal ley no puede ser vetada por el Ejecutivo Federal.

Por otro lado se envía al jefe del Distrito Federal y al presidente de la República para que sea publicada en la Gaceta de Gobierno del D.F., y en el Diario Oficial de la Federación).

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos;

c) "Las leyes federales no limitará la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones no establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas."

d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de:

- Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

- Presupuesto, contabilidad y gasto público;

- Regulación de su contaduría mayor;

- Bienes del dominio público y privado del Distrito Federal;

- Servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal;

- Justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno;

- Participación ciudadana;

- Organismo protector de los derechos humanos;

- Civil;

- Penal;

- Defensoría de oficio;

- Notariado;

- Protección civil;

- Prevención y readaptación social;

- Planeación del desarrollo;
- Desarrollo urbano y uso del suelo;
- Establecimiento de reservas territoriales;
- Preservación del medio ambiente y protección ecológica;
- Protección de animales;
- Construcciones y edificaciones;
- Vías públicas, transporte urbano y tránsito;
- Estacionamientos;
- Servicio público de limpia;
- Fomento económico y protección al empleo;
- Establecimientos mercantiles;
- Espectáculos públicos;
- Desarrollo agropecuario;
- Vivienda;
- Salud y asistencia social;
- Turismo y servicios de alojamiento;
- Previsión social;
- Fomento cultural, cívico y deportivo;
- Mercados, rastros y abasto;
- Cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución;

En cuanto las funciones legislativas de la Asamblea de Representantes señaladas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tenemos:

- Expedir la ley que señale las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico. (artículo 2)

- Emitir la ley que regule la administración pública del Distrito Federal. (artículo 3o. segundo párrafo, 12 fracción II, 87, entre otros).

- Expedir la ley que regule la actuación y atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal en cuanto la incumbencia de éste para perseguir los delitos y ser el representante de los intereses de la sociedad. (artículo 10)

- Expedir la ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos. (artículo 24 fracción I).

- Aunque el Congreso de la Unión aprueba anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública, (artículo 24 fracción II); la Asamblea de Representantes tiene la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos;

Al aprobar el presupuesto de egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo. (artículo 42 fracción II).

- Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal. (artículo 42 fracción III).

- Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal. (artículo 42 fracción VI).

- Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo.

- Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos de este Estatuto de Gobierno, en las mismas materias señaladas en el inciso g) de la fracción IV del artículo 122 constitucional las cuales fueron transcritas anteriormente. (artículo 42 fracción IX).

- Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia ley orgánica. (En consecuencia la Asamblea va a tener que expedir tal ley). La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la ley orgánica de la Asamblea de Representantes. (artículo 43)

- Las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes. (artículo 44).

- Las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal otorgarán atribuciones y funciones sólo a los órganos locales del gobierno del Distrito Federal. (artículo 45).

- La facultad de iniciativa de ley o decreto ante la Asamblea de Representantes compete:

a).- A los representantes a la propia Asamblea del Distrito Federal;
b).- Al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y, c).- Al jefe del Distrito Federal. (artículo 46)

- Expedir leyes que regulen la organización y funciones de la administración pública del Distrito Federal. (artículo 47).

- En cuanto al veto presidencial y dentro del procedimiento legislativo, tenemos al artículo 48 que a la letra dice:

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los Representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

- En cuanto la participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana en la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, ésta se sujeta en su realización hasta por los montos autorizados por la propia Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente.

Ahora bien, en cuanto a los compromisos que el gobierno del Distrito Federal adquiera así como las reglas a que se sujete su participación en tal coordinación metropolitana, se deberán ajustar a lo dispuesto por las leyes que expida la Asamblea de Representantes, las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión tratándose de materias concurrentes y en general a lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate. (artículo 73 fracciones I y III).

- El Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal establezca, mediante ley, a su favor, así como de los rendimientos de los

bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda (artículo 94).

- Los bienes inmuebles de dominio público de la Federación ubicados en el territorio del Distrito Federal, estarán única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales. Sin embargo, respecto a dichos inmuebles, se deberán acatar, en lo conducente las disposiciones que en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dicte la autoridad competente salvo que éstos se destinen al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional... (artículo 96).

- Por medio de ley que emita la Asamblea de Representantes, se pueden crear organismos descentralizados los cuales serán entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Asimismo por medio de ley que emita la Asamblea se podrán fusionar, extinguir o liquidar tales organismos descentralizados. (artículo 98)

- La Asamblea de Representantes expedirá la Ley de Participación Ciudadana (artículo 114, entre otros).

- Tratándose de las leyes que expida la Asamblea de Representantes en materias de: Planeación del desarrollo; reservas territoriales, uso de suelo y vivienda; preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico; infraestructura y servicios de salud; infraestructura y servicio social educativo; transporte público y agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, en ellas se deben establecer los sistemas de dirección, coordinación, y en su caso de desconcentración o descentralización, que permitan aproximar la actuación de la administración pública a los habitantes de la Ciudad. (artículo 118).

- En cuanto a los artículos transitorios publicados con motivo del Estatuto de Gobierno, el quinto nos habla de facultades legislativas de la Asamblea de Representantes, el cual señala la recepción que hace del presidente de la República, el 20 de diciembre de 1994, de la iniciativa de

ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal que se aplicará para el año de 1995.

Por lo que respecta a las iniciativas de ingresos y proyectos de presupuesto de egresos para los años de 1996 y 1997, a más tardar se recibirán los días 30 de noviembre de 1995 y 1996 respectivamente. Tales iniciativas las enviará el Presidente de la República.

En cuanto la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año de 1998, serán remitida en 1997 por el primer jefe del Distrito Federal, el cual las enviará a la Asamblea de Representantes a más tardar el día 30 de noviembre.

8.2.2 Funciones administrativas y de gestión

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea de Representantes tiene las siguientes funciones administrativas y de gestión:

- Indirectamente el artículo 73 fracción VIII señala la facultad de la Asamblea de recibir por parte del jefe del Distrito Federal el informe sobre el ejercicio de la cuenta pública del Distrito Federal.

- El artículo 122 párrafo doceavo de la fracción III determina: "La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del jefe del Distrito Federal."

- Artículo 122 fracción IV inciso b) segundo párrafo.- "La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal."

- Artículo 122 fracción IV inciso c).- "Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se ha cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes."

- Artículo 122 fracción IV inciso f).- "Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;"

- Artículo 122 fracción V segundo y tercer párrafos.- "Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación."

- Artículo 122 fracción VII segundo párrafo.- "Los nombramientos de los magistrados se harán por el jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Las facultades o atribuciones que sobre este particular tiene la Asamblea las cuales son fundamentadas por el Estatuto de Gobierno del D.F., están:

- Aprueba, o en su caso desaprueba, la propuesta que hace el jefe del Distrito Federal del nombramiento de los magistrados que integren el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. (artículo 9).

- Con base en el artículo 30, pueden existir controversias que se susciten entre órganos locales de gobierno del Distrito Federal las cuales se plantearán respecto de actos que uno de los órganos locales impute a otro u otros y que a su juicio invadan la esfera de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para el órgano quejoso.

Pues bien, conforme a la fracción I del artículo 31 del EGDF, para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con base en el procedimiento antes determinado, es necesario que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal lo acuerde por las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

- La Asamblea de Representantes también se encuentra obligada a recibir por parte del presidente de la República, las iniciativas de leyes y

decretos que presente, así como las observaciones a las leyes y decretos expedidos por la propia Asamblea. (artículo 32 fracciones VIII y IX).

- Con base en la fracción I del artículo 42, la Asamblea enviará al presidente de la República y al jefe del Distrito Federal (recordemos que según los transitorios del Estatuto habrá "jefe del Distrito Federal" hasta el 2 de diciembre de 1997) para su sola publicación, la ley orgánica de la ARDF.

- También corresponde a la Asamblea determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública cuando medie solicitud del jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea. (artículo 42 fracción IV).

- Según la fracción V del artículo anteriormente señalado, es facultad de la Asamblea formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el jefe del Distrito Federal para su examen y opinión.

- También puede iniciar leyes o decretos pero exclusivamente relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión. (artículo 42 fracción VIII).

- Recibirá también, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

- a) El procurador general de justicia del Distrito Federal;
- b) El servidor público designado por el presidente de la República encargado de la fuerza pública en el Distrito Federal; y
- c) El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (artículo 42 fracción X).

- Son también facultades administrativas o de gestión de la ARDF especificadas en el artículo 42, las siguientes:

* Citar a servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades. (Fracción XI).

(En cuanto al Departamento del Distrito Federal, que como hemos afirmado existirá hasta diciembre de 1997, el artículo décimo transitorio del Estatuto de Gobierno señala que "La petición de comparecencia de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, ante la Asamblea de Representantes deberá ser formulada por ésta al jefe del Departamento del Distrito Federal.")

* Analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dicho análisis, se considerarán para la revisión de la cuenta pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea. (Fracción XII).

* Aprobar, en su caso, las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo. (Fracción XIII).

* Conocer de la renuncia y aprobar las licencias del jefe del Distrito Federal, que le sean enviadas por el presidente de la República. (Fracción XIV).

* Ratificar, en su caso, los nombramientos que haga el jefe del Distrito Federal de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal y de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal que determina este Estatuto. (Fracción XVI).

* Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad, por conducto de su Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes. (Fracción XVII).

* Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la humanidad. (Fracción XVIII).

- Las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes para su debida aplicación y observancia serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Para su mayor difusión también se publicarán en el *Diario Oficial* de la Federación. (artículo 49).

- Es facultad y obligación de la Asamblea de Representantes recibir por escrito el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal. Este informe se recibirá a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones: (artículo 67 fracción XIV).

- Sobre el Departamento del Distrito Federal, el octavo transitorio del Estatuto de Gobierno señala que: En 1995, 1996 y 1997, comparecerá el jefe del Departamento del Distrito Federal a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para presentar un informe por escrito, sobre el estado que guarda la administración pública del Distrito Federal.

- También es facultad y obligación de la Asamblea recibir por parte del jefe del Distrito Federal, el informe por escrito y por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite. (artículo 67 fracción XIX).

- Conforme al artículo 68, "El secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente."

- Consideramos oportuno señalar la excepción que determina el artículo sexto transitorio del Estatuto de Gobierno: "El servidor público que designe el presidente de la República a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal, comparecerá ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a más tardar los días 20 de diciembre de 1994 y 30 de noviembre de 1995 y de 1996, para explicar las iniciativas de ley de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los años 1995, 1996 y 1997, respectivamente."

- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal resolverá en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes respecto de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el jefe del Distrito Federal. Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y él o los designados entrarán a desempeñar sus funciones.

Si la Asamblea de Representantes desecha el nombramiento, el jefe del Distrito Federal someterá nuevo nombramiento en los términos de la fracción VI del artículo 67 de este Estatuto. (artículo 78)

- En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el jefe del Distrito Federal hará un tercero que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Asamblea.

Dentro de los quince días a que se refiere el artículo anterior, la Asamblea deberá aprobar o no el nombramiento y si nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo, haciendo el jefe del Distrito Federal la declaración correspondiente. Si la Asamblea desecha el nombramiento, cesará en sus funciones el magistrado provisional y el jefe del Distrito Federal le someterá un nuevo nombramiento. (artículo 79).

- En cuanto a las delegaciones del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes interviene en la ratificación de los delegados nombrados por el jefe del Distrito Federal. Tal ratificación se hará con el voto de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva. (artículo 106)

Es conveniente aclarar que los delegados son removidos exclusivamente por el jefe del Distrito Federal.

- En cuanto a la ratificación del nombramiento de los delegados, la Asamblea deberá hacer tal dentro del término de diez días naturales a partir de su recepción. En caso de que no ratifique un nombramiento, el jefe del Distrito Federal hará uno nuevo; pero si no es posible por conclusión del periodo de sesiones, la designación tendrá el carácter de provisional en tanto se analiza y aprueba en su caso, en el siguiente periodo ordinario de

sesiones. La ley orgánica regulará el procedimiento interno a que se sujetará la ratificación. (artículo 107).

- Aquí también encontramos excepciones marcadas por los transitorios del Estatuto de Gobierno, en este caso es el noveno el cual fundamenta que el jefe del Departamento del Distrito Federal, en 1994, nombrará previo acuerdo del presidente de la República a los delegados del Departamento del Distrito Federal, y se sujetarán a la ratificación de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conforme al procedimiento vigente para la ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

(Consideramos que esto se debe de interpretar en el sentido de que a partir de 1995 hasta noviembre de 1997, el nombramiento de los Delegados será hecho exclusivamente por el jefe del Departamento del Distrito Federal con ratificación de la Asamblea de Representantes sin intervención o acuerdo del presidente de la República, y bajo el procedimiento para la ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal).

- Para efectos de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, se constituirá un comité de trabajo, integrado por servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y por una comisión de Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, electos por su Pleno, en el número que determine la ley. (Esta ley debe ser la Orgánica de la ARDF).

El comité realizará los trabajos necesarios, con los apoyos técnicos que requiera, con cargo a la administración pública del Distrito Federal. (artículo 109).

- El artículo 110 señala los elementos que deben observar (independientemente de los internamente acordados) los miembros del comité y la Asamblea de Representantes para efectos de determinar la variación territorial en el D.F.

- El Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal será formulado por el jefe del Distrito Federal y sometido a la aprobación de la

Asamblea de Representantes del Distrito Federal... (Primera parte del Artículo 119)

- Por último y en cuanto al proyecto de presupuesto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para los años de 1995, 1996 y 1997, se enviarán al presidente de la República para su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal. (Artículo décimo tercero transitorio del Estatuto de Gobierno del D.F.).

8.2.3 Funciones parlamentarias y de gobierno

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea de Representantes tiene las siguientes funciones, que son catalogadas como novedosas conforme al sistema jurídico mexicano, y que nosotros hemos calificado como parlamentarias y de gobierno:

- Artículo 122 fracción VI incisos a), b), c), d), e) y g).- "El jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El jefe del Distrito Federal será nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a 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 será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del jefe del Distrito Federal;

b) El jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del presidente de la República;

c) En caso de falta temporal del jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento de jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en periodo de sesiones, el presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;

e) El jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado;

g) El jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que correspondan al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas."

En cuanto lo señalado por el Estatuto de Gobierno del D.F., tenemos:

- Ratificar, en su caso, el nombramiento del jefe del Distrito Federal que le someta el presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en este Estatuto, así como tomar la protesta correspondiente. (artículo 42 fracción XV).

- El presidente de la República someterá el nombramiento de jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para su ratificación, la que resolverá dentro de un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que sea recibido dicho nombramiento. Si el nombramiento no fuese ratificado, el presidente de la República formulará un segundo nombramiento que presentará a la Asamblea para su ratificación, la que resolverá dentro del mismo plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que sea recibido. En ambos casos, la ratificación requerirá el voto de la mayoría de los miembros presentes en la sesión respectiva. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará el nombramiento del jefe del Distrito Federal en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de este Estatuto. (artículo 53).

- La comisión dictaminadora competente de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, previo a la ratificación, podrá citar al representante popular nombrado por el presidente de la República para ocupar el cargo de jefe del Distrito Federal, para responderle a los cuestionamientos de sus miembros respecto al gobierno de la Ciudad.

La ley orgánica de la Asamblea regulará el procedimiento interno a que se sujetará la ratificación. (artículo 54).

- En el caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no ratifique el segundo nombramiento del jefe del Distrito Federal hecho por el presidente de la República, aquélla inmediatamente lo hará del conocimiento tanto del presidente de la República como de la Cámara de Senadores, a efecto de que esta última haga directamente el nombramiento dentro de los cinco días siguientes a aquél en que sea recibida la comunicación correspondiente.

Durante los recesos de la Cámara de Senadores, la comunicación se hará a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que convoque de inmediato a sesiones extraordinarias a dicha Cámara. (artículo 55)

8.3 Integración

Independientemente de que todo lo relacionado con la integración específica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, esto es, sus comisiones generales o específicas, ordinarias o especiales, etcétera, se detallarán con mayor precisión en la ley orgánica que sobre la Asamblea de Representantes ella misma se expida, así como en su posible reglamento interno que también seguro se decretará, (en la fecha que esto se escribe no se ha conformado siquiera la III Asamblea de Representantes), a continuación pasaremos a señalar características sobre la integración en general que tendrá la Asamblea de Representantes del Distrito Federal bajo sus nuevas atribuciones, funciones, obligaciones y facultades.

El artículo 37 del Estatuto de Gobierno, y cuando determina sobre la integración de la Asamblea, nos señala que la misma se llevará a cabo conforme a lo establecido por el artículo 122, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables. (Estas demás disposiciones aplicables a la fecha (fines de julio de 1994) son: El propio Estatuto de Gobierno; el artículo décimo cuarto transitorio del Estatuto, así como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente sus artículos 344, 345 y siguientes).

La fracción III del artículo 122 considera:

"La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados." ⁹⁵

"Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución." ⁹⁶

⁹⁵ La fracción IV del artículo 77 Constitucional señala la expedición de convocatoria para la celebración de elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de aquellos electos bajo el principio de mayoría. En cuanto a las vacantes de aquellos electos por el principio de representación proporcional, las ausencias serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de haberseles asignado los diputados que le hubieren correspondido.

⁹⁶ Art. 55. "Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades señaladas en el artículo 59."

El artículo 59 señala: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes."

El artículo 62 establece: "Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador."

"La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y;

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto en los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios;⁹⁷ y

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea."⁹⁸

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como

Y por último, el 64 dicta: "Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falte."

⁹⁷ Esto es 41.58 asambleístas.

⁹⁸ La mayoría absoluta de la Asamblea es de 34 representantes.

para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.⁹⁹

Respecto comentarios especiales que podemos efectuar en cuanto la integración de la Asamblea de Representantes, es que como principal característica es que se trata de seguir el ejemplo de las Cámaras legislativas federales, esto es, su integración sigue las pautas dictadas por el órgano federal, dejándole exclusivamente atribuciones "propiamente administrativas internas" a la Asamblea de Representantes las cuales serán establecidas en la ley orgánica que debe expedir la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Su integración también debe ser efectuada por sujetos que intervengan aportando soluciones o tengan conocimiento de los problemas propias del territorio por el que desean ser electos, por lo que el ejemplo de representatividad, como en otros niveles locales, también es una ambición que se desea cumplir.

En síntesis y bajo este enfoque particularizado de la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sus lineamientos son marcados en pautas generales por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ningún elemento de "soberanía local" que se hubiese establecido en el Estatuto de Gobierno, por lo que en este rubro, se desprende también la intención "federalizada" de este órgano "cuasi-legislativo".

Ya por último, y estableciendo rasgos de integración interna o específica, el artículo 38 del Estatuto de Gobierno determina que la Asamblea contará con una mesa directiva (como todo órgano parlamentario) conformada por un Presidente así como por los Vicepresidentes y Secretarios que disponga su ley orgánica.

⁹⁹ El artículo 41 habla sobre los derechos políticos de los partidos, la existencia del Instituto Federal Electoral, las características del Tribunal Federal Electoral, entre otras cuestiones. Y el artículo 60 señala funciones, atribuciones, obligaciones y facultades del Instituto Federal Electoral así como del Tribunal Federal Electoral.

También dice el artículo que dispondrá de las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que por supuesto determine su presupuesto.

8.4 Periodo de sesiones

Como todos los órganos legislativos de nuestro país, la Asamblea de Representantes no es la excepción a los principios de establecimiento de dos períodos de sesiones: Los ordinarios (confirmados por dos períodos) y los extraordinarios (con un número ilimitado pero debidamente justificados).

En iguales términos se fundamentan los ordinarios tanto en la Constitución General (Párrafo 12 de la fracción III del artículo 122) así como en el Estatuto de Gobierno (Artículo 39).

Así se establece que la Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

Sobre el particular de sesiones ordinarias el artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, determina que a partir del 15 de marzo de 1995, los periodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto. (Es decir las antes expresadas).

Ahora bien por lo que respecta al inicio del primer periodo ordinario de sesiones de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal y conforme al artículo tercero transitorio publicado con motivo de la reforma constitucional antes señalada, éste será a partir del 15 de noviembre de 1994, fecha en que se constituye como tal. En cuanto al término de éste

primer periodo ordinario de sesiones de la III Asamblea, será el 15 de enero de 1994.¹⁰⁰

En cuanto a las sesiones extraordinarias, éstas se celebran durante los recesos de los periodos ordinarios de la Asamblea. Las razones de tales son para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del presidente de la República o del jefe del Distrito Federal. (La Comisión de Gobierno la analizamos en el punto 8.7 de la presente tesis).

En cuanto a la solicitud de convocatoria de sesiones extraordinarias, esta debe ser por escrito y señalar el asunto o asuntos que deba resolver el pleno de la Asamblea y las razones que la justifique.

- Los artículos del Estatuto de Gobierno que hacen mención a algunas de las actividades que llevará la Asamblea en sesiones ordinarias ya sean en el primer o segundo periodo, o sin especificar en cual de ellos, están los que a continuación se mencionan:

Artículos 42, fracción X; 48; 55, fracciones I y III; 67, fracción XIV y XV, 107, así como los transitorios 8 y 12.

8.5 Resoluciones legislativas de la Asamblea de Representantes

Dada la nueva concepción de la Asamblea de Representantes, ésta será un órgano cuasilegislativo, es decir, tendrá aquellas facultades para legislar en materias expresamente concedidas por la Constitución y por el Estatuto de Gobierno.

La facultad reglamentaria que en sus I y II "legislaturas" poseía, ahora se le han eliminado.

¹⁰⁰ Cfr. artículo 73, fracción VI, base 3a, antepenúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta la entrada en vigor de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993.

Con base en el artículo 40 del EGDF, toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al presidente de la República por el presidente y por un secretario de la Asamblea, en esta forma: "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal decreta": (texto de la ley o decreto).

Antes de pasar a enumerar las otras disposiciones que podrán emanar de la Asamblea, fundadas en leyes o decretos, creemos oportuno señalar lo que doctrinalmente se ha resuelto al discutir sobre las diferencias de las leyes con los decretos.

Desde un punto de vista generalizado, ley es todo ordenamiento que derivado del proceso legislativo, guarda las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción cuya aplicación e interés va dirigido a todos los gobernados.

En tanto que decreto, es una disposición también general, abstracta y obligatoria emanada del proceso legislativo, pero dirigida a un sector determinado de los gobernados, es decir, aquellos que cumplan ciertos supuestos.

Algunas reglas que los órganos legislativos mexicanos han empleado para desprender reglas de diferenciación, están:

Cuando el Congreso de la Unión tiene como propósito específico reformar, adicionar o derogar una ley se emplea la figura del decreto, con algunas de las siguientes fórmulas,

- a) Decreto que reforma...;
- b) Decreto que reforma y deroga...;
- c) Decreto que reforma y adiciona...;
- d) Decreto que reforma, deroga y adiciona..." o
- e) Decreto que modifica...

Cabe señalar que, rompiendo esta práctica, el legislador ha optado por denominar ley al cuerpo normativo conocido como "miscelánea fiscal", que siendo un decreto de modificaciones le ha denominado "ley que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones fiscales".

También se denominan decretos, por aludir a actos determinados y no contener normas abstractas impersonales, las que aprueban tratados, y las que autorizan a recibir condecoraciones de países extranjeros, o al Presidente de la República a ausentarse del país.¹⁰¹

En cuanto a las disposiciones que emanarán a partir de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, compaginadas o derivadas de la actividad parlamentaria o legislativa, que se fundamentarán leyes o decretos, creemos que su denominación idónea será aquella que, por concisa y sencilla, permita distinguir al cuerpo normativo de otros, dando al mismo tiempo la idea tanto de su ámbito material como espacial de aplicación.

De cualquier forma, de la actividad de la ARDF podrán emanar códigos, acuerdos, aclaraciones, actas, autorizaciones, avisos, bandos, bases circulares, estatutos, fe de erratas, informes, manuales, oficios, ordenanzas, planes, presupuestos, programas, reglas, reglamentos, Tarifas, entre otros.

En cuanto a las leyes, en ciertos casos se ha considerado necesario incluir la denominación de ley orgánica o reglamentaria. Sin abundar en las posturas doctrinales, se puede decir que las leyes emanadas de la Constitución, que por su mandamiento deben estar acordes con ella, reciben el nombre de ordinarias.

La doctrina ha llamado orgánicas a aquellas leyes que fijan las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada, y reglamentarias a las que desarrollan algún precepto constitucional.

La Constitución en diversos preceptos da bases generales respecto de una materia e indica, en el propio precepto, que será la ley la que

¹⁰¹ H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, La legislación federal en disco compacto, segunda edición, México, febrero de 1994.

establecerá las bases y modalidades para el ejercicio de un derecho, para el cumplimiento de ciertas atribuciones, o para fijar casos, condiciones, requisitos, etcétera. La ley que haga este desarrollo podría denominarse ley reglamentaria. Cabe aclarar que omitir en la denominación el carácter de la ley no implica que varíe su naturaleza.¹⁰²

Por otro lado, la ley reglamentaria no debe confundirse con el reglamento.

La primera, es un cuerpo normativo emanado del Poder Legislativo y tiene como función desarrollar un precepto constitucional.

El reglamento en cambio, es una norma expedida por algún Titular del Ejecutivo que tiene como función desarrollar preceptos de una ley ordinaria. (Este punto, respecto al Distrito Federal, lo analizaremos en el siguiente apartado).

Pueden existir también leyes que tengan una naturaleza mixta por contener a la vez disposiciones orgánicas y reglamentarias. En este caso, no parece conveniente incluir en la denominación su naturaleza. Un ejemplo de ley mixta sería la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en Materia Nuclear que al mismo tiempo que regula todo lo relacionado con actividades nucleares, también incluye la estructura orgánica del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares como organismo descentralizado.¹⁰³

8.6 Facultad reglamentaria

La facultad reglamentaria es aquella que en nuestro país, la ejercen los titulares de los poderes ejecutivos, ya sean gobernadores estatales o el presidente de la República para efectos de desarrollar o integrar un ordenamiento emanado de los poderes legislativos.

¹⁰² *Ibidem.*

¹⁰³ *Ibidem.*

Con motivo de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, una de las actividades que principalmente desarrolló ésta, si no es que la más importante, fue precisamente ejercer la facultad reglamentaria que había sido conferida por el Ejecutivo Federal a dicho cuerpo administrativo-legislativo.

En ocasión de la Reforma Política del Distrito Federal de los años 1993-1994, el Constituyente Permanente de la Federación decide reintegrarle tal facultad reglamentaria al Ejecutivo Federal y se incorpora también al jefe del Distrito Federal en los siguientes términos:

- Artículo 17 fracción V. "Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

V. Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos que expidan el presidente de la República y el jefe del Distrito Federal así como ..."

- Artículo 67 fracción III. "Las facultades y obligaciones del jefe del Distrito Federal son las siguientes:

III. Expedir los reglamentos gubernativos para la ejecución y desarrollo de las leyes que emita la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."

- Artículo 90. "Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el jefe del Distrito Federal, deberán ser refrendados por el Secretario que corresponda según la materia de que se trate."

[El segundo párrafo del inciso g) de la fracción VI del artículo 122 constitucional, dice: "Todos los reglamentos y decretos que expida el jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno"].

- Artículo 92. "La administración pública del Distrito Federal implementará un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitan el Congreso de la Unión en las materias relativas al

Distrito Federal y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de los reglamentos que expidan el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el jefe del Distrito Federal, ..."

Por último está el tercero transitorio del Estatuto de Gobierno:

Artículo Tercero transitorio. "En tanto es nombrado el primer jefe del Distrito Federal; el presidente de los Estados Unidos Mexicanos proveerá en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal asimismo podrá dictar reglamentos gubernativos para el Distrito Federal."

Este último artículo es de gran importancia ya que como se desprende del mismo en relación con el quinto transitorio del decreto de reforma constitucional del 25 de octubre de 1993 como con el cuarto transitorio del Estatuto de Gobierno, hasta el 2 de diciembre de 1997 la facultad reglamentaria del Distrito Federal la podrá ejercer exclusivamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y nunca el jefe del Departamento del Distrito Federal. A partir de la fecha antes dicha, la podrán llevar a cabo tanto el presidente de la República como el primer jefe del Distrito Federal.

Por otro lado, es necesario preguntarnos, ¿quién va a refrendar los reglamentos expedidos por el presidente de la República, si para la aplicación del artículo 90 del EGDF, es necesario que se cumpla el supuesto de que el jefe del Distrito Federal ejercite tal derecho hasta diciembre de 1997?

Nosotros consideramos que lo debe hacer el jefe del Departamento del Distrito Federal, siendo ésta su única participación posible en materia de expedición de reglamentos gubernativos.

8.7 De la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Este órgano interno de la Asamblea de Representantes va a venir a conformarse como una especie de Comisión Permanente.

Sus características plenas de funcionamiento a la fecha en que se escribe esto (agosto de 1994) no las conocemos de manera orgánica, ya que debemos esperar a que se conforme la III Asamblea de Representantes del D.F., y expida su ley orgánica, que entre otras materias, deberá regular algunas de las facultades y atribuciones que tendrá tal órgano.

De cualquier forma, tanto la Constitución en su artículo 122 como el Estatuto de Gobierno, nos dan las pautas para considerar a ésta Comisión de Gobierno como un órgano integrador de la Asamblea con conformación y competencias muy parecidas, si no es que iguales, a las de las Comisiones Permanentes de los órganos legislativos estatales.

Los artículos que señalan lo antes expresado son, en cuanto la Constitución, el 122, doceavo párrafo de la fracción III, y el inciso d) de la fracción IV.

Del Estatuto es la sección II del título cuarto, que comprende los artículos 50 y 51.

La integración de la Comisión de Gobierno será de manera plural y conforme los términos que señale la ley orgánica de la Asamblea de Representantes.

Sus integrantes serán electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea.

Será presidida por quienes designen los miembros de la propia comisión y se elegirá e instalará durante el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio.

Con base en el artículo 51 del EGDF, la Comisión de Gobierno tendrá las atribuciones que le confiera la ley orgánica de la propia Asamblea, además de las siguientes:

I. Ratificar, en su caso, el nombramiento de jefe del Distrito Federal dentro de los cinco días siguientes a aquél en que lo reciba y someterlo al Pleno de la Asamblea, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, para su aprobación definitiva;

II. Acordar a petición del presidente de la República o del jefe del Distrito Federal o por excitativa de la mitad más uno de los Representantes que la integran, la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea de Representantes. La convocatoria precisará por escrito, el asunto o asuntos que deba resolver el Pleno de la Asamblea y las razones que la justifiquen;

III. Recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; y

IV. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de la Asamblea de Representantes."

Con lo antes señalado, podemos concluir que la gran diferencia que existe entre la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con las comisiones permanentes estatales, es que la primera siempre va a estar conformada, independientemente de estar en sesiones ordinarias o en receso, durante los tres años de cada periodo legislativo-administrativo, y por otro lado, podemos concluir que la Comisión de Gobierno tendrá ciertas facultades estando en periodos ordinarios (que se señalarán en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes), y otras facultades las cuales se señalan en el EGDF y que también se pueden fundamentar en tal Ley Orgánica, respecto a facultades o atribuciones que ejercerá cuando no existan sesiones ordinarias.

Por lo tanto, podemos considerar que ésta Comisión sí será un órgano de actividad "Permanente".

En cuanto otros artículos del Estatuto que señalan funciones de la Comisión de Gobierno y que de manera general han quedado precisadas en el presente apartado, están el 32, fracción X; 42, fracción XVII; 43 y el 67 fracciones VIII y X.

CAPITULO IX

DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

9.1 Sistema de nombramiento

Uno de los mayores puntos de discusión cuando se debatía en el Congreso de la Unión y específicamente en la Cámara de Diputados lo relativo a la reforma constitucional del "nuevo" artículo 122, fue lo concerniente al sistema de nombramiento del jefe del Distrito Federal.

Lo mismo sucedió cuando en el seno del Congreso se discutía el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.¹⁰⁴

Esta serie de posiciones se fundamentaron principalmente por dos cuestionamientos, si el sistema por el cual se nombraba al jefe del Distrito Federal era siguiendo las consideraciones que se toman en cuenta para nombrar a los titulares del gobierno de un estado bajo el sistema parlamentarista o, en su caso, el medio de nombramiento era una derivación de elección indirecta (como en el caso de los Estados Unidos).

Las conclusiones son, a nuestro parecer, muy sencillas. Así que, siguiendo la doctrina que, sobre estos temas existe en demasía, consideramos prudente simplemente manejar nuestro punto de vista y dejar para otras ocasiones las particularidades de ambos sistemas, esto es, preferimos ahondar en los problemas prácticos del nombramiento del jefe

¹⁰⁴ El *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto a la discusión del artículo 122 se dio el 3 de septiembre de 1993.

Por lo que respecta a la discusión del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue publicado en el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados el 7 de julio de 1994.

del Distrito Federal, y dejar para otra oportunidad si es un sistema de nombramiento con derivación parlamentaria o indirecta, no sin antes señalar lo siguiente:

Con base en las posiciones antes mencionadas, nosotros consideramos que el sistema de nombramiento para el jefe del Distrito Federal no es indirecto ya que para este caso no se eligen electores para tales efectos, esto es, no vamos a elegir a una masa de candidatos o triunfadores electos para que de todos los elegidos o electos se represente o manifieste un sentido único y generalizado, y por otro lado, consideramos que tampoco es parlamentario porque no es una asamblea únicamente la que elige, ni tampoco porque en el caso del jefe del Distrito Federal, éste vaya a ser miembro exclusivamente de la Asamblea que elige.

Y esto se explica porque por un lado en este sistema del Distrito Federal participan el titular del Ejecutivo federal, por otro lado, la Asamblea de Representantes y se puede dar el caso de que también lo haga una de las Cámaras del Congreso de la Unión, esto es la de Senadores.

El sistema de gobierno parlamentario es de origen inglés, países como España basan su gobierno en este sistema. ¹⁰⁵

La característica principal de éste sistema de gobierno, es que la legitimidad democrática se centra en un único órgano, mientras que el sistema presidencial se caracteriza por el dualismo de sus órganos superiores democráticamente determinados. Ambos sistemas son especies de la democracia parlamentaria. ¹⁰⁶

¹⁰⁵ Como bibliografía puede consultarse Muñoz, Jorge. "El parlamentarismo" en Revista del Colegio de Abogados, núm. 76, Costa Rica, 1952, p. 135; Fraile Clivilles, Manuel, Introducción al derecho constitucional español, Madrid, Rivadeneyra, 1975, pp. 163 y 247; Raigosa Sotelo, Luis, "El control parlamentario en España, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, n. 1, vo. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, p. 154; Sánchez Agesta, Luis, "Poder ejecutivo y división de poderes", en Revista Española de Derecho Constitucional, n. 3, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 25 y Tomás Villarroya, Joaquín, Breve historia del constitucionalismo español, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 31 y sigs.

¹⁰⁶ Aragón, Manuel, citado por Pedroza de la Llave, Susana, Las sesiones informativas o comparencias y el control parlamentario, estudio comparado España-México, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 1994, p. 88 y ss.

Como otras características del sistema parlamentario tenemos que, en la realidad, el Parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad, como es el caso del rey en una monarquía.¹⁰⁷ En este sistema, el gobierno debe contar con la confianza de la Cámara, estando también sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción de censura, éste, a su vez puede proponer al jefe de Estado la disolución del Parlamento.¹⁰⁸

Los miembros del gobierno¹⁰⁹ pueden ser también miembros del Parlamento, pero no necesariamente deben ser parlamentarios.

Es así que podemos concluir que el sistema de nombramiento del jefe del Distrito Federal, si guarda más características parlamentarias que de electores indirectos, pero su naturaleza es muy especial ya que, fundamentados en las tesis federalistas (en cuanto las particularidades de los gobiernos de las capitales federales que no impiden que sus sistemas de gobiernos tengan que ser exclusivistas, específicos o concretos), es totalmente válido establecer sistemas de nombramientos tan particulares, siempre y cuando éstos hayan pasado, según nuestro parecer, por dos cuestiones primarias: que no se atente contra la Constitución General y que sea producto del acuerdo de todos los integrantes del pacto federal.

El sistema de nombramiento del jefe del Distrito Federal, en consecuencia, es producto del federalismo mexicano por un lado, y por otro, guarda la caracterización de dar participación al interés popular, en este caso, de los ciudadanos del Distrito Federal.

El sistema de nombramiento ya ha sido analizado al tocar en el presente trabajo los puntos relativos a las facultades del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, respecto al D.F.

¹⁰⁷ Allue Buiza, Alfredo, El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas. Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990, p. 11.

¹⁰⁸ Fraile Clivilles, Manuel. *op. cit.*, p. 164.

¹⁰⁹ Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, "Los órganos constitucionales". en Introducción al sistema político español, Barcelona, Teide, 1983, pp. 174 y 176.

En tal virtud vamos a señalar en el presente apartado aquellos elementos que consideramos más importantes en este rubro.

- En cuanto su nombramiento, éste puede ser hecho por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos o por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

- El nombramiento puede ser de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal; diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal.

- El asambleísta, diputado o senador en quien recaiga el nombramiento, debe pertenecer al partido político que por sí mismo haya obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

- El nombramiento se somete a la ratificación de la Asamblea de Representantes, la cual contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo.

- Si el nombramiento no es ratificado, el presidente de la República, dentro de un plazo de cinco días, presentará a la Asamblea un segundo nombramiento también para su ratificación. La Asamblea también goza del plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que recibió el nombramiento.

- En ambos casos se necesita del voto de la mayoría (mayoría absoluta) de los miembros presentes en la sesión respectiva.

- Existirá una comisión dictaminadora competente en la Asamblea de Representantes, la cual entre otras cosas, y previo a la ratificación del nombramiento, podrá citar al representante popular nombrado por el presidente de la República para ocupar el cargo de jefe del Distrito Federal, para responder a los cuestionamientos de sus miembros respecto al gobierno de la Ciudad.

- La ley orgánica de la Asamblea de Representantes, regulará el procedimiento interno a que se sujetará la ratificación del nombramiento.

- Si la Asamblea no ratifica el segundo nombramiento, lo comunicará al presidente de la República, a la Cámara de Senadores y si ésta se encuentra en receso, la comunicación se hará a la Comisión Permanente la que convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias a la Cámara de Senadores.

- Si no hubiere ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del jefe del Distrito Federal.

(Ni la Constitución ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalan con qué votación se elige en la Cámara de Senadores, al jefe del Distrito Federal, aunque el Estatuto de Gobierno sí determina que se podrá hacer conforme a las normas internas del Senado).¹¹⁰

- El nombramiento que haga directamente el Senado de la República será comunicado a los Poderes de la Unión y a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

- Puede ser el caso que el nombramiento del jefe del Distrito Federal ocurra en un momento en que la Asamblea de Representantes no se encuentre en periodo de sesiones ordinarias para efectos de la ratificación, en este caso, la presentación del nombramiento para su ratificación se presenta a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva.

Conforme a la fracción I del artículo 51 del EGDF, la Comisión de Gobierno ratifica este nombramiento dentro de los cinco días siguientes a aquél en que lo reciba, y por otro, lo debe someter al pleno de la Asamblea en el siguiente periodo ordinario de sesiones para su aprobación definitiva.

Aunque la ley se puede interpretar como imperativa en este ordenamiento, debemos de considerar, ya que la constitución guarda los tres supuestos antes señalados de posible nombramiento, que el pleno de la Asamblea puede no aprobar en forma definitiva la ratificación hecha por la

¹¹⁰ Confrontar el capítulo cuarto de éste trabajo en cuanto a cuáles son las normas internas que regulan el actuar de la Cámara de Senadores.

Comisión de Gobierno, por lo que deben de seguirse los siguientes supuestos.

(Esto significa que, vgr., podemos tener un jefe del Distrito Federal del 1 de enero de un año hasta el 15 de marzo del mismo, o bien, del 1 de mayo de un año hasta el 16 de septiembre del mismo, sin que sea ratificado su nombramiento en forma definitiva; y por otro lado, y ya que la Constitución así lo señala, a pesar de que la Comisión de Gobierno de la Asamblea del Distrito Federal y como lo veíamos en el capítulo anterior, es un órgano "permanente", no tiene facultades para convocar a sesión extraordinaria y así conocer el caso de ratificación de nombramiento del jefe del Distrito Federal.)

- Existe también considerado el nombramiento del jefe del Distrito Federal en el caso de que exista falta temporal, la cual no podrá exceder de 30 días, de falta absoluta o de remoción del jefe del Distrito Federal. En este caso, consideramos que la opción que da la Constitución es la congruente y la que por ser nuestro máximo ordenamiento jurídico, debemos seguir. El inciso c) de la fracción IV del artículo 122, señala que, bajo los supuestos dichos, el presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, (que implica el procedimiento arriba detallado), un sustituto que concluirá el periodo respectivo.

En cambio el artículo 62 del EGDF, bajo los mismo supuestos y como "reglamentario" de los supuestos antes dichos, señala que solamente el presidente de la República procederá a nombrar, conforme a lo dispuesto en este Estatuto, un sustituto que concluirá el periodo respectivo.

Consideramos que las fallas que comete el Estatuto de Gobierno, es señalar exclusivamente los dos primeros supuestos del nombramiento en los que efectivamente participa el presidente de la República, habiéndoseles olvidado que en dado caso de que la Asamblea no ratifique los dos primeros nombramientos, el Senado directamente hará el nombramiento y ratificación; y el otro error que comete, es que el nombramiento se haga solamente según lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno, debiendo decir también "conforme al procedimiento señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

- El ciudadano que ocupe el cargo de jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.

Si bien hemos tratado de dilucidar y dar nuestra opinión en este apartado respecto al sistema de nombramiento del jefe de gobierno del Distrito Federal tomando en consideración la reforma constitucional así como su reglamentación en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tenemos que señalar nuestros puntos de vista en cuanto la posibilidad de una elección directa.

La reforma constitucional partió del requerimiento que la opinión pública y sobre todo, los gobernados del Distrito Federal hacían en cuanto su participación en la toma de decisiones del gobierno de su ciudad. Hemos señalado de igual forma, que uno de los temas, si no el más, que mayor polémica ocasionó en la discusión parlamentaria a la reforma política fue precisamente el del sistema de nombramiento del jefe del gobierno.

Sin embargo, también es necesario reconocer que una gran parte de la opinión pública de la ciudad de México se ha venido manifestando en que la elección de tal funcionario sea por la vía de elección directa mediante el voto ciudadano universal, libre y secreto.

Este sistema es claro que no atentaría contra ningún principio federal mexicano, al contrario, vendría a ratificar la fundamentación de un estado democrático. Por ésto, nosotros estaríamos de acuerdo en que la elección se efectúe por esa vía.

Para hacerlo viable, se tendría que modificar el artículo 122 constitucional así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La opción propiamente democrática que se buscaría es que el nombramiento del jefe de gobierno se hiciera directamente por los ciudadanos del Distrito Federal y ya no bajo el sistema *sui-géneris* que se estableció para el efecto.

9.2 Inelegibilidad

Interpretando a *contrario sensu* los artículos 122, fracción VI, inciso a) de la Constitución, así como el 52 del EGDF, nunca podrán ser nombrados como jefes del Distrito Federal, diputados federales o senadores electos por cualquiera de los distritos electorales del país, distintos a los pertenecientes al Distrito Federal.

Tampoco podrán ser elegibles, cuando el nombramiento corresponda efectuarlo a la Cámara de Senadores, aquellos representantes a la Asamblea del Distrito Federal, diputados federales o senadores que habiendo sido nombrados por el presidente de la República no hubieran sido ratificados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero, en el mismo proceso de nombramiento (artículo 56 segundo párrafo, EGDF).

Esto implica que siendo otro proceso, esto es, siendo otra Asamblea la que tenga que ratificar, sí podrá ser nombrado y ratificado aquel que haya sido propuesto en otro proceso.

Conforme a los principios antirreleccionistas que para los titulares ejecutivos existe en nuestro país, el caso del Distrito Federal no es la excepción, ya que conforme al segundo párrafo del artículo 60 del EGDF, "el ciudadano que ocupe el cargo de jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo".

Por supuesto que en estos supuestos no se incluye al ciudadano que quede a cargo del "despacho de los asuntos de la administración pública del Distrito Federal."

9.3 Faltas temporales, licencias y renuncia

La primera licencia, no sobre el cargo de jefe del Distrito Federal, que debe solicitar el ciudadano nombrado y ratificado para tal cargo, es aquella que se deriva de su encargo como representante popular. Este tema lo trataremos en el punto relativo a la duración del cargo.

Conforme al Estatuto de Gobierno las faltas temporales en que puede incurrir el jefe del Distrito Federal son de dos tipos: a) aquellas que no excedan de 30 días y b) aquellas que excedan de 30 días.¹¹¹

Ante el primer supuesto, consideramos que la falta temporal puede ocurrir por causas que no sean tan graves, pero que necesitan ser presentadas las posibles licencias. En este tipo de ausencia, el encargado del Despacho será el secretario de Gobierno en funciones.

En cuanto al segundo supuesto, ya estaremos hablando de una causa de falta temporal tan grave que ésta hace que sea por más de 30 días y en consecuencia se da el caso de nombrar un sustituto (ver artículo 62 del EGDF).

Creemos que el término utilizado por el legislador no es el correcto, ya que considera al mismo nivel la falta temporal por más de 30 días como la falta absoluta.

Estamos de acuerdo que en el caso de falta absoluta se quede encargado del Despacho el secretario de Gobierno en funciones y se proceda a nombrar, conforme al procedimiento de la Constitución y del Estatuto, un sustituto.

En el caso de la falta temporal mayor a 30 días, creemos que el término que el legislador debió utilizar es el de suplencia o interinato, ya que, como hemos determinado, bajo los supuestos señalados por el artículo 62 del EGDF, equipara en el mismo sentido la falta "temporal" por más de 30 días así como la falta absoluta, y en ambos casos ordena nombrar a un

¹¹¹ Cfr. artículos 61 y 62.

sustituto. (Caemos entonces en el entredicho de que no debió llamarle "falta temporal" si es que necesariamente se encargará del despacho el Secretario de Gobierno en funciones y el presidente de la República procederá a nombrar, bajo el procedimiento de ley, un jefe del Distrito Federal sustituto).

Conforme a las faltas temporales, el procedimiento para solicitar las licencias es que el presidente de la República la solicite por parte del jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes del D.F., quien deberá aprobarlas (artículo 42 fracción XIV del EGDF)

Consideramos que en los términos en que están redactados los artículos 42 fracción XIV, 61 y 62 del EGDF, la única licencia que sobre falta temporal puede solicitar el presidente de la República en favor del jefe del Distrito Federal, es aquella que no exceda de 30 días. Aquí la Asamblea debe aprobar o desaprobado.

En cuanto a la licencia por falta temporal mayor de 30 días, creemos que la misma podrá aprobarse o desaprobarse, pero en caso de aprobarse no estaremos hablando de falta temporal mayor de 30 días, ya que, conforme al artículo 62, se nombrará otro jefe del Distrito Federal.

En cuanto a la renuncia del jefe del Distrito Federal, es conveniente aclarar aquí que como el cargo no es de elección popular, en consecuencia puede ser renunciante.

Los términos en que deberá hacerse la misma es simplemente la comunicación que dará a conocer el presidente de la República a la Asamblea de Representantes, es decir, la Asamblea simplemente conoce y no califica motivos o causas.

Esto, y bajo los principios de que la Asamblea debe ratificar el nombramiento del jefe del Distrito Federal, consideramos que no es equitativo y no da fuerza a la Asamblea para discutir la razón, lo que esperamos no provoque conflictos políticos serios, ya que podría darse el caso de que el presidente de la República, aunque el jefe del Distrito Federal no lo exprese, pueda presentar la renuncia de éste a la Asamblea de Representantes, y como ésta solamente tiene la facultad de "conocer"

sobre la renuncia, la misma no puede participar en la discusión para aprobarla o desaprobala.

9.4 Protesta

Con base en el artículo 128 constitucional, todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Esta protesta es una derivación de lo que a principios del México Independiente se conoció como el juramente del cargo. Sin embargo, y como en este trabajo no pretendemos hablar sobre los antecedentes de la protesta, solamente diremos que en el caso del jefe del Distrito Federal, y con fundamento constitucional, no representa excepción alguna en cuanto su no formulación.

Al contrario, la protesta que rendirá el jefe del Distrito Federal es tan importante, que el EGDF, le ha conferido un artículo particular el cual dice:

Artículo 59. "El jefe del Distrito Federal rendirá protesta, en los siguientes términos: Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes que de ellos emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de jefe del Distrito Federal mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Distrito Federal, y si así no lo hiciere que el pueblo me lo demande."

Si el nombramiento es ratificado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la protesta se rendirá ante ella. En caso de que el nombramiento y ratificación sean efectuados por el Senado de la República, la protesta se dará ante dicha Cámara del Congreso de la Unión.

Como es lógico, el cargo de jefe del Distrito Federal empezará a contar a partir de su rendición de protesta.

9.5 Duración en el cargo

Si como hemos afirmado que una de las grandes discusiones que se dieron específicamente en la Cámara de Diputados al discutir la reforma constitucional del actual artículo 122 así como del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue lo relativo al sistema de nombramiento del jefe del Distrito Federal, dentro de ésta discusión lo referente a duración del cargo fue el tema más álgido.¹¹²

Efectivamente, toda ésta deliberación se dio ya que en los términos en que se proponía el anteproyecto de reforma constitucional, se daba a entender que si por un lado el jefe del Distrito Federal iba a durar 6 años, o delimitaban a que solamente los Senadores por el Distrito Federal, pudieran acceder al cargo ya que el tiempo de su responsabilidad como senadores era el de 6 años, o bien, que se fueran a reformar los tiempos de duración de diputados o asambleístas del Distrito Federal.

Al final la reforma constitucional fue en el siguiente sentido:

Artículo 122, fracción VI, inciso b). "El jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del presidente de la República (en los mismos términos se encuentra redactado el inicio del artículo 60 del EGDF).

¹¹² Remitirse al *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en las fechas señaladas en supra 82.

Creemos que estos artículos debemos relacionarlos de manera muy directa con los incisos e), fracción VI, del artículo 122 de la Constitución como del 58 del EGDF.

Conforme a estos dos artículos el ciudadano nombrado y ratificado como jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda su protesta.

Para este procedimiento hablamos de los siguientes tres pasos sucesivos:

1) Que el presidente nombre y la Asamblea de Representantes ratifique, o bien que el Senado nombre y ratifique a un diputado federal, senador o asambleísta electo por el Distrito Federal, como jefe del Distrito Federal.

2) Que el ciudadano "electo, nombrado o ratificado" como jefe del Distrito Federal, solicite licencia para separarse de su encargo, y

3) Que rinda su protesta como jefe del Distrito Federal.

Con lo anterior podemos determinar que una es la característica que, para ser nombrado y ratificado como jefe del Distrito Federal se deba ser diputado federal, senador o asambleísta electo por el Distrito Federal, y otra que, durante el tiempo en que ocupe tal cargo de elección popular sea jefe del Distrito Federal.

Consideramos que con base en los últimos preceptos indicados, lo que determinaron el constituyente permanente así como el Congreso de la Unión, con respecto a la reforma constitucional y a la promulgación del Estatuto de Gobierno, es que únicamente se necesite del primer supuesto, esto es, que para ser jefe del Distrito Federal, al momento de ser nombrado y ratificado, sea un funcionario de elección popular ganador en algún distrito electoral del Distrito Federal, independientemente que durante el ejercicio de su mandato como jefe del Distrito Federal haya concluido su representación popular, que no ejerció desde el momento en que protestó su cargo de jefe del Distrito Federal, ya que con anterioridad, y como hemos visto, presentó su licencia de separación de tal cargo.

Con esto creemos se salvó la discusión antes manifestada.

En cuanto la temporalidad de duración del cargo del jefe del Distrito Federal, independientemente de las excepciones al periodo de seis años que se puedan dar con posterioridad, uno es el supuesto o excepción a la regla general y que desde estos momentos podemos patentizar.

En términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de octubre de 1993, el primer nombramiento para el cargo de jefe del Distrito Federal, en los términos del decreto de reforma, se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000.

Así que, con respecto al primer jefe del "nuevo" Distrito Federal, éste durará como tal hasta un término constitucional de tres años.

9.6 Remoción

En virtud de que el jefe del Distrito Federal va a ser un funcionario público con delimitaciones en cuanto nombramiento, ya que como hemos visto depende su nombramiento de varios órganos federales como de la Asamblea de Representantes mal llamado órgano local del Distrito Federal, y por lo tanto depende también en cuanto la inspección o vigilancia que sobre su actuación puedan llevar tales órganos del Estado, uno de los puntos que consideramos como de innovación ha sido el respectivo a la remoción del jefe del Distrito Federal.

Independientemente de las responsabilidades en que como todo funcionario público federal puede incurrir el jefe del Distrito Federal, en términos del título cuarto de la Constitución Federal, así como por violaciones a las leyes del Distrito Federal o al indebido manejo de fondos y recursos públicos locales, el jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo.

En efecto, con fundamento en el inciso i) de la fracción VI del artículo 122 constitucional así como del 27, 28, 63 y siguientes del EGDF, el jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por el Senado, y en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

Los elementos que encontramos en cuanto la remoción de este servidor público son las siguientes:

1) Los únicos que pueden remover así como presentar la solicitud de remoción son la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en los recesos de aquella.

(Si recordamos lo enunciado en el apartado sobre el nombramiento del jefe del Distrito Federal, la Comisión Permanente no puede nombrar y ratificar al jefe del Distrito Federal, lo único que puede hacer es, que en caso de que reciba la comunicación de la Asamblea de Representantes de que corresponde al Senado nombrar al jefe del Distrito Federal, y antes de cinco días siguientes a los que reciba tal comunicación, deberá convocar de inmediato a sesiones extraordinarias a dicha Cámara para que lleve a cabo el procedimiento de nombramiento.

Con lo señalado anteriormente se desprende que la Comisión Permanente no podrá nombrar y ratificar al jefe del Distrito Federal, pero sí podrá removerlo de su cargo).

2) Se seguirá un procedimiento respectivo, el cual como requisito indispensable requiere de tres elementos: a) Que la solicitud de remoción sea presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores (64) o de la Comisión Permanente (18.5); b) Que existan causas graves para la remoción del jefe del Distrito Federal, y, c) Que el Senado o la Comisión Permanente hagan suyas por la mitad de sus miembros, las comunicaciones enviadas por los cuerpos federales que también podrán tener injerencia sobre este tema.

(Ni la Constitución ni el Estatuto señalan qué votación debe existir en el Senado o en la Comisión Permanente para que sea válida la remoción, tampoco señala en qué términos se llevará a cabo el procedimiento respectivo, es decir, términos, plazos, intervención o no del jefe del Distrito Federal, etcétera. Por ello, consideramos que en el reglamento interno de la Cámara de Senadores, en el Reglamento Interno del Congreso de la Unión o en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se debe de regular este procedimiento tan importante.)

3) Las dos características que deben configurar sobre estas causas graves son, por un lado que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión, o por el otro, que afecten el orden público en el Distrito Federal.

4) Entre los órganos federales que están facultados para "avisarle" al Senado o a la Comisión Permanente de las faltas graves en que está incurriendo el jefe del Distrito Federal están: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

(No existe la posibilidad de que algún órgano "local" avise al Senado o a la Comisión Permanente, consideramos que esto lo establecieron así porque, de las causas graves que adelante analizaremos, no se desprende alguna que afecte directamente a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.)

5) En cuanto a las comunicaciones que presenten ya sea la Suprema Corte de Justicia o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, éstas deben cumplir con el principio de solitud de la mayoría de sus miembros, es decir por parte de la Corte consideramos que debe ser la mayoría del Pleno (6 Ministros, ¹¹³) y por parte de la Cámara de Diputados, 251.

6) Las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas (es decir, la comunicación debe estar fundada y motivada).

¹¹³ Ver la reformada Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

7) Conforme al artículo 66 del Estatuto de Gobierno, se señalan las causas graves que respaldadas en aquellas que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, deben fundamentar para el caso de la remoción, éstas son las siguientes:

I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;

(Esta causa en realidad fundamenta que el jefe del Distrito Federal sí podrá invadir la esfera de competencia de los Poderes de la Unión, pero si lo hace de manera reiterada y sistemática entonces se removerá de su cargo. En los términos en que está redactada esta fracción puede resultar muy peligroso).

II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;

(Para esta fracción hacemos los mismos comentarios que efectuamos para la anterior).

III. No refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

(Uno de los principios que se basan para la fundamentación del sistema presidencial mexicano, es la irresponsabilidad en que pueden incurrir los secretarios de Estado o jefes de departamentos administrativos, lo que conlleva a que el presidente libremente pueda removerlos de sus cargos. Hasta 1997 la figura del jefe del Departamento del Distrito Federal existirá. Consideramos como un atentado al principio que llevó a dar una mayor participación democrática a otros órganos federales y "locales" en cuanto al nombramiento y ratificación del jefe del Distrito Federal, que ahora por el hecho de que el jefe del Distrito Federal no quiera refrendar un decreto del presidente de la República con respecto a leyes o decretos expedidos por la Asamblea de Representantes, sea causa grave de posible remoción. Esto implica que la "democratización" para el nombramiento y ratificación del jefe del Distrito Federal, guarda el mismo principio de

irresponsabilidad del que hablábamos, dando prioridad a un interés que representa mayor beneficio para el presidente de la República. Esperamos que si algún día se utiliza ésta causa de posible remoción, el Senado o la Comisión Permanente estudien a fondo los motivos.)

IV. Ejercer en contravención de la ley y demás disposiciones aplicables, los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión;

V. No proporcionar, de manera reiterada y sistemática, con oportunidad y veracidad al presidente de la República el informe que sobre el ejercicio de los montos autorizados de endeudamiento hubiere realizado;

VI. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le delegue el presidente de la República afectando así el orden público; y

VII. Las demás que a juicio de la Cámara de Senadores afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

9.7 Facultades, obligaciones, funciones y atribuciones

Hemos querido intitular este apartado como el de facultades, obligaciones, funciones y atribuciones del jefe del Distrito Federal en el entendido de que para hacerlo práctico, siempre utilizaremos el término de facultades.

El jefe del Distrito Federal tendrá una serie de facultades que para efectos de apoyo metodológico las hemos dividido en cinco aspectos:

- 1) Facultades de nombramientos;
- 2) Facultades administrativas-legislativas;

3) Facultades que derivan de la Administración Pública del Distrito Federal;

4) Facultades que recibe por delegación, y

5) Otras facultades.

9.7.1 Facultades de nombramientos

- El jefe del Distrito Federal nombra al procurador General de Justicia del D. F., y el presidente de la República aprueba el nombramiento o remueve al funcionario (artículo 122, fracción II, inciso a, constitucional, 10 y 67, fracción V, del EGDF).

- Los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo serán nombrados por el jefe del Distrito Federal y serán aprobados tales nombramientos por la Asamblea del Distrito Federal (artículos 9 y 67, fracción VI, del EGDF)

- Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia se harán por el jefe del Distrito Federal en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes (artículos 122, fracción VII, segundo párrafo, constitucional, así como el 67 fracción VI, 78 y 79 del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal está facultado para nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en este Estatuto o en las leyes (artículo 67, fracción IV, EGDF).

- Los delegados serán nombrados y removidos por el jefe del Distrito Federal, quién someterá los nombramientos a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que en su caso los ratificará por el

voto de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva (artículo 106 del EGDF).

- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal deberá ratificar en su caso los nombramientos de los delegados, dentro del término de diez días naturales a partir de su recepción. En caso de que no ratifique un nombramiento, el jefe del Distrito Federal hará uno nuevo; pero si no es posible por la conclusión del periodo de sesiones, la designación tendrá el carácter de provisional en tanto se analiza y aprueba en su caso, en el siguiente periodo ordinario de sesiones. La ley orgánica regulará el procedimiento interno a que se sujetará la ratificación (artículo 107 del EGDF).

9.7.2 Facultades administrativas-legislativas

- El jefe del Distrito Federal tiene facultades para convocar a sesiones extraordinarias a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Sin embargo para que proceda la convocatoria debe haber mayoría por parte de la Comisión de Gobierno de la propia Asamblea (artículos 122, fracción III, inciso b, tercer párrafo, de la Constitución, 51, fracción II, y 67, fracción VII, del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal está obligado a publicar la Ley Orgánica que regule la estructura y funcionamiento internos de la Asamblea de Representantes (artículos 122, fracción IV, inciso a constitucional y 42, fracción I, del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal recibe el proyecto de presupuesto de la Asamblea de Representantes para ordenar su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (artículos 122, fracción IV, inciso b segundo párrafo Constitucional y 42, fracción III, del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal podrá solicitar de manera justificada (la cual calificará la ARDF), ampliar el plazo de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos así como de la cuenta pública (artículos 122, fracción IV, inciso c, tercer párrafo constitucional y 42, fracción IV, del EGDF).
- El jefe del Distrito Federal tiene facultad de iniciativa de ley y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículos 122, fracción V, constitucional, 46, fracción III, y 67, fracción I, del EGDF)
- Es facultad exclusiva del jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes (artículos 122, fracción V, constitucional, 67, fracción IX, y 5o. transitorio del EGDF).
- El jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes (artículos 122, fracción V, cuarto párrafo, constitucional y 67, fracción II, del EGDF).
- El jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en las esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal cuando así lo determinen éstas (artículos 122 VI, inciso g, constitucional y 67, fracciones II y III del EGDF).
- El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes (artículos 122, fracción VII, cuarto párrafo, constitucional y 85 del EGDF).
- El jefe del Distrito Federal remitirá a la Asamblea de Representante para su examen, opinión y así formular observaciones, el programa general de desarrollo del Distrito Federal (artículo 42, fracción V).

- El jefe del Distrito Federal enviará a la Asamblea de Representantes los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados (artículo 42, fracción XII del EGDF).

(El artículo 67, fracción XV, del EGDF redacta de la siguiente manera ésta misma obligación del jefe del Distrito Federal: "Remitir a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dentro de los 45 días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, para la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal.")

- La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea dentro de los diez primeros días del mes de junio (artículo 43, tercer párrafo, y 67, fracción X, del EGDF)

- El jefe del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública. (artículo 67, fracción XI, del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal debe informar al presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e informar igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al rendir la Cuenta Pública (artículo 67, fracción XII, del EGDF).

- Informar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite (artículo 67, fracción XIX, del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal expedirá el reglamento interior en que se determinen las atribuciones de las unidades administrativas así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias (artículo 88 del EGDF).

- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el jefe del Distrito Federal, deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate (artículo 90 EGDF).

- Las delegaciones contarán con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las que se determinarán en el presupuesto de egresos del Distrito Federal e informarán de su ejercicio al jefe del Distrito Federal para la rendición de la Cuenta Pública (artículo 112 del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal expedirá las normas correspondientes para las audiencias públicas que se verificarán en las delegaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal (artículo 114 del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal podrá dictar aquellos acuerdos mediante los cuales delegue ciertas facultades a las delegaciones del Distrito Federal para el cumplimiento de sus funciones (artículo 117 del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal dictará normas para efectos de la participación en los sistemas de coordinación de prestación de servicios o realización de obras que tengan entre sí las delegaciones, cuando los mismos rebasen la jurisdicción correspondiente (artículo 117, fracción III, del EGDF).

- Se podrán formular anteproyectos de programas operativos y de presupuesto de las delegaciones, sujetándose a estimaciones de ingresos que establezca el jefe del Distrito Federal (artículo 117, fracción VII, del EGDF).

- El Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal será formulado por el jefe del Distrito Federal y sometido a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los Programas para las delegaciones, en materia de uso del suelo, que deberán ser congruentes y complementarios con el mencionado Programa de Desarrollo Urbano, serán formulados por el jefe del Distrito Federal, con participación de la delegación respectiva, la que los someterá a la aprobación del Consejo de Ciudadanos (artículo 119 del EGDF).

- Por medio de la supervisión, los Consejos de Ciudadanos revisarán la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo de la delegación, que se hayan sometido a su aprobación, para lo cual el delegado les hará llegar, en los términos de las normas que al efecto dicte el jefe del Distrito Federal, los informes sobre dicha ejecución (artículo 130, fracción III, del EGDF).

9.7.3 Facultades que derivan de la administración pública del Distrito Federal

- El jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular una vez que haya sido ratificado o nombrado, previo a la fecha en que rinda protesta (artículo 58 EGDF).

- Rendirá su protesta de ley (artículo 59 EGDF).

- Formulará el Programa General de Desarrollo de la Ciudad (artículo 67, fracción XIII, y 119 del EGDF).

- Dirigirá la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes (artículo 67, fracción XXII del EGDF).

- Deberá presentar por escrito a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal (artículo 67, fracción XIV del EGDF).

- Ejercerá actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes (artículo 67, fracción XVI del EGDF).

- Facilitará al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones (artículo 67, fracción XVIII del EGDF).

- Administrará la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia (artículo 67, fracción XX del EGDF).

- Celebrará convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios y de concertación con los sectores social y privado (artículo 67 fracción XXI).

- De conformidad con el artículo 70 del EGDF, el jefe del Distrito Federal dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el EGDF, podrá:

I. Acordar con la Federación, los estados y municipios limítrofes, la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias a que se refiere el artículo anterior;

II. Suscribir convenios con la Federación, los estados y municipios limítrofes, de conformidad con las bases establecidas por las comisiones a que se refiere la fracción anterior, para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias a que se refiere el artículo anterior.

- Los convenios que se celebren en el seno de las comisiones metropolitanas serán suscritos por el jefe del Distrito Federal o por el servidor público que éste designe para tal efecto (artículo 71 del EGDF).

- En la coordinación metropolitana, por el Distrito Federal, podrán participar los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de las delegaciones limítrofes, conforme a las disposiciones que dicte el jefe del Distrito Federal (artículo 72 del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal difundirá el contenido de los acuerdos y convenios entre los habitantes del Distrito Federal que residan en la zona materia de los mismos, a fin de que éstos conozcan sus alcances así como a las autoridades responsables de su ejecución. En la difusión podrán

participar los Consejos de Ciudadanos y Asociaciones de Residentes de Colonias, Barrios y Unidades Habitacionales (artículo 75 del EGDF).

- Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el jefe del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio jefe del Distrito Federal, o bien, a la dependencia que éste determine (artículo 91 EGDF).

- El jefe del Distrito Federal por medio de decreto, puede crear organismos descentralizados los cuales serán entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, o bien, puede enviar la iniciativa a la Asamblea de Representantes para la creación de los mismos.

Lo mismo en cuanto la fusión, extinción o liquidación de los organismos creados (artículo 98 EGDF).

- El jefe del Distrito Federal puede desempeñar funciones tecnológicas o técnicas. Para su auxilio operativo cumplirán como uno de los fines u objetivos primordiales, los organismos descentralizados o empresas de participación estatal creados (artículo 99, fracción III, del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal aprobará, la participación del gobierno de la entidad en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea para su creación, para aumentar su capital o patrimonio, y, en su caso, adquirir todo o parte de éstos. Dicha aprobación también será indispensable para constituir o aumentar fideicomisos públicos. Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán otorgadas por conducto de la secretaría que determine la ley orgánica, la cual será fideicomitente única de dichos fideicomisos (artículo 101 del EGDF).

- La ley determinará las relaciones entre el jefe del Distrito Federal y las entidades paraestatales, o entre éstas y las secretarías para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación (artículo 102 del EGDF).

9.7.4 Facultades que recibe por delegación

- El Ejecutivo Federal podrá delegar en el jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública (artículos 122, fracción II, inciso c Constitucional y 34 del EGDF).

En consecuencia el artículo 67, fracción XVII, establece como facultad del jefe del Distrito Federal: "Ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le sean delegadas por el presidente de la República."

- Corresponde al presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, pudiendo disponer que le mismo quede bajo las órdenes del jefe del Distrito Federal (artículo 34 EGDF).

- El presidente de la República será informado permanentemente por el jefe del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad, sin perjuicio de que disponga que también lo haga directamente el servidor público que la tenga a su cargo (artículo 35 EGDF).

9.7.5 Otras facultades

- Conforme a los artículos 29 y 30 del EGDF, pueden existir controversias que se susciten entre órganos locales de gobierno del Distrito Federal la cual sólo corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estas controversias se plantearán respecto de actos que uno de los órganos locales impute a otro u otros y que a su juicio invadan la esfera de

atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para el órgano quejoso.

Pues bien, para efectos de acudir ante la Suprema Corte es necesario, de manera opcional, que el jefe del Distrito Federal así lo determine por declaratoria fundada y motivada (artículo 31 fracción III del EGDF).

- El jefe del Distrito Federal puede solicitar del presidente de la República que dicte medidas de apoyo para hacer frente a situaciones derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la ciudad, sin perjuicio de dictar las que le correspondan para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes (artículo 33 EGDF).

- Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables (artículo 67 fracción VII del EGDF).

- De conformidad con el artículo 96 del EGDF, corresponde a la Federación la restauración y conservación de monumentos históricos, artísticos o arqueológicos y demás bienes de propiedad federal que se encuentren en el territorio del Distrito Federal. Sin embargo, el jefe del Distrito Federal podrá participar en dicha restauración y conservación, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con la legislación aplicable y los convenios que se suscriban con las autoridades federales competentes, fundamentalmente de aquéllos que en el contexto urbano de la Ciudad de México sean representativos de ella.

- Conforme al artículo décimo primero transitorio del EGDF, las atribuciones que las leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas otorguen al jefe del Departamento del Distrito Federal, se entenderán conferidas, en lo conducente, al jefe del Distrito Federal, una vez que entre en el ejercicio de su encargo.

En la fecha en que escribimos esto (septiembre de 1994), las leyes que señalan algunas atribuciones para el jefe del Departamento del Distrito Federal, independientemente de aquellas expedidas por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, son:

- Ley sobre el sistema nacional de asistencia social;
- Ley Federal del Trabajo;
- Código de Comercio;
- Ley de Imprenta;
- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal;
- Ley Federal de Correduría Pública, y la
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

9.8 Del Ministerio Público del Distrito Federal

Con base en el artículo 122 constitucional, y en el 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al Ministerio Público en su carácter de representante social tiene una serie de atribuciones, las cuales entre las más importantes están:

- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;
- Proteger los intereses de los menores incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes;
- Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia;
- Y las demás que las leyes determinen.

Asimismo la representación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el trámite y resolución de los asuntos de su competencia corresponden originalmente al procurador quien podrá delegar sus facultades en los servidores públicos de las unidades administrativas.

En cuanto la adición al actual y vigente artículo 122 y en el EGDF, se han establecido nuevas pautas en cuanto al procurador de Justicia, sobre todo en lo relativo a su nombramiento.

Ahora el que nombra y remueve directamente al procurador general de Justicia es el jefe del Distrito Federal. La intervención del Presidente de la República que llevará a cabo a partir de diciembre de 1997 será la de aprobar ya sea el nombramiento o la remoción (artículo 122, fracción II, inciso b de la Constitución así como los artículos 10, 32, fracción II, 67, fracción V del EGDF).

Sobre algunas particularidades en la figura del Procurador están las fundamentadas en el artículo 32, fracción III, del EGDF, en cuanto la competencia del presidente de la República en acordar con el procurador general de Justicia del Distrito Federal, e instruirlo sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública, y la establecida en el inciso a de la fracción X del artículo 42 del EGDF sobre la facultad de la Asamblea de Representantes de recibir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias (esto es del 15 de marzo de cada año al 30 de abril del mismo año), y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones del procurador general de Justicia del Distrito Federal.

Por otro lado, y de acuerdo con el artículo 129, fracción II, del EGDF, el nuevo cuerpo representativo en el Distrito Federal denominado Consejo de Ciudadano, tiene entre sus facultades recibir informes o quejas de los habitantes de la delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, del Ministerio Público y de los servidores públicos de la delegación, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones que normen la conducta de aquéllos. Con base en el análisis de la información y las quejas, solicitarán en su caso, al Delegado la presencia de los servidores públicos de que se trate, ante una de sus

comisiones o su pleno, para efectos de plantearle el contenido del informe o queja; en función de la entrevista, el Consejo hará del conocimiento de la autoridad competente el asunto, a fin de que se sigan los procedimientos legales respectivos.

Ahora bien, para ser procurador general de Justicia del Distrito Federal, además de los requisitos que establezca la ley correspondiente, se requerirá ser originario o vecino del Distrito Federal, con una residencia efectiva de dos años anteriores al día del nombramiento. (artículo 10 del EGDF).

9.9 De la Coordinación Metropolitana

Como un medio de apoyo en la dirección de las políticas que sobre ciertas materias y campos han sido pertinentes llevar a cabo en el área conurbada de la ciudad de México, hoy Distrito Federal, se da fundamento al establecimiento de un programa de apoyos denominado Coordinación Metropolitana.

Como organismos de integración a éste servicio de coordinación, se podrán integrar y en consecuencia funcionar "comisiones metropolitanas" las cuales tendrán como instancias primarias llevar a cabo la organización y coordinación de las materias en las que específicamente se pretende trabajar.

9.9.1 Características y facultades

Conforme al artículo 122, fracción IX, de la Constitución, y para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en cuestiones de planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con

el Distrito Federal, y de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de la Constitución, los gobiernos de tales zonas conurbadas podrán celebrar convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

(Nosotros nos preguntaríamos si en este caso la Constitución misma regula de manera diversa éste tipo de problemas, ya que por un lado tenemos el artículo 115, fracción III, último párrafo, constitucional que nos señala que solamente podrán los municipios DE UN MISMO ESTADO y previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, y por otro, el inicio de esa misma fracción que nos dice que, los municipios, CON EL CONCURSO DE LOS ESTADOS CUANDO ASÍ FUERE NECESARIO Y LO DETERMINEN LAS LEYES, tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, seguridad pública y tránsito, entre otros, que son por lo menos dos de los que se pueden desarrollar en estos servicios de la Coordinación Metropolitana.

Bajo nuestro punto de vista y tratando de seguir el espíritu de esta adición constitucional en la fracción IX, consideramos que solamente podrán celebrar los gobiernos municipales o ayuntamientos, sin autorización de sus respectivos Estados, o sin que éstos los celebren para aquellos, ésta clase de convenios. Es decir, lo que se busca es el bienestar de la población integrada en los núcleos conurbados. Pero aquellos municipios que se encuentren en otras zonas conurbadas distintas a la de la Ciudad de México o de las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, no podrán celebrar acuerdos o convenios con otros similares, si no se sigue otro procedimiento. Por tal creemos que la reforma o adición debió de haberse planteado para la solución de los mismos problemas o en las mismas materias, pero en otras zonas conurbadas.

Ahora bien, y de acuerdo con la redacción de las fracciones I y II del artículo 70 del EGDF, así como los primeros renglones de la fracción IX del artículo 122 constitucional, y al hablarnos de coordinación metropolitana o comisiones metropolitanas, podríamos concluir que para la suscripción de éstos acuerdos, siempre tendrán que estar presentes la Federación, los gobiernos estatales, municipales y el Distrito Federal, en lo que se refiere a

las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, es decir, la Federación y el Distrito Federal siempre serán parte en estos convenios de coordinación, independientemente de la entidad federativa o municipio con el que se limite. Esto a pesar de lo establecido en el artículo 71 del EGDF, de que intervendrá un representante de la administración pública federal cuando se trate de compromisos o recursos federales asignados o transferidos al Distrito Federal o en materias concurrentes. Ello también puede resultar así por las materias que de carácter general serán objeto de estos acuerdos de coordinación).

Las materias en las que trabajarán dichos gobiernos y para las cuales se crearán las comisiones metropolitanas, son:

- Asentamientos humanos;
- Protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- Transporte;
- Agua y drenaje;
- Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y
- Seguridad Pública.

Para estos efectos las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes, determinando en el instrumento de creación, la forma de integración, estructura y funciones.

Con respecto a las funciones que se establecerán en las comisiones, están:

- a) Fijar las bases para la celebración de convenios, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones, EXCLUSIVAMENTE en las materias anteriormente señaladas.

(Sobre este particular, los convenios que se celebren en el seno de dichas comisiones serán suscritos por el jefe del Distrito Federal o por el servidor público que éste designe para tal efecto. Tratándose de materias concurrentes o en el caso de que se comprometan recursos federales asignados o transferidos al Distrito Federal, también deberán suscribirse por un representante de la administración pública federal. Artículo 71 del EGDF).

b) Fijar las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.

(En cuanto la participación del Distrito Federal en este rubro, el artículo 73, fracción I, del EGDF, señala que, tratándose de la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, sólo se contraerán compromisos hasta por los montos autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente).

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

En cuanto la estructura de las comisiones y por lo que respecta al Distrito Federal, en ellas podrán participar los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de las delegaciones limitrofes, conforme a las disposiciones que dicte el jefe del Distrito Federal (artículo 72 del EGDF).

Además los integrantes de las comisiones, y también por lo que respecta a los funcionarios del Distrito Federal, contarán con la asesoría y el apoyo técnico y profesional necesarios de acuerdo con la naturaleza y características de la materia de que se trate.

Como un elemento jurídico lógico de actuación, los compromisos que el gobierno del Distrito Federal adquiriera, así como las reglas a que sujete su participación, deberán ajustarse a lo dispuesto por las leyes que expida la

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión (cuando se trate de facultades coincidentes) y en general a lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate (artículo 73 fracción III del EGDF).

CAPITULO X

DE LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

10.1 Fines políticos y administrativos del gobierno

Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.

De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

114

Conforme con lo expuesto por el maestro Gabino Fraga, acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, según el cual se le considera como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Por otra parte, el enfoque material entiende a la administración pública como la actividad de este organismo considerado en sus problemas

¹¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, T. I, 7a. edición, México, Ed. Porrúa, 1994, p. 107.

de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. ¹¹⁵

Por su parte, Miguel Acosta Romero afirma que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con a). elementos personales; b). elementos patrimoniales; c). estructura jurídica y d). procedimientos técnicos. ¹¹⁶

La naturaleza administrativa pública del Distrito Federal, la determina el artículo 87 del EGDF, que señala que ésta será central, desconcentrada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo del Distrito Federal.

En cuanto su caracterización de central y siguiendo la doctrina administrativista, podemos considerar que centralización significa, en lo económico, concentración de actividades y de ingreso, manejo central de los instrumentos de política, intervención estatal extensa y comprensiva; acción nacional de la empresa pública, así como la preferencia de unidades grandes y vigorosas de producción de bienes o de prestación de servicios, en contraposición con la proliferación de unidades pequeñas o intermedias. Los mecanismos del mercado son suplantados por la acción planificadora del Estado que adquiere un carácter imperativo y totalizante o, en el otro extremo, por monopolios y oligopolios que obstruyen la competencia y distorsionan los mercados. ¹¹⁷

Con respecto a la centralización administrativa, y siguiendo al mismo autor, ésta supone una organización extremadamente jerarquizada y formal, con una rígida estratificación entre los niveles organizacionales, en donde se

¹¹⁵ Derecho administrativo, 19a ed., México, Ed. Porrúa, 1979, p. 254.

¹¹⁶ Teoría general del derecho administrativo, 3a ed., México, Ed. Porrúa, 1979, pp. 37 y ss.

¹¹⁷ Ortega Lomelín, Roberto, El nuevo federalismo, la descentralización, México, Ed. Porrúa, 1988, p. 3

acentúan los mecanismos de control y supervisión y escasean los espacios para la activación y participación social en la gestión de los asuntos públicos. Estas organizaciones en los regímenes denominados burocrático-autoritarios, acusan un sesgo más definido hacia una racionalización extrema de sus estructuras funcionales y procesos decisorios, al hacer prevalecer los principios de universalidad y estandarización y al aumentar la capacidad decisoria central y autoritaria en la asignación de los recursos. La orientación eficientista en el manejo de los asuntos administrativos, como objetivo valioso en sí mismo, se vuelve la máxima del quehacer público. En lo administrativo pugnan los extremos de la rigidez normativa, propia del modelo weberiano, y de la discrecionalidad en la administración pública.¹¹⁸

En cuanto la característica de desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, tenemos que ésta consiste en confiar poderes a los agentes locales del Poder Central, es decir, que la desconcentración se tipifica en los casos en que a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado control del órgano superior.¹¹⁹

La desconcentración corresponde a un principio jurídico de derecho público de organización de órganos centrales. Nace la desconcentración en el momento en que un órgano central transfiere a un órgano inferior, sujeto a su jerarquía, una esfera de competencia exclusiva, que puede consistir en un poder de trámite o de decisión.

En opinión de Rafael Entrena Cuesta, siempre que hay traslado de titularidad de la competencia de un órgano superior a otro inferior entendemos que se efectúa una desconcentración. Sin que, por tanto, estemos de acuerdo con quienes exigen para ello que la competencia desconcentrada se atribuya al inferior con el carácter de absolutamente exclusiva. Es cierto que se si da esta circunstancia la desconcentración será mayor que si se atribuye la competencia como relativamente exclusiva; pero

¹¹⁸ *Idem*, p. 4.

¹¹⁹ Sayagués Laso, Enrique, citado por Faya Viesca, Jacinto, *Administración pública federal*, 2a ed. México, Ed. Porrúa, 1983, p. 146.

ello no impide que también mediante esta forma de atribución se esté desconcentrando.¹²⁰

La desconcentración no implica nunca autonomía, pues la propia naturaleza jurídica de la organización central no la permite.

Consideramos que en nuestro país, la desconcentración administrativa es susceptible de llevarse a cabo en todas las entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal.

Dado que la desconcentración no presupone la creación de personas morales de derecho público, el contenido y alcance del proceso de desconcentración puede llevarse a cabo en la medida que el presidente de la República y los titulares de las entidades centralizadas y paraestatales lo deseen.

La fundamentación jurídica de la figura de la desconcentración en México, la da la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Conforme a Jacinto Faya Viesca, las características de la desconcentración administrativa en México, son:

A. En relación con los órganos centrales:

a) tienen organización jurídica propia;

b) se reservan amplias facultades de decisión, vigilancia y control sobre sus órganos desconcentrados;

c) fijan las políticas de sus órganos desconcentrados para mantener una inteligente administración, estando obligados a comunicárselas con toda oportunidad.

B. En relación con los órganos desconcentrados:

a) no gozan de autonomía económica y legal; nunca podrán ocupar la cúspide de la administración;

¹²⁰ *Ibidem.*

- b) participan de la competencia natural de los órganos superiores;
- c) nacen al derecho público por medio de una ley, un decreto o un acuerdo del Ejecutivo Federal, o por acuerdo de los secretarios de Estado o de los jefes de los departamentos administrativos ¹²¹;
- d) por ser parte de los órganos centrales, sus erogaciones corren a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal ¹²²;
- e) sólo pueden quitárseles sus atribuciones por disposición de un acto como el que las originó;
- f) por ser atribuciones desconcentradas de carácter irrenunciable, sus titulares son igualmente responsables que los titulares de los órganos superiores;
- g) deben ejercer sus atribuciones desconcentradas atendiendo a la materia específica y en un determinado territorio. ¹²³

Como señalábamos, la administración pública del Distrito Federal también será paraestatal.

En nuestro país, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece cuáles entidades participan de la naturaleza administrativa y económica de la Administración Pública paraestatal.

En el caso del Distrito Federal, el artículo 97 del EGDF, determina que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, integran la administración pública paraestatal.

¹²¹ El Jefe del Distrito Federal, bajo su nueva concepción jurídica, no tiene facultades para crear por sí mismo, organismos desconcentrados. Tiene facultades para crear por decreto, organismos descentralizados (artículo 98 del EGDF), pero no organismos desconcentrados.

¹²² Recordemos que el Departamento del Distrito Federal seguirá existiendo conforme esta naturaleza, hasta el 1 de diciembre de 1997. Posterior a esta fecha, y bajo la figura del "nuevo" Distrito Federal, las erogaciones de los organismos desconcentrados se determinarán en el presupuesto de egresos del Distrito Federal (artículo 112 del EGDF, entre otros).

¹²³ *Op. cit.*, pp. 148 y 149.

Estas entidades, ya sean organismos descentralizados, fideicomisos o empresas, quedan vinculadas con la administración centralizada, al agruparlas por sectores definidos, y al someter su actividad a las secretarías de Estado y departamentos administrativos para efectos de planeación, coordinación y evaluación de operaciones.

La mayoría de las entidades paraestatales se han creado en México bajo la forma de constitución mercantil, sin que esto sea obstáculo para que se controlen y queden coordinadas por instrumentos jurídicos de derecho público.

De esta manera tenemos que la mayoría de las veces, estas empresas se crean bajo las formas propias del derecho privado.

En estos casos la administración asume una calidad de accionista y en ningún caso ejerce los típicos actos de imperio con que actúa normalmente el Estado, por ello éstas entidades adoptan las formas y las técnicas jurídicas del derecho privado.

En cuanto al objeto principal de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, está el de: a) realizar actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables; b) prestar servicios públicos o sociales prioritarios o de alta especialización en el funcionamiento de la ciudad; o c) Auxiliar de manera operativa el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del jefe del Distrito Federal (artículo 99 del EGDF).

Con respecto a estos organismos descentralizados, serán entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del jefe del Distrito Federal o por ley de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a iniciativa que presenten el presidente de la República o el propio jefe del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación.

Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos serán aquellos que se constituyan en los términos y con los

requisitos que señale la ley orgánica que regule la administración pública del Distrito Federal.

En cuanto la ley o decreto que constituya un organismo descentralizado, deberá precisar su objeto, la fuente de recursos para integrar su patrimonio, la integración de su órgano de gobierno, las bases para la incorporación de personal especializado y su permanente capacitación así como de nuevas tecnologías para la mayor eficacia de los servicios encomendados a la entidad.

Sobre la ley que emita la Asamblea de Representantes sobre la administración pública del Distrito Federal, en ella se deberán determinar las relaciones entre el jefe del Distrito Federal y las entidades paraestatales, o entre éstas y las Secretarías para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación.

Los titulares de las entidades que conforme la administración pública paraestatal, además de cumplir los requisitos establecidos en las leyes, deberán acreditar haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimiento y experiencia en la materia o materias a cargo de la entidad a dirigir.

Ahora bien, y como lo establece el artículo 87 del EGDF, la administración pública del Distrito Federal se determinará conforme la ley orgánica que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo del Distrito Federal.

En cuanto la integración de la administración pública centralizada del Distrito Federal, está compuesta por los siguientes miembros:

- 1) La Jefatura del Distrito Federal;
- 2) Las Secretarías;
- 3) Las Delegaciones;
- 4) La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y

5) Las demás dependencias que determine la ley (artículo 87 segundo párrafo del EGDF).

Dichas dependencias que son parte integrante de la administración pública del Distrito Federal, y de acuerdo al artículo 86 del EGDF, se sujetarán a un determinado número de principios.

Estos son ocho, los cuales se establecerán para el pleno cumplimiento de sus funciones: coordinación, oportunidad, eficiencia, profesionalización, especialización, simplificación, transparencia y expedites.

El problema que representa un catálogo como el de estos ocho principios, se circunscribe a la subjetividad de los mismos, y en la calificación de tales adjetivos, es decir, señalar hasta dónde llega o puede llegar la coordinación, qué debemos entender por oportunidad, por qué de eficiencia y no también de eficacia, características de la profesionalización, etcétera, son simples cuestionamientos que para su argumentación y posibilidad de exigir su cumplimiento por parte de las autoridades, queda en suspenso.

Es conveniente hacer notar aquí que la entidad federativa Distrito Federal, con sus características propias, va a guardar conforme a tales, una determinación en su ámbito de organización política y administrativa.

En efecto, tres son las consideraciones que el legislador ha tomado en particular para determinar funciones políticas y de administración del Distrito Federal para su gobierno, estos tres puntos son, como lo dicta el artículo 11 del EGDF, los mencionados a continuación:

I. Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;

II. La unidad geográfica y estructural de la ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las delegaciones que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas; y

III. Su condición y participación como entidad conurbada, en los términos de la fracción IX del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10.2 Principios estratégicos de atención

Bajo los supuestos antes mencionados, todos los organismos, instituciones y órganos de gobierno y administración de la ciudad de México o Distrito Federal, se prestarán para cumplir con una serie de principios denominados estratégicos de atención, que creemos, podrán ser exigidos por los gobernados, ciudadanos o habitantes del Distrito Federal, para efectos de su mayor seguridad jurídica o para el amplio desarrollo del bien común y la eficaz convivencia en sociedad.

Estos principios son:

I. La existencia, integración estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias o entidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad;

(Como también hablamos dentro de estos órganos de aquellos de competencia o atribuciones federales, resulta claro que bajo estos supuestos, los órganos de gobierno y administración del Distrito Federal, podrán conllevar parte de sus funciones para el eficiente cumplimiento de estos órganos federales, así como para proponer su creación, integración o estructura. Cuestión en realidad que vemos complicada.)

II. El establecimiento por demarcación territorial, de órganos administrativos desconcentrados, con la autonomía funcional en las materias y en los términos dispuestos en este Estatuto y las leyes respectivas;

(Al hablar de demarcación territorial y por consiguiente de órganos administrativos desconcentrados, se está señalando a las Delegaciones políticas, las cuales como es lógico, deberán restringir su actuación a lo

dispuesto por el EGDF y las leyes respectivas. Consideramos que hizo falta agregar en ésta fracción lo referente a los reglamentos gubernativos.)

III. La previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad;¹²⁴

IV. La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial y en general, económico y social de la Ciudad que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones que se establezcan para la división territorial;

V. La simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general;¹²⁵

VI. La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familiar y sus bienes;

VII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;

(Faltó a esta fracción agregar a TODOS los funcionarios o servidores públicos del Distrito Federal y no solo a aquellos que integran los tribunales judiciales o administrativos del Distrito Federal, en cuanto a las recomendaciones que se viertan por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.)

VIII. La formulación de políticas y programas de desarrollo económico considerando las particularidades de la Ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional de desarrollo;

¹²⁴ Sobre este particular, ver nuestra opinión vertida al final del subcapítulo anterior.

¹²⁵ Consideramos que ésta fracción ha sido dictada en un ámbito más que jurídico, populista. Y va nuestra afirmación en virtud de que en los términos en que se encuentra redactada, no sabríamos determinar si pasan a reglamentar, bajo su forma o estilo, el artículo 6 constitucional en cuanto el derecho a la información, que como sabemos no existe ley reglamentaria del mismo, o bien, en un ámbito más que nada artificial, hablan de la adjetivización de los procedimientos o actos administrativos.

IX. La conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de protección a los elementos del medio ambiente;

X. La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales;

XI. La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio;

XII. La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad; y

XIII. La rectoría económica del Estado en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como vemos, estos principios regularán la actuación de los entes de administración y gobierno del Distrito Federal, ya sean federales o locales, por lo que como política de participación en el gobierno, es claro afirmar que no solamente se circunscribirán a ellos, ya que bajo el principio de actuación política y pública, con base en la determinación legal así como de su interpretación, todas aquellas disposiciones legislativas o jurisdiccionales que establezcan un mandamiento a la autoridad pública deben ser respetadas por éstas, independientemente de que se señalen en uno o varios ordenamientos.

10.3 Análisis a los artículos 86 al 103 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Los artículos que comprenden este subcapítulo, son aquellos que integran, las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal, así como la distribución de atribuciones entre sus órganos.

Evidente resulta decir que no solamente tales artículos integran tales fines, sino que en toda la serie de ordenamientos legislativos o administrativos que se han dictado, vigentes o no, o bien, aquellos que se vayan a emitir, se establecerán atribuciones de órganos de gobierno del Distrito Federal.

Entre las principales regulaciones que se dan en los artículos 86 al 103 del EGDF que no fueron analizadas en el anterior subcapítulo, están las siguientes:

1. De las unidades administrativas del Distrito Federal, sus atribuciones y forma de suplir las ausencias de sus titulares, se determinarán en el Reglamento Interior que expedirá el jefe del Distrito Federal.

2. En cuanto a los requisitos para ser secretario del Distrito Federal, son:

a) Ser originario o vecino del Distrito Federal con una residencia efectiva de dos años al día del nombramiento;

b) Estar en ejercicio de sus derechos políticos y sociales; y

c) Tener por lo menos treinta años cumplidos.

3. En cuanto al refrendo de los reglamentos, decretos y acuerdos que expida el jefe del Distrito Federal, debe ejercitarse por el Secretario que corresponda según la materia de que se trate.

4. En el subcapítulo anterior vimos lo relativo a los órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal; pues bien, el artículo 91 del EGDF fundamenta la posibilidad de que el jefe del Distrito Federal para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio jefe del Distrito Federal o bien, a la dependencia que éste determine.

5. El artículo 92, en relación con el 17, fracción V, ambos del EGDF, señalan que la administración pública del D.F. implementará un programa

de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitan el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de los reglamentos que expidan el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el jefe del Distrito Federal, así como de la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables, a efecto de que los habitantes se encuentren debidamente informados de las acciones y funciones del gobierno de la ciudad.

6. En relación con los servicios públicos que se prestarán en el Distrito Federal así como de aquellos que la ley establezca considerando la capacidad administrativa y financiera del Distrito Federal, estarán a cargo de la administración pública del Distrito Federal.

La prestación de los mismos podrá concesionarse en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita.

La concesión se efectuará a las personas que reúnan los requisitos que establezcan las leyes.

7. El Distrito Federal manejará con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal establezca, mediante ley, a su favor, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda.

En cuanto a las contribuciones y demás ingresos del Distrito Federal, su recaudación, comprobación, determinación y administración quedará a cargo de las autoridades fiscales del D.F. en los términos que determine la ley.

8. Los bienes inmuebles de dominio público de la Federación ubicados en el territorio del Distrito Federal, estarán única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales.

Sin embargo, respecto a dichos inmuebles, se deberán acatar, en lo conducente las disposiciones que en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dicte la autoridad competente salvo que éstos se destinen al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional. Consideramos que bajo este supuesto puede ocurrir un gran problema de delimitación competencial o de invasión de las mismas).

9. Corresponde a la Federación la restauración y conservación de monumentos históricos, artísticos o arqueológicos y demás bienes de propiedad federal que se encuentren en el territorio del Distrito Federal.

El jefe del Distrito Federal podrá participar en dicha restauración y conservación, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con la legislación aplicable y los convenios que se suscriban con las autoridades federales competentes, fundamentalmente de aquéllos que en el contexto urbano de la Ciudad de México sean representativos de ella.

10.4 De las delegaciones del Distrito Federal

Para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones, el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, y una adecuada distribución del gasto público, la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Anteriormente, las delegaciones que hoy forman el Distrito Federal eran denominadas delegaciones políticas, pero a partir de la Ley de 1970 se les ha llamado simplemente delegaciones del Distrito Federal.

La ley orgánica del Departamento del Distrito Federal también daba la característica primordial de considerar a las delegaciones como órganos desconcentrados. Antes del Estatuto de Gobierno el delegado era nombrado y removido libremente por el jefe del Departamento del Distrito Federal.

Este, el sistema de nombramiento de los delegados, sufrió una de las modificaciones primordiales de la reforma política en lo referente a las delegaciones así como lo particularizado con la presencia de los consejeros ciudadanos del Distrito Federal.

En efecto, conforme al artículo 106 del EGDF, los delegados del Distrito Federal son nombrados y removidos por el jefe del Distrito Federal (a pesar de que la figura del jefe del Departamento del D.F., existirá como tal a partir del 2 de Diciembre de 1997, el hasta entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, también se ceñirá a estas indicaciones y bajo el mismo procedimiento).

Los nombramientos deben someterse a la ratificación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que en su caso, lo hará por el voto de las mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

El término con el que cuenta la Asamblea de Representantes para la ratificación de nombramientos de los delegados es dentro de los diez días naturales a partir de su recepción. En caso de que no ratifique un nombramiento, el Jefe del Distrito Federal (o jefe del Departamento), hará uno nuevo; pero si no es posible por la conclusión del periodo de sesiones, la designación tendrá el carácter de provisional, en tanto se analiza y aprueba en su caso en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

La ley orgánica (es decir la de la Asamblea de Representantes), regulará el procedimiento interno a que se sujetará la ratificación.

Actualmente, el Distrito Federal cuenta con 16 delegaciones. El artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal señala los límites territoriales o delimitaciones perimetrales que conforman cada una de las delegaciones. Por otro lado, y con base en el artículo 108 del EGDF, el número de delegaciones y sus límites respectivos, se establecerán en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ahora bien, y en cuanto la posibilidad de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, se deberá constituir un comité de trabajo integrado por servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y por una comisión de Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, electos por su pleno, en el número que determine la ley, el cual realizará los trabajos necesarios, con los apoyos técnicos que requiera y con cargo a la administración pública del Distrito Federal para cumplir con tales objetivos.

El comité antes señalado y de igual forma la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para determinar la variación territorial, e independientemente de los elementos que internamente acuerden tomar para dicho trabajo, observarán los siguientes:

- Población;
- Configuración geográfica;
- Identidad cultural de los habitantes;
- Factores históricos;
- Condiciones socioeconómicas;
- Infraestructura y equipamiento urbano;
- Número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las Delegaciones;
- Directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias;
- Previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales; y
- Presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la entidad.

Los fines que debe perseguir la variación de la división territorial, son:

- Un mejor equilibrio en el desarrollo de la Ciudad;

- Un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos;

- Mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad;

- Incremento de la eficacia gubernativa;

- Mayor participación social;

- Otros resultados previsibles en beneficio de la población; y

- Contribuir a la estabilidad financiera de la entidad.¹²⁶

Los requisitos para ocupar el cargo de Delegado, el cual estará a cargo de la delegación, son:

- Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

- Tener por lo menos treinta años cumplidos al día del nombramiento;

- Ser originario del Distrito Federal, o vecino de él con residencia efectiva no menor de dos años al día del nombramiento; y

- No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito intencional cualquiera que haya sido la pena (ver artículo 105 del EGDF).

Dentro de las funciones de los delegados y para el mejor desempeño de sus atribuciones, cada uno practicarán recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

Asimismo y con base en la ley de participación ciudadana y en las normas que al efecto expida el Jefe del Distrito Federal, darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la delegación, en la que éstos podrán proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas

¹²⁶ Cfr. los artículos 109, 110 y 111 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

actuaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.

La audiencia se realizará preferentemente en el lugar donde residan los habitantes interesados en ella, en forma verbal, en un solo acto y con la asistencia de vecinos de la delegación y el titular de la delegación correspondiente; y en su caso, servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos de la audiencia pública.¹²⁷

Las materias en que las delegaciones del D.F. tendrán facultades para el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, son:

- Gobierno;
- Administración;
- Asuntos jurídicos;
- Obras, servicios y actividades sociales, económicas y deportivas;
- Las demás que señale la ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal así como aquéllas que mediante acuerdo del Jefe del Distrito Federal (o Jefe del Departamento) se les deleguen, para el cumplimiento de sus funciones.

¹²⁷ Aunque el EGDF no lo señala expresamente, consideramos que los consejeros ciudadanos también podrán intervenir en tales reuniones.

CAPITULO XI

LA FUNCION JURISDICCIONAL EN EL DISTRITO FEDERAL

11.1 El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Antes de pasar a hablar de la organización del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como órgano jurisdiccional común en ciertas materias, consideramos pertinente señalar brevemente algunos de los antecedentes históricos del Tribunal en cuanto su creación y funcionamiento:

128

Una vez creado el Distrito Federal, la Corte Suprema es la encargada de administrar justicia en la capital de la república y territorios federales. En el año de 1825 el Senado de la República estableció una comisión encargada de fijar las bases para la administración de justicia en los negocios comunes civiles y criminales del Distrito Federal, dicha comisión propuso que fuera la Corte Suprema la encargada de esto y que el Congreso de la Unión expidiera una ley cuyo objetivo fuera una mejor y más pronta administración de justicia. Es por ello que surge como resultado el proyecto de reglamentos para la administración de justicia en los negocios comunes, civiles y criminales del Distrito Federal y de los territorios de la Federación Mexicana.

¹²⁸ Todas las afirmaciones relacionadas con antecedentes históricos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, fueron tomadas de tres obras principalmente: "El Poder Judicial Federal en el siglo XIX", obra de Soberanes Fernández, José Luis, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1982; "Centenario de la fundación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal" en Anales de Jurisprudencia, México, 1956; así como en "Documentos Históricos 1522-1990", México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1990.

Este proyecto no fue aprobado pero sí se aceptó que la Corte Suprema de Justicia ejerciera las funciones del Tribunal Superior no solo en el Distrito sino también en los territorios federales. Así, el decreto del 12 de mayo de 1826 disponía: "Se habilita la segunda y tercera salas de la Corte Suprema de Justicia para conocer en las segundas y terceras instancias de las causas civiles y criminales pertenecientes al Distrito y Territorios de la Federación, mientras se dan leyes de administración de justicia respectivas a estos puntos."

En 1835 los conservadores ganan el poder, abrogan la Constitución de 1824 y se promulgan las Siete Leyes Constitucionales de corte centralista. El nuevo texto constitucional establecía en la quinta ley un único poder judicial, se crearon tribunales superiores de departamentos los cuales conocerán de la segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes a su respectivo territorio.

Se expidió, el 23 de mayo de 1837, la ley para el arreglo provisional de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común, la cual disponía en su artículo primero transitorio que el Tribunal Superior de México conocería de los acuerdos y expedientes que antiguamente correspondían al Distrito Federal y al territorio de Tlaxcala.

Igualmente su artículo segundo transitorio disponía que la Suprema Corte continuaría desempeñando las funciones del Tribunal Superior respecto al Distrito y territorio federales mientras no se instalara el Tribunal Superior de México.

Este Tribunal Superior nunca fue autónomo ni independiente, siempre tuvo fuertes lazos de dependencia con la Suprema Corte de Justicia.

Posteriormente en febrero de 1843, el presidente de la República, don Nicolás Bravo, dictó algunas disposiciones relativas a la justicia común en el Distrito Federal y don Antonio López de Santa Anna, en junio del mismo año, hizo alusión al mismo tema, al dictar diversas disposiciones legales que organizaron el poder judicial de la Nación.

El último periodo de la dictadura del general Don Antonio López de Santa Anna (1853-1855) se caracterizó por una grave crisis económica y social, lo que ocasionó un malestar general .

Como respuesta a esta situación, el primero de marzo de 1854, en el pueblo de Ayutla Distrito de Ométepec, Guerrero, se reunieron el coronel don Florencio Villarreal y el general Juan Alvarez Moreno para suscribir el Plan de Ayutla, que es la base de la revolución del mismo nombre, la cual buscaba la desaparición de la dictadura santanista, el establecimiento de un gobierno provisional y convocar a un congreso constituyente.

El once de marzo de 1854 se invitó a participar a Ignacio Comonfort en la revolución, lo cual aceptó, sin embargo propuso que se modificara el Plan de Ayutla con la finalidad de mostrar a la nación con toda claridad que aquellos de sus buenos hijos que se lanzaban en esta vez los primeros a reivindicar sus derechos... no abrigaban ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país.

Después de diversos levantamientos en Puebla, Jalisco y otros lugares de la República, Santa Anna, se fugó de la Ciudad de México el 9 de agosto de 1855, fecha considerada como el triunfo de la Revolución de Ayutla.

El 4 de octubre de 1855 la junta de representantes nombró presidente interino de la República al general Juan Alvarez, en cumplimiento del artículo segundo del Plan de Ayutla, el cuál dice que los representantes de los departamentos, territorios, y del Distrito de la capital, elegirán a un presidente interino.

En el gobierno del general Alvarez son dos los actos importantes: uno, la convocatoria al Congreso Constituyente de 1856-1857, y otro, la Ley Juárez firmada por el presidente en el Palacio Nacional el 22 de noviembre de 1855 y publicada al día siguiente.

El artículo tercero del Plan de Ayutla le da al presidente interino amplias facultades para reformar todas las ramas de la administración pública, y atender la seguridad e independencia de la nación, sin otra restricción que la de respetar las garantías individuales.

En ejercicio de esta facultad el general Alvarez da la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación, también conocida como "Ley Juárez", ya que fue redactada por el licenciado don Benito Juárez.

Este ordenamiento da las bases de la organización de la administración de justicia en el país y establece dos principios fundamentales: La abolición de los Tribunales Especiales y la creación de un Tribunal Superior para el Distrito Federal.

El origen de este órgano de justicia tiene de fondo una razón sociológica: era ya una necesidad imperante que el Distrito Federal tuviera su propia organización judicial, debido a su importancia política, económica y social.

Este primer tribunal estaba integrado por cinco magistrados y dos fiscales, se dividía en tres salas, dos unitarias de segunda instancia, y una compuesta de tres magistrados que conocían en tercera instancia.

El 15 de abril de 1856 se dio lectura a la Ley Juárez ante las comisiones de justicia del Congreso y su discusión se inició el 21 de abril del mismo año. Una de las principales razones que dan sustento a la ratificación de este ordenamiento jurídico, es el que hace mención a la creación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal:

Merece así mismo, ser aprobada, en concepto de la comisión, por haber dado al Distrito una organización judicial independiente de los Tribunales Supremos de la Nación, ya porque es meramente accidental la residencia de estos en la capital de la República, ya porque no hay motivo para que las localidades que comprende el Distrito dejen de tener un poder judicial propio, como lo tiene cualquier territorio, ya porque no es conveniente ocupar la atención de los Tribunales encargados de los negocios generales del país con otros meramente locales que, por su muchedumbre basta para absorberla toda, ya, en fin, por otras tantas razones que ha extendido la prensa a este

propósito, y, sobre todo, por la experiencia de los buenos resultados que se han obtenido con esta innovación.

Fue en esta ocasión cuando el Congreso Constituyente de 1857 aceptó plenamente la soberanía e independencia de este Tribunal Superior, reconociéndolo expresamente como el poder judicial común del Distrito Federal.

Por motivo de la Guerra de Reforma y como consecuencia del gobierno de los conservadores quedó suprimido este Tribunal. Una vez que los liberales recuperaron el gobierno, el presidente interino Benito Juárez restableció la Ley con algunas adiciones y reformas. Pocos meses después con motivo de la intervención francesa, el mismo presidente tuvo que expedir un decreto suspendiendo al Tribunal Superior de Distrito, Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito establecidos fuera de la capital.

Por decreto del Congreso de la Unión del 2 de marzo de 1868 promulgado por el presidente Juárez, al día siguiente se restableció este Tribunal Superior, teniendo siempre como sustento jurídico la Ley de 1855. Esta fue la restauración definitiva.

En 1868 el Ejecutivo federal da el reglamento del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, según disponía el artículo 29 de la Ley Juárez.

El Constituyente de 1917 en el artículo 73, fracción VI, base quinta, prevé que: La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y de más órganos que la propia ley determine.

Con posterioridad aparecen las leyes orgánicas de este Tribunal de: 9 de septiembre de 1919, 31 de diciembre de 1928 y 31 de diciembre de 1932.

El 29 de enero de 1969, el presidente de la República, licenciado Gustavo Díaz Ordaz, publica la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común y Territorios Federales, la cual ha sufrido modificaciones en lo relativo a la estructura judicial. Regula la organización de los tribunales, del

pleno, del presidente del Tribunal, de las salas, de la organización de los juzgados dependientes del Tribunal Superior, de los juzgados civiles, juzgados pupilares, la organización interna de los juzgados civiles y penales, de los presidentes de debates, de la justicia de paz, así como de los procedimientos para la imposición de correcciones disciplinarias, delitos oficiales y sustitución en caso de impedimentos, recusaciones o excusas.

Durante el mandato presidencial del licenciado Luis Echeverría, el 18 de Marzo de 1971, se publica en el *Diario Oficial* de la Federación, la creación de nuevos juzgados de lo familiar y penales, se dividen los partidos judiciales y se redefine la competencia de cada una de las salas.

El 5 de marzo de 1974 se reforma la ley orgánica, estableciéndose el número de 34 magistrados divididos en 11 salas. Se adecua el nombre de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal;

El 23 de diciembre de 1974 y el 30 de diciembre del siguiente año, se crean los juzgados familiares.

En 1983, siendo presidente de la República Miguel de la Madrid, se crea una oficialía de partes común para los juzgados civiles y familiares. El 2 de octubre de 1984 se reforma el artículo 97 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, prohibiendo a los juzgados mixtos de paz conocer de los juicios relacionados con las materias de arrendamiento inmobiliario y familiar.

También durante ese periodo se publica en el *Diario Oficial* de la Federación - el 21 de Enero de 1985 - la creación de nuevas salas, hasta alcanzar un total de 14, y se eleva el número de magistrados a 43. Se funda el Centro de Estudios Judiciales, para establecer la carrera judicial.

Regulan el poder judicial en el Distrito Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122 fracción VII, referente a la organización del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, hasta que no se emita por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la ley orgánica; el Estatuto

de Gobierno del Distrito Federal y demás disposiciones relativas y aplicables.

Actualmente funcionan en este Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 14 salas que conocen de los asuntos civiles, penales, y familiares. Existe una sala auxiliar y tres magistrados supernumerarios. Funcionan asimismo en primera instancia 38 juzgados civiles, 40 juzgados de arrendamiento inmobiliario, 40 juzgados familiares, 2 juzgados concursales, 66 juzgados penales, 36 juzgados mixtos de paz y 5 juzgados de inmatriculación, todo esto para ser pronta y expedita la impartición de justicia en el Distrito Federal.

Queremos hacer notar, como punto aclaratorio, que esta organización del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ha venido funcionando en términos muy similares a sus correlativos de las entidades federativas del país.

Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la función judicial en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.

(Recordemos que dentro de las nuevas obligaciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, está la de expedir la ley orgánica de los Tribunales de justicia del Distrito Federal. Artículo 42, fracción VI, del EGDF.)

Esta misma ley orgánica deberá también fijar garantías en cuanto la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, asimismo deberá establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan en los órganos de justicia del Distrito Federal.

En cuanto los recursos económicos del Tribunal, éste elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes (artículo 85 del EGDF.)

Por otro lado, y con motivo de la reforma constitucional a la fracción VII del artículo 122, se ha conformado dentro del poder judicial el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual entre sus atribuciones están la efectuar la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales.

11.1.1 Nombramiento de magistrados

El nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia ha sufrido una gran modificación en cuanto sus anteriores disposiciones ¹²⁹.

El nombramiento lo propone el jefe del Distrito Federal, cuando antes lo hacía el presidente de la República (esto será hasta 1997). La propuesta que haga el titular del gobierno administrativo del Distrito Federal la toma de la designación que proponga el Consejo de la Judicatura. La otra modificación fue en cuanto el plazo que tenía la Asamblea de Representantes para aprobar tales nombramientos, que era de diez días, y ahora se ha extendido a 15 días.

Por otro lado, el EGDF nada señala respecto al sometimiento de tales nombramientos fuera del periodo ordinario de sesiones de la Asamblea; y como no se le dan facultades a la Comisión de Gobierno de la misma, se debe interpretar que solamente dichos nombramientos serán aprobados por la misma Asamblea de Representantes en periodo ordinario de sesiones. ¹³⁰

Dos son las características que deben considerar el jefe del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes, independientemente de los requisitos para ocupar el cargo de magistrado, una, relativa al hecho de que preferentemente los nombramientos se harán de entre aquellas personas que se hayan desempeñado como jueces o que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición o procuración de justicia, o en su caso, que por su honorabilidad, competencia y antecedentes

¹²⁹ Cfr. Artículo 122, fracción VII constitucional

¹³⁰ Ver artículos 76 al 85 del EGDF.

en otras ramas de la profesión jurídica se consideren aptos para impartirla ¹³¹; y la otra, que, en igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determine la ley. ¹³²

Con base en la reforma de diciembre de 1994, están impedidos para ser magistrados, las personas que hayan ocupado el cargo de jefe del Distrito Federal, secretario general, procurador general de Justicia o representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.

El sistema de nombramiento que se debe seguir para los magistrados del Tribunal es el siguiente:

- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal intervendrá en la designación de los candidatos a magistrados, quien a la vez remitirá los nombres de los candidatos al jefe del Distrito Federal.

- El Jefe del Distrito Federal aprueba y propone a la Asamblea de Representantes el nombramiento del magistrado.

- La Asamblea resolverá en un plazo de quince días por el voto de la mayoría de sus miembros presentes.

- Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y él o los designados entrarán a desempeñar sus funciones.

- Si la Asamblea de Representantes desecha el nombramiento, el Jefe del Distrito Federal someterá nuevo nombramiento en los términos de la fracción VI del artículo 67 del EGDF (la fracción de este artículo señala la facultad del jefe del Distrito Federal para nombrar a los magistrados y su obligación de someter la aprobación a la Asamblea de Representantes).

- En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el

¹³¹ Es decir, no se requiere de carrera judicial.

¹³² Originario del Distrito Federal son las personas nacidas en su territorio (artículo 4 del EGDF), y vecinos del Distrito Federal son los habitantes que residan en él por más de seis meses. Habitantes son las personas que residan en el territorio del Distrito Federal. (artículo 5 del EGDF).

Jefe del Distrito Federal hará un tercero que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Asamblea.

- En el caso de los quince días que tiene la Asamblea de Representantes para aprobar el nombramiento de la tercera propuesta, si nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo, haciendo el jefe del Distrito Federal la declaración correspondiente. Si la Asamblea desecha el nombramiento, cesará en sus funciones el magistrado provisional y el jefe del Distrito Federal le someterá un nuevo nombramiento.

(Conforme a la redacción de los artículos 78 y 79 del EGDF, entendemos que el tercer nombramiento, pero sólo el tercero, surtirá efectos de provisional, y si tampoco lo aprueba la Asamblea de Representantes, cesará en sus funciones el magistrado provisional y el jefe del Distrito Federal le someterá un nuevo nombramiento. Raro significa nombrar un magistrado provisional que durará en su encargo sólo, o cuando más, quince días, si es que no lo aprueba la Asamblea. Nos preguntamos qué pasaría si el nombramiento se somete por el Jefe del Distrito Federal a la aprobación de la Asamblea en el último minuto de algunos de sus dos periodos ordinarios de sesiones, por lo que considerando una posible respuesta, el magistrado provisional actuaría hasta entonces no se reúna la Asamblea en periodo ordinario de sesiones).

11.1.2 Requisitos, remuneración y duración en el cargo

Como vimos en el anterior subcapítulo, el artículo 80 del EGDF señala dos prerequisites que deben cumplir aquellos abogados que sean propuestos, nombrados y ratificados.

Veamos ahora los requisitos que se deben tener:

Conforme la fracción VII del artículo 122 constitucional, que remite al artículo 95, fracciones I a la V, del mismo ordenamiento, para ser electo

magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se necesita cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.

Con respecto a la percepción salarial que recibirán los magistrados, se establece por el EGDF que será adecuada e irrenunciable (recordemos que conforme a la Constitución, la ley federal del trabajo así como por la ley burocrática, los derechos del trabajador, entre ellos sus condiciones de trabajo como el salario, son irrenunciables).

La remuneración no puede ser disminuida durante su encargo.

Conforme al artículo 101 constitucional, cuya remisión la hace el artículo 81 del EGDF, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Ahora bien y por lo que respecta al tiempo de desempeño del cargo, hemos encontrado que dentro de los poderes judiciales locales (sobre todo

de jurisdicción penal y civil) existe la reelección del cargo (las leyes hablan de ratificación del cargo), y en esta materia el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no es la excepción.

De acuerdo al artículo 82 el ejercicio del cargo de magistrado dura 6 años pudiendo ser ratificado.

Si el magistrado es ratificado solamente puede ser privado del puesto por dos razones o causas:

1) Los supuestos señalados en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos (artículos del 108 al 114 constitucionales y en cuanto la ley federal ésta es la aplicable en términos de lo señalado por el propio EGDF); o

2) Por incumplir con lo señalado por el artículo 101 constitucional, esto es, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, o cargos remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Sobre este particular, el párrafo doceavo de la modificada fracción VII del artículo 122 constitucional indica lo siguiente: ... "los impedimentos para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso estarán referidos a los órganos judiciales del Distrito Federal; y los de ocupar cargos, a los señalados en el primer párrafo de esta fracción."

(Es decir que conforme a la redacción de éste párrafo, un magistrado del Tribunal Superior de Justicia, sí podrá actuar como abogado o apoderado ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje como ante el Tribunal Contencioso Administrativo, ambos del Distrito Federal. Esto resulta muy desafortunado, por lo que la modificación la consideramos contraria al orden de derecho).

La fracción VII del artículo 122 de la Constitución, señala la obligación del magistrado de rendir la protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Aunque ni el EGDF, ni la Constitución señalan la posibilidad de "renunciar" al cargo de magistrado, nosotros consideramos que debiendo seguir el procedimiento de nombramiento, el magistrado puede solicitar su separación del puesto desempeñado. En este caso creemos que debe presentarse por escrito tal dimisión al jefe del Distrito Federal y que la misma sea aprobada por la Asamblea de Representantes (esto en concordancia con la renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, que en términos del artículo 99 constitucional, solamente proceden por causas graves, las que son sometidas al Ejecutivo y si éste las acepta, son enviadas para su aprobación al Senado y, en sus recesos, a la de la Comisión Permanente.)

11.2 De los jueces de primera instancia y de paz

Como ya se señaló, la función judicial en el Distrito Federal se ejerce por el Tribunal Superior de Justicia.¹³³ También se ejerce por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale.

Esto significa que la Asamblea de Representantes dirá al momento de expedir la ley orgánica del Tribunal Superior de Justicia, cuáles van a ser los órganos que en el Distrito Federal administren justicia.

De cualquier forma el EGDF ya establece que uno de esos órganos serán los jueces de Paz.

¹³³ Para todas aquellas personas que les interese consultar lo relacionado con los Tribunales ya sean judiciales o administrativos de competencia federal o local, entre ellos los del Distrito Federal, en el mes de enero de 1995, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM distribuirá y pondrá a la venta un trabajo que elaboramos y que fue intitulado "Sistema de Administración y Procuración de Justicia en el República Mexicana: análisis y sistematización". La forma en que se distribuirá este trabajo en su primera versión será en CD-ROM (Disco Compacto con lectura de memoria solamente). Los ocho rubros que además de las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal se analizan de cada Tribunal, son: Competencias; Integración; Funcionamiento; Facultades, Atribuciones, funciones y obligaciones de sus miembros; Características del cargo; Impedimentos, excusas y recusaciones; Recursos de los que conocen y Legislación aplicable.

11.2.1 Nombramientos

El artículo 83 del EGDF determina que los jueces de primera instancia y los de paz, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia, en acuerdo del pleno. De cualquier forma y con motivo de la reforma constitucional de diciembre de 1994, el Consejo de la Judicatura procederá a la designación de los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial (quinto párrafo, fracción VII, artículo 122).

11.2.2 Requisitos

La LOTJFCDF en su artículo 53 determina cuáles son los requisitos que se deben cumplir para ocupar el cargo de juez de primera instancia, éstos son:

- a) Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) No tener más de sesenta y cinco años ni menos de treinta el día de la designación;
- c) Ser abogado con título registrado por la Dirección General de Profesiones (como comentario muy particular, la ley de la materia no faculta a la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública expedir registros o cédulas profesionales de abogados, sino de licenciados en derecho);
- d) Acreditar, cuando menos, cinco años de práctica profesional, que se contarán desde la fecha de la expedición del título y someterse a examen

de oposición formulado por los magistrados de la sala a la que quedaría adscrito. Se preferirá para el examen de oposición a quien hubiere cursado los programas que al efecto desarrolle el Centro de Estudios Judiciales y preste sus servicios en el Tribunal;

e) Gozar de buena reputación;

f) No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

Con respecto a los requisitos para ser juez de paz, el mismo ordenamiento en su artículo 95, establece:

a). Ser ciudadano mexicano;

b). Ser abogado con título registrado en la Dirección General de Profesiones;

c). No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional;

d). Acreditar, haber cursado y aprobado los programas que al efecto desarrolle el Centro de Estudios Judiciales.

11. 3 De la justicia administrativa (Tribunal Contencioso-Administrativo)

Desde el punto de vista general, la Constitución Federal en su artículo 116, fracción IV, establece la posibilidad de que, las constituciones y las leyes de los estados, instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo además las normas para su

organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

En materia del Distrito Federal, el artículo 122 al hablarnos, en su fracción IV, sobre las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señala como facultad de ese órgano, expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, y que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares. (Bajo los mismo términos se encuentra redactado el artículo 9 del EGDF).

Conforme la Constitución, el Tribunal Contencioso no es un órgano local de gobierno del Distrito Federal sino un órgano que se encargará de la función jurisdiccional administrativa local.

Hablar sobre los términos en que se expedirá por parte de la Asamblea de Representantes la nueva ley orgánica de este tribunal, sería caer en irrealidades y futurismos, sin embargo, lo que creemos lo podemos afirmar desde este momento, es que la estructura, organización, competencia, funciones y atribuciones de éste tribunal, no van a variar considerablemente.

Conforme a la actual Ley Orgánica del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal ¹³⁴, el mismo está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y se encuentra organizado en términos de la propia ley.

¹³⁴ La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación con fecha 17 de marzo de 1971.

Desde ese entonces a la fecha, ha tenido las reformas y modificaciones publicadas en el Diario Oficial en las siguientes fechas:

4 de enero de 1973;

3 de enero de 1979;

16 de junio de 1986;

25 de junio de 1986 (Fe de erratas a la anterior reforma);

18 de junio de 1992;

10 de enero de 1994, y

1 de enero de 1994.

(Estos datos fueron obtenidos en el Sistema de Información Legislativo Nacional UNAM-JURE)

La competencia de la Sala Superior es la siguiente:

- I. Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;
- II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas;
- III. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Sala Superior;
- IV. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley;
- V. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos; y
- VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas del Tribunal, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

135

En cuanto a la competencia de las salas del Tribunal, éstas están facultadas para conocer:

- I) De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;
- II) De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;
- III) De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las

¹³⁵ Cfr. artículo 18 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D.F.

promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

IV De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

VI De los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y

VII De las demás que señale esta Ley. ¹³⁶

En cuanto la composición y estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, éste se compone de una Sala Superior integrada por cinco magistrados y por tres Salas de tres magistrados cada una, que podrán aumentarse en dos más formadas por tres magistrados supernumerarios, cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior.

Consideramos que a partir de 1997, la designación del presidente del Tribunal la seguirán haciendo los magistrados que integren la Sala Superior, lo mismo sucederá con lo referente a la elección de los presidentes de cada una de las Salas.

Lo que ha cambiado es que hasta el año de 1997 el presidente de la República, a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal y con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, nombrará a los magistrados que integren la Sala Superior y las Salas del Tribunal, así como a los magistrados supernumerarios necesarios.

A partir de diciembre de 1997, el nombramiento de los magistrados se hará por el jefe del Distrito Federal sometiendo tales nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no establece nada en cuanto la negativa o la desaprobación de los nombramientos hechos a la

¹³⁶ Cfr. artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D.F.

Asamblea de Representantes por parte del jefe del Distrito Federal. Independientemente de que será una de las disposiciones que se normarán en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo que expida la Asamblea de Representantes, y mientras no se promulgue tal, consideramos que de manera supletoria sea conveniente aplicar lo establecido de los artículos 77 al 81 del propio Estatuto que fundamentan disposiciones aplicables al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Esta afirmación la hacemos con base en el último párrafo del artículo tercero de la actual ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que determina que son aplicables a los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, las disposiciones establecidas al respecto para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en la ley orgánica correspondiente.

Por otro lado, los magistrados del Tribunal también deben otorgar la protesta de ley ante el Pleno de la Asamblea de Representantes y sus emolumentos serán iguales que los que reciben los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Esos emolumentos no podrán ser disminuidos durante el término de su encargo.¹³⁷

11.4 De la justicia laboral (Junta Local de Conciliación y Arbitraje)

No es nuestro interés entrar en gran detalle en cuanto la conformación de un tribunal de arbitraje en materia laboral para el Distrito Federal, simplemente diremos siguiendo a Néstor de Buen, que en el mismo año en que inició vigencia el artículo 123 constitucional, el presidente Venustiano Carranza expidió su primera norma reglamentaria: la ley que establece la forma de integrar las juntas centrales de conciliación y arbitraje y por la que se faculta al Ejecutivo para incautarse de los establecimientos industriales en caso de paro ilícito, dentro del Distrito y Territorios Federales

¹³⁷ Confrontar información sobre la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

(promulgada el 27 de noviembre de 1917 y publicada en el *Diario Oficial* del 3 de diciembre).¹³⁸

En esa ley, de escasos doce artículos, se planteaban tres temas fundamentales: la integración de las juntas centrales de conciliación y arbitraje para el Distrito y los territorios federales con representantes nombrados por obreros y empresarios y por el gobierno; las reglas mínimas de procedimiento que se reducían a la presentación por las partes, en un término de tres días, de sus demandas y excepciones, pruebas y alegatos y al dictado de una sentencia a mayoría de votos, dentro de las veinticuatro horas siguientes... Se consignaba como único recurso el de responsabilidad... y se incluían las disposiciones confiscatorias en caso de que los patrones declararan paros ilícitos....¹³⁹

Posteriormente a esto vino la controversia, ya que el 8 de marzo de 1918, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puso en tela de juicio la capacidad de las juntas de conciliación y arbitraje para conocer de los conflictos relativos a la exigencia de cumplimiento de un contrato de trabajo.

Se entendía, entonces, que esa facultad era exclusiva del Poder Judicial constitucionalmente establecido.

Posteriormente, y a partir del 1o. de febrero de 1914, en la ejecutoria "La Corona", la Suprema Corte de Justicia expresó un punto de vista diferente atribuyendo a las juntas de conciliación y arbitraje la competencia necesaria para resolver no sólo los conflictos colectivos de trabajo sino también los individuales, sin que ello pudiera implicar la violación de lo ordenado en el artículo 13 constitucional que prohíbe juzgar a través de tribunales especiales.

Con fecha 9 de marzo de 1926, el presidente Plutarco Elías Calles promulgaría el "Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal", norma complementaria de la Ley Carranza y en cuyo texto

¹³⁸ Derecho Procesal del Trabajo, México, Ed. Porrúa, 1988, p. 119.

¹³⁹ *Idem.*, p. 120.

encontramos disposiciones que fueron recogidas en las leyes federales del trabajo de 1931 y 1979 y que aún hoy nos rigen. ¹⁴⁰

Posteriormente a esto, en el año de 1929, viene la "federalización" de las normas laborales, estableciéndose en el año de 1931 la Ley Federal del Trabajo. Con ella se cumplió en la normatividad de los tribunales locales que conocerían de todo aquello que no fuera competencia expresamente concedida a los tribunales federales.

La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje ha sido debatida de manera prolongada.

Al dictarse por la Suprema Corte de Justicia el criterio anteriormente señalado, produjo que la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos convocara a un certamen sobre la naturaleza jurídica de las Juntas.

El ganador de este concurso fue el ilustre jurista Narciso Bassols, habiendo participado también Paulino Machorro Narváez, Roberto A. Esteva Ruiz, Maximiliano Camiro, Trinidad García y Francisco de P. Morales, entre otros.

Como cita Néstor de Buen, Vicente Lombardo Toledano, años después, en un artículo publicado en el periódico *Excélsior* de 27 de enero de 1930 expondría también su criterio, por cierto contrario al reconocimiento del carácter jurisdiccional de las juntas. ¹⁴¹

Narciso Bassols años después, en 1930, haría un nuevo estudio bajo el título *¿Qué son, por fin, las juntas de conciliación y arbitraje?* ¹⁴²

Dos de los mejores tratadistas que en materia laboral hemos tenido en México, Mario de la Cueva y Alberto Trueba Urbina, recogieron y aportaron sus puntos de vista sobre tan discutido tema. Ambos coincidieron en

¹⁴⁰ *Idem.*, p. 123.

¹⁴¹ *Op. cit.*, p. 138.

¹⁴² Bassols, Narciso, *Obras*, Introducción de Jesús Silva Herzog, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 83 y ss.

reconocer a las juntas de conciliación y arbitraje el carácter de organismos jurisdiccionales de carácter constitucional ajenos al Poder Judicial.¹⁴³

Posteriormente a ellos vinieron a dar sus puntos de vista los hoy ex-directores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo.¹⁴⁴

Por su parte Néstor de Buen, plantea su conclusión respecto al tema de estudio: ... las juntas de conciliación son organismos constitucionales, autónomos en el ejercicio de sus funciones, pero dependientes administrativamente de los ejecutivos federal y locales, que fungen como tribunales de derecho y están capacitados, con restricciones evidentes, a juzgar de los hechos en conciencia.¹⁴⁵

Ahora bien, y de conformidad con el artículo 621 de la Ley Federal del Trabajo, las juntas locales de conciliación y arbitraje funcionarán en cada una de las entidades federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

De la lectura de este artículo podríamos considerar que en materia local el Distrito Federal no puede conformar junta local, sin embargo, bajo este concepto de organización jurisdiccional laboral también se incluye al Distrito Federal.

En cada estado de la República e inclusive en el Distrito Federal, si las necesidades del trabajo y el capital lo requieren, se podrán establecer varias juntas de conciliación y arbitraje. La facultad corresponde a los

¹⁴³ Mario de la Cueva lo hace en su libro Derecho mexicano del trabajo, T. II. Cap. LXXIX. México, Ed. Porrúa, p. 903 y ss.; y Alberto Trueba Urbina da su punto de vista en su obra Tratado teórico-práctico de derecho procesal del trabajo. México, Ed. Porrúa, 1963, p. 92 y sigs.

¹⁴⁴ El maestro Héctor Fix-Zamudio lo hizo en su artículo La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1975. Por su parte Jorge Carpizo intituló a su trabajo La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje en México, y también fue publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el año de 1975.

¹⁴⁵ *Ob. cit.*, p. 155.

gobernadores de los estados o al jefe del Departamento del Distrito Federal.

146

El EGDF, en su artículo 14, señala lo aplicable en el caso de la justicia laboral, pues señala que en el ámbito local será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, y de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo.

Hemos visto en el transcurso del presente trabajo y sobre todo en lo relativo a la función jurisdiccional, que una de las mayores ventajas que representan la reforma política del Distrito Federal, es lo referente a la participación democrática de los ciudadanos y a la vez, una menor participación del presidente de la República en los asuntos del Distrito Federal.

Esto sin embargo no resulta aplicable en el caso de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, ya que como hemos citado, la remisión del artículo 14 del EGDF en materia de justicia laboral se hace directamente a la Ley Federal del Trabajo.

En efecto, el artículo 623 de la Ley Federal del Trabajo señala: La integración y funcionamiento de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje se regirán por las disposiciones contenidas en el capítulo anterior. Las facultades del presidente de la República y del secretario del Trabajo y Previsión Social se ejercerán por los gobernadores de los Estados y en el caso del Distrito Federal, por el propio presidente de la República y por el jefe del Distrito Federal, respectivamente.

Considerado como otro punto de gran importancia, es ver lo referente a la posible ley orgánica de la junta de conciliación y arbitraje del Distrito Federal.

Hasta la fecha, ninguna Junta Local de Conciliación y Arbitraje del país tiene ley orgánica. Sus características de actuación son reguladas por reglamentos internos. Estos reglamentos internos son expedidos por el propio Pleno de cada Junta.¹⁴⁷ Sin embargo, ¿podrá la Asamblea de

¹⁴⁶ Cfr. artículo 622 de la Ley Federal del Trabajo.

¹⁴⁷ Remitirse al artículo 614 fracción I de la Ley Federal del Trabajo.

Representantes del Distrito Federal expedir la ley orgánica de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje?

Nosotros consideramos que efectuando una interpretación exegética al texto del actual artículo 122 constitucional, la Asamblea de Representantes sí tiene tales facultades, ya que el inciso d) de la fracción IV del artículo antes señalado la cual nos habla de las facultades de la Asamblea de Representantes, establece:

Artículo 122, fracción IV, inciso d) "Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal."

Aunque podamos considerar que éstos tribunales de justicia del Distrito Federal son aquellos civiles o penales del fuero común, también es cierto que el artículo 14 del EGDF señala el término de "justicia laboral".

Para aquellos lectores que estén interesados en estudiar un poco más sobre la composición de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, recomendamos consultar el disco compacto hecho por el Centro de Documentación de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM bajo el título "Sistema de Administración y Procuración de Justicia en la República Mexicana: Análisis y sistematización".

CAPITULO XII

DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS

12.1 Naturaleza jurídica de los Consejos de Ciudadanos

Una de las innovadoras reformas que se han introducido con la reforma política del Distrito Federal y en consecuencia en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es la referente al Consejo de Ciudadanos.

De conformidad con el artículo 122 constitucional, el Consejo de Ciudadanos no es un órgano local de gobierno del Distrito Federal.

Su funcionamiento y naturaleza la trataremos de dilucidar en el presente apartado.

- Conforme al inciso e) de la fracción I del artículo 122 constitucional, se integrará en el Distrito Federal un consejo de ciudadanos que intervendrán respecto los programas de la administración pública del Distrito Federal en los siguientes ámbitos:

- a) Gestión;
- b) Supervisión;
- c) Evaluación, y en su caso,
- d) Consulta o aprobación.

- Estos consejos de ciudadanos se establecerán en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (delegaciones). La

distribución de los consejeros será en 365 demarcaciones que en la Ley de Participación Ciudadana se dividen en "unidades vecinales". Delegaciones como Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón tendrán de 20 a 25 consejeros cada una; el resto de las demarcaciones tendrán de 15 a 18.

- Su integración se hará por medio de elección directa en cada delegación del Distrito Federal.

- Los partidos políticos con registro nacional y antes de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicada en *el Diario Oficial* de la Federación de fecha 3 de junio de 1995, participaban en el proceso de integración de los consejos de ciudadanos. A partir de dicha reforma solamente lo harán en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección y en términos de la Ley de Participación Ciudadana.

- El Consejo de Ciudadanos es un órgano de representación vecinal y de participación ciudadana (esto es, su representación es soberana en cuanto su elección directa en voto libre, secreto y personal de los ciudadanos, es decir, aquellos mayores de 18 años y tengan un modo honesto de vivir; y también soberana en cuanto su representación, con la característica de vecinal).

-Guarda las mismas características de la no reelección inmediata que las compuestas en los órganos legislativos mexicanos, lo mismo que en su temporalidad al cargo.¹⁴⁸

- La elección se efectuará en la misma fecha que la legislación electoral federal prevea para la realización de la de diputados federales y representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

- Por lo que respecta a la elección de los Consejos de Ciudadanos para el año de 1995, ésta se realizará el segundo domingo del mes de noviembre y la fecha de su instalación será en el mes de diciembre, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana.

¹⁴⁸ El proyecto de reforma integral presentada por el Ejecutivo del Estado de Chihuahua al Congreso del Estado en el año de 1993, establece la temporalidad en los cargos de elección popular de los presidentes municipales y diputados locales por el término de cuatro años. Lo que representa una excepción a lo aquí señalado.

- La preparación de los comicios para los elegir a los primeros consejeros ciudadanos y la instalación de éstos, será a partir de la tercera semana de junio, y concluirá el 15 de diciembre de 1995.

- Los Consejeros Ciudadanos electos en el año de 1995 desempeñarán sus funciones desde la instalación de los Consejos de Ciudadanos en el mes de diciembre de dicho año hasta el día anterior al que tomen posesión los que sean electos en 1997, de conformidad con lo que disponga la Ley de Participación Ciudadana.

- La elección de los consejeros ciudadanos es por la vía de fórmula con propietario y suplente. Cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones, podrá presentar para su registro a los ciudadanos vecinos del área correspondiente para que los representen. Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalado por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el padrón electoral federal. La Ley de Participación Ciudadana determinará los requisitos que deberán reunir la solicitud para los efectos de la identificación y comprobación de la residencia de los firmantes, así como los procedimientos de verificación. Por otro lado, no procederá el registro en los casos en que los órganos competentes comprueben irregularidades respecto de la autenticidad de las firmas o de la residencia manifestada en la solicitud.

- Cada ciudadano tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos.

- Emitirán la aprobación en ciertos programas delegacionales (deberán cumplir con el requisito de temporalidad de un año, ya que la ley habla de aprobación de los programas operativos anuales. Ver Artículo 129 del EGDF).

- Sus resoluciones, esto es, las aprobaciones que emitan a los programas operativos anuales, tendrán dos características: 1) serán vinculatorias, y 2) se sujetarán a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

- Recibirán informes y quejas, teniendo la facultad de citar a ciertos servidores públicos.

- Actuarán también como denunciante en representación de los habitantes de su delegación.

- Llevarán a efecto la facultad de gestión administrativa.

- En cuanto características generales de la Ley de Participación Ciudadana, ésta incluye acciones como la audiencia pública, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, quejas y denuncias de los ciudadanos, así como los recorridos con los delegados políticos.

Con las principales funciones que tendrán los consejos ciudadanos y que se han señalado con anterioridad, podemos decir que su naturaleza será la de un órgano de representación, cuyos integrantes serán electos de manera directa y cuya principal función será la de velar por el interés de su delegación y vecinos, por lo que su naturaleza será material y formalmente administrativa. No tendrá facultades legislativas por lo que su constitución, funcionamiento, atribuciones y funciones son semejantes a la de los cabildos municipales, sobre todo en su elección, algunos aspectos de su integración y temporalidad.

No pueden imponer sanciones.

No pueden desaprobar programas operativos anuales delegacionales, o mejor dicho, la desaprobación de los programas mencionados no limita la actuación de la Delegación.

El EGDF no establece nada en cuanto sus emolumentos o dietas, por lo que no podemos afirmar que vayan a constituirse como servidores públicos del Distrito Federal. Sobre este particular y si bien es cierto que el artículo 23, fracción III, que a la letra dice: "Son obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal: desempeñar los cargos de representación popular del Distrito Federal, para los cuales fueren electos, los que en ningún caso serán gratuitos." También es cierto que el cargo de consejero ciudadano, si bien resulta de una elección directa, universal y secreta, el EGDF no lo equipara con el de representación popular (para esto, ver

simplemente la fracción I del artículo 20, así como los artículos 22, 23 fracciones I y IV, y demás relativos y aplicables).

Consideramos que el verdadero papel que jugarán estos consejos de ciudadanos es el de formalizarse como un factor real de poder dentro de la actuación política administrativa de los órganos delegacionales.

De cualquier forma veamos paso a paso las características de estos Consejos de Ciudadanos.

12.2 Integración

Conforme al artículo 120 del EGDF, en cada delegación del Distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana.

Para los efectos de éste consejo de ciudadanos la III Asamblea (legislativa) de Representantes del Distrito Federal, emitió la "Ley de Participación Ciudadana".

Conforme a ésta ley, se determinan la forma en que las Delegaciones se dividirán para efecto de la elección de los Consejeros Ciudadanos.

5 son los factores que para la elección de consejeros se deberán considerar, en cuanto la división delegacional mencionada:

- 1) Históricos;
- 2) De unidad geográfica;
- 3) De identidad cultural;
- 4) Dimensión territorial y,
- 5) El último censo de población.

(No estamos de acuerdo con el tercer factor mencionado en cuanto considerarlo discriminatorio y mismo que atenta en contra de la igualdad personal, ciudadana y poblacional establecida en nuestra propia Constitución).

Las reglas que se deberán tomar en cuenta para determinar el número de integrantes del Consejo de Ciudadanos de cada delegación, son las siguientes:

I. Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la delegación habrá 15 consejeros;

II. Por cada 50,000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habrá un consejero; y

III. En todo caso, a cada delegación corresponderán por lo menos 15 consejeros (artículo 122 del EGDF).

Los Consejos de Ciudadanos sesionarán en pleno y en comisiones, a las sesiones del pleno, deberá asistir el delegado respectivo, el cual participará en las mismas con voz pero sin voto.

La presidencia del Consejo se rotará entre los consejeros ciudadanos en los términos que establezca la ley. (artículo 128 del EGDF).

12.3 Requisitos. Elección y duración en el cargo

Para ser consejero ciudadano, el EGDF en su artículo 127 establece los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos (con base en el artículo 6 del EGDF, ciudadanos del Distrito Federal son los ciudadanos mexicanos que tengan además la calidad de vecinos u originarios del mismo);

II. Residir en el área vecinal de que se trate de la delegación correspondiente, cuando menos dos años antes de la elección;

III. No haber sido condenado por delito intencional alguno; y

IV. No ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la Delegación correspondiente.

Independientemente de que la Ley de Participación Ciudadana regula las particularidades con motivo de la elección de los consejeros ciudadanos, el EGDF da las pautas generales para la realización de las propias elecciones delegacionales, éstas particularidades son:

- Los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional. (Con base en el artículo 22 punto 2. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la denominación de "partido político nacional" se reserva, para los efectos de este Código, a las organizaciones políticas con registro definitivo". Por otro lado y para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos: a. Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y b. Contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a 65,000.)

Con fundamento en el artículo 124 del EGDF, "Los consejeros ciudadanos propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el mismo carácter. Los consejeros ciudadanos suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios. Los consejeros ciudadanos propietarios no podrán ser electos para el periodo siguiente con el carácter de suplentes".

Por otro lado, los Consejos de Ciudadanos se renovararán en su totalidad cada tres años. La ley (en este caso deberá ser la de participación

ciudadana) determinará la fecha de elección, misma que será en el mes de junio (de 1995) y se instalarán en el mes de agosto (del mismo año). ¹⁴⁹

Conforme a la ley señalada, ésta regulará lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones de los consejeros ciudadanos, así como las impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlas valer. Al efecto se suscribirán convenios con las autoridades federales electorales ¹⁵⁰ (obvio es decir que las autoridades federales electorales son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral).

12.4 Funciones, facultades, atribuciones y obligaciones

Cuatro son los rubros en las cuales pueden circunscribirse las funciones de los Consejos de Ciudadano. Vamos a proceder a analizar cada una de ellas y señalar propiamente las características de cada función:

1. Funciones de aprobación

Los Consejos de Ciudadanos que existan en cada Delegación del Distrito Federal tendrán las siguientes funciones:

- Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materias de:

- a) Seguridad pública;
- b) Servicio de limpia;

¹⁴⁹ Lo puesto entre paréntesis son afirmaciones nuestras. Las hacemos con base en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación con fecha 25 de octubre de 1993, que dice: "Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas."

¹⁵⁰ Cfr. artículo 126 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- c) Agua potable;
- d) Protección Civil;
- e) Atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales;
- f) Parques y jardines;
- g) Alumbrado público;
- h) Pavimentación y bacheo;
- i) Recreación, deporte y esparcimiento;
- j) Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y
- k) Mercados.

La aprobación de los programas operativos anuales a que se refiere esta fracción, tendrán carácter vinculatorio y se sujetará a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 129, fracción I, del EGDF).

Conviene detenernos un poco en esta fracción. En principio los campos o materias a que se refieren en esta fracción, son entre otros, aquellos que conocen y determinan los cabildos municipales.

Debemos tomar en consideración que solamente en el caso de la APROBACIÓN, las resoluciones que emitan los consejos de ciudadanos sí tendrán el carácter de vinculatorio. Consideramos que se deben reunir las siguientes características para su debida aplicación:

- * Que sean programas operativos anuales delegacionales;
- * Circunscritos a las materias mencionadas;
- * Deben estar sujetos a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

* Conforme a la fracción I del artículo 130 del EGDF, debe existir acuerdo favorable del pleno del Consejo de Ciudadanos para proceder a la ejecución de los programas por parte de la Delegación.

- Conforme al artículo 119 del EGDF, el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal será formulado por el jefe del Distrito Federal y sometido a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los programas para las delegaciones, en materia de uso del suelo, que deberán ser congruentes y complementarios con el mencionado Programa de Desarrollo Urbano, serán formulados por el jefe del Distrito Federal, con participación de la delegación respectiva, la que los someterá a la aprobación del Consejo de Ciudadanos correspondiente.

(En este caso también son competentes para conocer los Consejos de Ciudadanos de programas delegacionales en desarrollo urbano, no necesariamente anuales, en materia de uso del suelo.)

Continuando con el artículo de referencia Las solicitudes de modificación serán presentadas ante la autoridad delegacional, la cual para su aprobación la someterá al Consejo de Ciudadanos respectivo. La ley determinará los casos de interés general así como los procedimientos para las modificaciones a dichos programas que serán competencia de la administración central de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 131 de este Estatuto.

(Debemos tomar entonces en cuenta que tales solicitudes de modificación de desarrollos urbanos en materia de uso del suelo, también serán competencia, en su aprobación, de los Consejos de Ciudadanos. Sin embargo en los términos en que está redactado éste último párrafo del artículo en comento y en relación con el artículo 131 del EGDF, habrá casos en que por el interés general de la ciudad las modificaciones a dichos programas serán competencia de la administración central y no de los consejos de ciudadanos.

El carácter vinculatorio que pueden tener las resoluciones de aprobación implican su determinación de cumplimiento, es decir, son resoluciones

obligatorias que el mandatario tiene que cumplir en virtud de que se establecen como si él las hubiera emitido).

- Otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y a ciudadanos que destaquen por sus actividades en beneficio de la delegación (artículo 129 fracción IX).

Ahora bien, con respecto a los criterios que deben seguir los consejos de ciudadanos en el desempeño de sus funciones de aprobación, son los siguientes:

- A través de la APROBACIÓN, los Consejos de Ciudadanos, decidirán sobre programas operativos anuales delegacionales, a cuya ejecución procederá la delegación cuando exista acuerdo favorable de su pleno, el que emitirá en el plazo que las leyes establezcan (artículo 130, fracción I, del EGDF).

(Opinamos que este "acuerdo favorable de su pleno" implica la votación de los consejeros ciudadanos considerando que para que surta efecto debe ser establecido por mayoría absoluta, la mitad más uno de sus miembros.)

2. Funciones de consulta

Conforme a esta característica las funciones de los Consejos de Ciudadanos son las siguientes:

- Conocer y opinar respecto del informe anual de las actividades del delegado (artículo 129, fracción V).

- Opinar sobre todos aquellos asuntos que, por su importancia y trascendencia para la delegación, someta a su consideración el delegado (artículo 129, fracción VI).

Los criterios que deben seguir los consejos de ciudadanos en el desempeño de sus funciones de consulta, son los siguientes:

- Los Consejos de Ciudadanos podrán proporcionar a la delegación, opiniones, criterios e información tendentes a mejorar y optimizar la ejecución de programas delegacionales (artículo 130, fracción II, primer párrafo).

(Aquí ya estamos en presencia de programas delegacionales independientemente de aquellos que sean operativos anuales.)

El segundo párrafo de la propia fracción II del artículo 130 determina: Las opiniones que se emitan respecto de los programas que sean sometidos a CONSULTA no tendrán carácter vinculatorio para las Delegaciones, en todo caso, los titulares de las mismas informarán por escrito al respecto.

(Esto significa, que cuando se sometan a la APROBACIÓN de los Consejos de Ciudadanos los programas operativos anuales delegacionales, sus resoluciones sí serán vinculativas; pero cuando se sometan a CONSULTA, las resoluciones emitidas por el Consejo, no serán vinculatorias.)

3. Funciones de supervisión

Para estos efectos, los Consejos de Ciudadanos emitirán informes y sugerencias; las facultades de supervisión son las siguientes:

- Aprobar, SUPERVISAR y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materias de:

- a) Seguridad pública;
- b) Servicio de limpia;

- c) Agua potable;
- d) Protección civil;
- e) Atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales;
- f) Parques y jardines;
- g) Alumbrado público;
- h) Pavimentación y bacheo;
- i) Recreación, deporte y esparcimiento;
- j) Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte, y
- k) Mercados (artículo 129 fracción I).

- Participar en el cumplimiento del programa de la delegación en materia de uso de suelo, plan parcial de desarrollo en los términos de este Estatuto y las leyes correspondientes (artículo 129, fracción VIII).

Los criterios que deben seguir los consejos de ciudadanos en el desempeño de sus funciones de supervisión, son los siguientes:

- A través de la supervisión, los Consejos de Ciudadanos revisarán la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo de la delegación, que se hayan sometido a su aprobación, para lo cual el delegado les hará llegar, en los términos de las normas que al efecto dicte el jefe del Distrito Federal, los informes sobre dicha ejecución. Asimismo podrán constatar en el lugar de que se trate, la prestación de los servicios públicos o al público o la ejecución de obras. Conforme a las evaluaciones que practiquen, presentarán en su caso, por acuerdo de su pleno informes a las delegaciones.

Las delegaciones darán respuesta a las sugerencias presentadas por los Consejos de Ciudadanos (artículo 130 fracción III).

4. Funciones de gestión

Es la primordial función que llevarán a cabo los Consejos de Ciudadanos, éstas facultades son:

- Recibir informes o quejas de los habitantes de la delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, del Ministerio Público y de los servidores públicos de la delegación, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones que normen la conducta de aquéllos. Con base en el análisis de la información y las quejas, solicitarán en su caso, al delegado la presencia de los servidores públicos de que se trate, ante una de sus comisiones o su pleno para efectos de plantearle el contenido del informe o queja; en función de la entrevista, el Consejo hará del conocimiento de la autoridad competente el asunto, a fin de que se sigan los procedimientos legales respectivos (artículo 129, fracción II).

- Presentar denuncias ante las autoridades competentes, darles seguimiento e informar a los habitantes de la propia Delegación sobre las resoluciones respectivas (artículo 129, fracción III).

- Podrán, como gestión ante la delegación:

a) Proponer la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y de gasto público, sean considerados en la elaboración del proyecto de presupuesto para la delegación respectiva;

b) Formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios públicos y hacer del conocimiento del delegado las deficiencias en su prestación, con objeto de que sean corregidos a la brevedad posible;

c) Proponer proyectos de equipamiento urbano y la realización de obras de mejoramiento urbano;

d) Proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad pública;

e) Promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos;

f) Presentar propuestas sobre programas y acciones materia de las comisiones metropolitanas en que participe la Delegación correspondiente;

g) Participar, por conducto del integrante que designe el Pleno del Consejo, en las comisiones y comités que para la atención de los problemas de la delegación sean creados; y

h). En general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la delegación y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles (artículo 129, fracción IV).

- Solicitar, por conducto del delegado, la presencia de los titulares de las unidades administrativas de la delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público de que se trate (artículo 129, fracción VII).

Los criterios que deben seguir los consejos de ciudadanos en el desempeño de sus funciones de gestión, son los siguientes:

- A través de la gestión, los Consejos de Ciudadanos podrán solicitar a la delegación, la realización de acciones de gobierno o ejecución de obras o prestación de servicios a cargo de la Delegación correspondiente. La Delegación, de conformidad con las disponibilidades presupuestales, las normas aplicables así como con los programas vigentes responderá a dichas solicitudes (artículo 130, fracción IV).

5. Incompetencias de los Consejos de Ciudadanos

Así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal nos señala los casos en que los Consejos de Ciudadanos podrán intervenir en sus funciones de aprobación, consulta, supervisión y de gestión (que en términos propiamente laborales hablamos de características de "confianza"), el EGDF nos determina también los casos en que tales consejos no podrán intervenir, tales son los siguientes y de conformidad con el artículo 131:

Los programas de gobierno y la ejecución de obras públicas que rebasen el ámbito de una delegación, se refieran al interés general de la ciudad o a relaciones del Distrito Federal con otras entidades federativas (cuestiones que deberán conocer los órganos de coordinación metropolitana), no estarán sujetos a la intervención del Consejo de Ciudadanos correspondiente.

Ahora bien, no sólo los Consejos de Ciudadanos que se establecerán en cada delegación del Distrito Federal, son los únicos facultados para llevar a cabo tales actividades, ya que como se desprende del artículo 132 del EGDF, "la ley de participación ciudadana regulará la organización, funcionamiento y elección de otros órganos de representación vecinal así como su coordinación con los Consejos de Ciudadanos".

Estos órganos son las propias organizaciones vecinales o comités de manzana, que existen actualmente con base en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

(De esto último podemos decir que lo reglamentado en esa ley queda abrogado, y en consecuencia la ley de participación ciudadana que emita la Asamblea de Representantes deberá regular al respecto.)

CAPITULO XIII

EL NUEVO DISTRITO FEDERAL MEXICANO

13.1 Característica y naturaleza jurídica

Cuando se conforma el Departamento del Distrito Federal en al año de 1928, con relativa frecuencia se presentó la cuestión relativa a determinar su carácter de autoridad local o federal. Se sostuvo que siendo constitucionalmente el municipio libre la base de nuestra organización política, con los ayuntamientos como organismos de función política y administrativa y siendo el Departamento, por antecedentes históricos y sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1928, el sucesor universal de los municipios y ayuntamientos que funcionaron en el Distrito Federal, era forzoso concluir que el Departamento y sus autoridades eran de carácter local y no federal.

La cuestión fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria Miguel Martínez (5681/50) en el sentido de que las autoridades del Departamento del Distrito Federal tenían el carácter de federales.

Esto lo podemos seguir afirmando con base en el artículo 124 constitucional partiendo de la determinación en éste en el sentido de que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

En consecuencia podemos decir que son autoridades federales aquellas cuyas funciones están expresamente consignadas en la

Constitución o en las leyes que directamente dimanen de preceptos constitucionales ¹⁵¹, como propias de los funcionarios federales; y son locales aquellas cuyas funciones no sean asignadas a los funcionarios federales y que por lo tal motivo deben reservarse a los Estados.

Por otro lado, y conforme a los artículos 40 y 41 constitucionales, la República Federal Mexicana se compone de estados libres y soberanos en cuanto su régimen interior; pero unidos en una federación según los principios establecidos por la propia Constitución; y el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores. No se hace mención en estos preceptos del Distrito Federal, sin embargo, el artículo 43 enumera las partes integrantes de la Federación y entre ellas incluye, además de los estados, al Distrito Federal, y en el artículo 44 previene que cuando los poderes federales se trasladen a otro lugar, la ciudad de México como Distrito Federal, se erigirá en el Estado del Valle de México, con lo cual queda también implícitamente establecido que el Distrito Federal es el asiento de los poderes federales, susceptible de ser cambiado a otro lugar cuando lo acuerde el Congreso de la Unión y sólo hasta que se realice esa condición tendrá la naturaleza de estado.

El maestro Felipe Tena Ramírez señala, que la característica de un estado miembro de la Federación es la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no esté reservado a los poderes federales, que no esté prohibido por la Constitución a los Estados, o que no se les impone obligatoriamente por los mismos. ¹⁵²

La exposición histórica del Departamento del Distrito Federal y su actual composición fundamental constitucional, nos permite afirmar que el Distrito Federal no posee la característica de autonomía.

Por otro lado, sabemos que una Constitución Política distribuye y limita las competencias. En tal sentido, los habitantes del Distrito Federal nunca han podido desde 1824 a la fecha, darse una Constitución.

¹⁵¹ En este caso están el artículo 122 constitucional así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁵² Tena Ramírez, Felipe. Leves Fundamentales de México, México. Ed. Porrúa, 1984, p. 124.

Creado el Distrito Federal, éste careció de estructura política autónoma, y la que tiene a partir de 1928 no es obra de autodeterminación sino de una decisión del Constituyente Permanente, ya que la Constitución Federal actualmente señala, de manera expresa, la determinación de los tres poderes mal llamado locales al Distrito Federal.

Por otro lado también de manera expresa se determina la dependencia del Gobierno del Distrito Federal a los Poderes de la Unión, quienes lo ejercen por sí o por vías de delegación de competencias también expresas hacia los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Sabemos que se han dado pasos muy considerables, y que éstos sobre todo se representan en la reforma constitucional de octubre de 1993 así como con la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el año de 1994.

El problema del carácter del Distrito Federal, por supuesto que tomando en cuenta los matices constitucionales que muchas veces lo señalan de manera similar o equívoca, es de naturaleza práctica, y lo que se ha tratado de hacer es representar a esta organización territorial, compuesta por un gran número de habitantes, como una nueva "entidad federativa *sui generis*".

Estos son las variantes que participando de una voluntad de organización, de administración y de gobierno, conllevan a la afirmación de que una reforma en el ámbito político y jurídico, era necesario efectuar hacia el interior del Distrito Federal.

Como hemos señalado en el transcurso del presente trabajo, la propia Constitución señala en varios de sus artículos la similitud de las entidades federativas con el Distrito Federal, otras veces lo distingue determinando una competencia en la misma escala o una posición estructural del mismo nivel, en otras ocasiones, desconoce al Distrito Federal, y en otras veces le da un grado de inferioridad.

Nosotros consideramos que esto es válido, tanto constitucionalmente como siguiendo principios de un estado federal.

La reforma política del Distrito Federal de 1993, nos lleva entonces a tratar de señalar de manera concluyente nuestro esquema jurídico del "nuevo" Distrito Federal:

1) Es una entidad federativa en la cual se asientan los poderes federales (antes era considerada como una entidad federal).

2) Por este motivo, el pacto federal debe garantizar la plena soberanía de sus poderes, por lo que al tener que residir en un territorio, las autoridades del mismo deben circunscribirse a los parámetros dictados por los integrantes del propio pacto, tal como por los administradores de la federación.

3) Existen factores que influyen en la administración federal para que ésta, de manera coordinada, vaya cediendo atribuciones, como las propias de las autoridades locales que se rigen bajo el principio de una administración y un gobierno de inmediato contacto, hacia los propios órganos que ellos mismos tienen que nombrar para estar con los habitantes de su territorio también en constante e inmediato contacto. Esto es, la autoridad pública federal tiene que gobernar a la federación, por lo que su administración local tiene que ser llevada a cabo por autoridades federales cuya principal función es resolver problemas de inmediata solución.

4) La naturaleza de departamento administrativo la seguirá conservando el Distrito Federal hasta el primero de diciembre de 1997. La determinación de esto se circunscribe hasta la fecha en que se nombra al jefe del Distrito Federal.

5) El Distrito Federal es la capital de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se equiparan ahora los conceptos de ciudad de México y de Distrito Federal.

6) El Distrito Federal posee, como entidad federativa, personalidad y patrimonio propios. Tiene la plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

7) El reconocimiento que se le da como entidad federativa, será exclusivamente en aquellos casos en que expresamente le otorgue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8) Los órganos "locales" de gobierno del Distrito Federal son:

I. La Asamblea de Representantes;

II. El jefe del Distrito Federal; y

III. El Tribunal Superior de Justicia.

Estos órganos se fundamentan, según nuestro criterio, bajo dos principios: Por un lado el esquema tradicional en la autoridad jurisdiccional representada en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y por otro, en el contenido reformador en la elección del jefe del Distrito Federal y en las nuevas funciones legislativas que tendrá la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

9) El dinamismo en la reforma política del Distrito Federal es paralelo al de la democracia. Se ha llegado a un proceso democratizador políticamente hablando en el que se ha ampliado la participación del gobernado o ciudadano metropolitano o defensor por lo que sus derechos políticos se han "liberado" un poco más.

Entendemos que no ha sido una liberalización completamente equitativa a las existentes en las restantes entidades federativas del país, pero se ha cumplimentado en un esfuerzo con conciencia política.

10) En esta reforma política, el derecho tiene que intervenir a regular y adecuar instituciones, sin embargo, consideramos que el derecho mismo puede seguir fundamentado la existencia de nuevas y posibles relaciones que se den en el ámbito del Distrito Federal, es decir, la reforma política es inacabada.

13.2 Composición territorial

Conforme al artículo 3o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos que el Poder Legislativo Federal llegare a aprobar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo se señala que la ley que regule la administración pública del Distrito Federal contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal.

Durante la especificación de los límites del Distrito Federal, siempre han existido falsas apreciaciones, no tanto en sus propios límites geográficos sino en la determinación jurídica, es decir, las bases normativas en las que se señalan los límites del Distrito Federal, ya que estos datos resultan parcialmente ciertos.

Como lo dijimos, el Estatuto de Gobierno del D.F., como la aún vigente en ciertos aspectos Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de diciembre de 1978, señalan que los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898 y expedidos por el Congreso de la Unión, que ratifican los convenios celebrados con los estados de Morelos y México respectivamente.

Lo cierto sobre el particular es lo siguiente:

El 15 de diciembre de 1898 no se expidió decreto alguno en el que se fijara el convenio de limitación territorial entre el Distrito Federal y el Estado de Morelos. El único convenio aprobado en cuanto arreglo de límites y

decretado con esa fecha fue el celebrado entre los estados de Puebla e Hidalgo, pero nunca signó tales el Distrito Federal.

Los convenios en que sí se determinan y se aprueban los límites del Distrito Federal y el Estado de México, así como el celebrado entre el Distrito Federal y el Estado de Morelos, AMBOS, fueron decretos por el Congreso de la Unión o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos con fecha 17 de diciembre de 1898, y ambos, fueron publicados en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1898.¹⁵³

El artículo único del decreto publicado con motivo del convenio entre el Distrito Federal y el Estado de México, señala lo siguiente:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 72, fracción IV, y 110 de la Constitución, aprueba los convenios de límites celebrados entre el Distrito Federal y el Estado de México de conformidad con lo que expresan las actas números del 1 al 19, cuyas fechas en su número ordinal relativo, son las siguientes:

1) 9 de diciembre de 1896; 2) 16 de diciembre de 1896; 3) 30 de diciembre de 1896; 4) 3 de enero de 1897; 5) 3 de febrero de 1897; 6) 10 de febrero de 1897; 7) 24 de febrero de 1897; 8) 30 de marzo de 1897; 9) 13 de abril de 1897; 10) 26 de abril de 1897; 11) 18 de mayo de 1897; 12) 16 de junio de 1897; 13) 7 de septiembre de 1897; 14) 3 de noviembre de 1897; 15) 23 de noviembre de 1897; 16) 22 de diciembre de 1897; 17) 12 de enero de 1898; 18) 21 de julio de 1898; 19) 17 de agosto de 1898, y según la línea marcada en el plano levantado por el Ingeniero D. Antonio Linares el año de 1987.

En el decreto del convenio celebrado entre el Distrito Federal y el Estado de Morelos, se constituye también de un artículo único el cual señala la delimitación territorial.

¹⁵³ Cfr. Macedo, Niguel S., y Rodríguez, Agustín, Sección de Legislación, colección completa de decretos, circulares, acuerdo (sic) y demás disposiciones legislativas, Anuario de Legislación y Jurisprudencia, México, Tomo 28, año de 1898, así como en Anuario de Legislación y Jurisprudencia, Sociedad Anónima, XV, año de 1899, pp. 1215-1220.

Asimismo y al día en que esto se escribe (septiembre de 1994) existen actualmente en el Distrito Federal 16 delegaciones, mismas que son: Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza y Xochimilco.

Es hacer notar que el artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal señala los perímetros de cada una de las delegaciones del Distrito Federal, por lo que consideramos que la ley que regule la administración pública del Distrito Federal contendrá los mismos lineamientos.

Mucho se ha establecido por la opinión pública asentada en el Distrito Federal sobre la posibilidad o conveniencia de municipalizar el territorio del Distrito Federal. Sobre este particular podemos señalar las siguientes consideraciones:

Uno de los puntos que llevaron a la marcación política territorial en el plano delegacional en el año de 1928, fue precisamente la centralización que para efectos meramente administrativos era más fácil llevar a cabo bajo ese esquema que el del gobierno municipal.

El gran crecimiento poblacional que ha sufrido la ciudad de México desde esa época a la fecha, lleva a hacer apreciaciones de permanencia, no tanto en cuanto su viabilidad jurídica sino bajo factores sociológicos o de mera convivencia política, en el esquema de centralización política.

Con la reforma política al Distrito Federal, se ha abierto al juego político la posible presencia en nombramientos y consecuente dirección de delegados de varios partidos políticos, por lo que con la municipalización y considerando que serían otras las reglas de elección, tendrían que existir votaciones directas para efectos de elegir a los presidentes municipales del Distrito Federal.

13.3 De las disposiciones legislativas federales aplicables al Distrito Federal

Independientemente de que en algunos de los subcapítulos hemos señalado las disposiciones legislativas que se aplican o deben de aplicar autoridades del Distrito Federal, puntualizaremos en este apartado aquellas disposiciones legislativas federales y del Distrito Federal que tienen relación con esta entidad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal por su aplicación principal y primaria no las enlistamos.

Del Poder Ejecutivo Federal:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Federal del Trabajo;
- Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el año de 1994.

Del Poder Judicial Federal:

- Ley de Amnistía;
- Estatuto de las Islas Marías;
- Ley de Amparo;
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Código Federal de Procedimientos Penales;
- Ley de Extradición Internacional;
- Ley de Imprenta;
- Ley de Información Estadística y Geográfica;
- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
- Ley reglamentaria de las fracciones Y y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal

- Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (artículo 23);

- Ley de Amnistía (artículos 3 y 4);
- Código Fiscal de la Federación (artículo 24, 105, 198, 207 y 110 transitorio);
- Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación (artículos 5, 19, 37, 73, 91);
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículos 1, 3, 7, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 23, 27, 28, 29, 31 y 34);
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (artículo 26);
- Ley General de Deuda Pública (artículo 9, 12, 19);
- Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (artículo 2, 9);
- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (artículos 2, 8, 15, 16);
- Ley sobre Construcción de Cercas en Predios no Edificados (artículos 2, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16);
- Ley de Coordinación Fiscal (artículo 1, 10, 13, 20 y 6o transitorio);
- Ley Federal de Derechos (artículo 5, 70, 90, 174, 179, 223, 224, 275, 279, 282);
- Ley del Impuesto al Valor Agregado (artículos 3, 15, 17, 37, 41, 42);
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (artículos 1, 27);
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (artículo 133);
- Ley del ISSSTE (artículo 5, 105, 118);
- Ley del INFONAVIT (artículo 42);
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas (artículo 11);
- Ley de Planeación (artículos 6, 15 y 40);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (artículos 20, 23, 25, 32, 35, 43, 44, 45, 46, 47);
- Ley del Seguro Social (artículo 243);
- Ley de Vías Generales de Comunicación (artículo 7);
- Ley de Instituciones de Crédito (artículo 98);
- Ley General de Crédito Rural (artículo 137);
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1994 (artículo 1, 4);

- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (artículos 17, 39, 74, 82);
- Ley Federal del Trabajo (artículos 407, 409, 411, 415, 419, 531, 549, 622, 623, 625, 633, 637, 650, 656, 660, 661, 663, 668, 669, 670, 674, 709, 845, 1008 y 9o. transitorio);
- Código de Comercio (artículo 600, 1070, 1268);
- Ley de Imprenta (artículo 33);
- Ley Federal de Correduría Pública (artículo 10);
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 1, 7, 11, 49, 98, 156, 266, 267, 344, 345, 3o transitorio);
- Ley General de Educación (artículos 70 y 71);
- Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal (artículo 43);
- Ley Federal de Protección al Consumidor (artículo 99);
- Ley Aduanera (artículo 36);
- Ley Federal de Vivienda (artículo 58);
- Ley Federal de Turismo (artículo 21);
- Ley Reglamentaria del artículo 119 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 1);
- Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica (artículo 3o. transitorio);
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (artículos 3, 5, 11, 12, 18, 29);
- Ley de las Cámaras de Comercio y de las Industrias (artículos 1, 5, 23);
- Código de Justicia Militar (artículo 526);
- Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 130);
- Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 503);
- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (artículo 31);
- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (artículo 5);
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (artículo 174);
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículos 7, 52, 67);
- Ley de Expropiación (artículos 3, 21);
- Ley de Extradición Internacional (artículo 3);
- Ley Forestal (artículos 5, 7, 26, 28, 30, 32, 36, 37, 38, 39);

- Ley Federal de Instituciones de Fianzas (artículos 95, 127, 128);
- Ley que crea el Instituto de Bellas Artes y Literatura (artículo 4);
- Ley Orgánica de Nacional Financiera (artículo 7);
- Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (artículo 3);
- Ley General de Población (artículo 6);
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículos 11, 14);
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículos 9, 10, 34, 89, 126, 147, 188);
- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (artículo 39);
- Ley del Servicio Militar (artículo 2);
- Ley General de Sociedades Cooperativas (artículos 64, 66);
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional (artículos 1, 5, 20);
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (artículo 10, 21, 23 y 3o, 4o y 7o transitorios);
- Ley de Vías Generales de Comunicación (artículos 118, 127);
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 3o transitorio);
- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (artículo 22, 25);
- Ley Federal de Correduría pública (artículo 4);
- Ley Federal de Sanidad Animal (artículos 4, 35, 36, 47);
- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (artículo 63);
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (artículo 1);
- Ley del Servicio Exterior Mexicano (artículo 44).¹⁵⁴

Como lo hemos establecido, el Distrito Federal seguirá conservando su característica de departamento administrativo hasta el 2 de diciembre de 1997. A partir de esa fecha, el Distrito Federal se regirá bajo las características que se han señalado en el transcurso del presente trabajo.

¹⁵⁴ Todos estos datos fueron obtenidos del banco de información legislativa nacional UNAM-JURE del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ahora bien, y conforme al artículo décimo primero transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las atribuciones que las leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas otorguen al jefe del Departamento del Distrito Federal, se entenderán conferidas, en lo conducente, al jefe del Distrito Federal, una vez que entre en el ejercicio de su encargo.

Es nuestro interés señalar de manera enunciativa, las leyes en las que se hace tal mención, o bien se especifica que se trata del Departamento del Distrito Federal:

- Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social;
- Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación;
- Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico;
- Ley General de Salud;
- Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal;
- Ley General de Bibliotecas;
- Ley General de Bienes Nacionales;
- Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;
- Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal;
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley General de Deuda Pública;
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal;
- Ley Federal del Trabajo;
- Código de Comercio;
- Código Fiscal de la Federación;
- Ley sobre Construcción de Cercas en Predios no Edificados;
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal;
- Ley de Coordinación Fiscal;
- Ley Federal de Derechos;
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos;
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales;

- Ley del Impuesto al Valor Agregado;
- Ley del ISSSTE;
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos;
- Ley de Planeación;
- Ley General de Población;
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Ley General de Sociedades Cooperativas;
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación;
- Ley de Vías Generales de Comunicación;
- Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Federal de Correduría Pública;
- Ley Federal de Sanidad Animal;
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1994.¹⁵⁵

Por otro lado, tenemos también las leyes que el Congreso de la Unión ha expedido, actuando como órgano legislativo del Distrito Federal y que se aplican a la fecha (esto se escribe en octubre de 1994):

- Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;
- Ley de protección a los animales para el Distrito Federal;
- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (esta ley se aplicará mientras la III Asamblea de Representantes no emita la nueva Ley Orgánica de la Asamblea);
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Ley del Notariado para el Distrito Federal;
- Ley Reglamentaria del Artículo 5o Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal;

¹⁵⁵ Esta información también fue obtenida del Banco UNAM-JURE.

- Ley que Fija las Bases Generales a que Habrán de Sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal;
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y Para Toda la República en Materia Federal;
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal;
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal;
- Ley que Crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal;
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal;
- Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal;
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal;
- Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal";
- Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal;
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal;
- Ley de Salud para el Distrito Federal;
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal;
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el año de 1994.

13.4 De los originarios, habitantes, vecinos y ciudadanos del Distrito Federal

La todavía, en algunos aspectos, vigente ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, no señalaba característica alguna en cuanto los originarios, habitantes, vecinos y ciudadanos del Distrito Federal.

Esta es una modalidad establecida en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, igual que se establece en las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas.

La diferenciación es importante consideramos nosotros por dos motivos: en cuanto señalar, por un lado, las diferenciaciones para la población del Distrito Federal y, por otro, determinar aspectos y características que se deben cumplir por los mismos para ser sujetos de derechos y obligaciones, tanto civiles como políticos.

Conforme al EGDF, son originarios del Distrito Federal las personas nacidas en su territorio (artículo 4).

Este artículo guarda el principio del *jus soli* y no establece la posibilidad de la determinación de origen a aquellos que sean hijos de nacidos en el territorio del Distrito Federal, esto es, el *jus sanguini*, aquel que se transmite por parentesco.

Esta es una tradición que siguen también varias constituciones estatales pero también hay que reconocer que otro tanto no lo establece de tal manera.

En cuanto los habitantes (artículo 5), son aquellas personas que residan en su territorio. Conforme a las reglas del Derecho Civil, consideramos que debemos entender esta residencia como la convencional.

Los vecinos del Distrito Federal, siguiendo el último artículo citado, son los habitantes que residan en él por más de seis meses.

Esta calidad se pierde por dejar de residir en el Distrito Federal por más de seis meses, excepto con motivo del desempeño de cargos públicos

de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio.

La conformación de este artículo resulta interesante en cuanto que nacidos en el Distrito Federal no perderán su calidad de vecinos por ocupar cargos de representación popular los que necesariamente para residir fuera del Distrito Federal tendrán que ser de carácter local.

Por último y en cuanto a los ciudadanos del Distrito Federal, estos independientemente de tener 18 años y un modo honesto de vivir, deberán tener además la calidad de vecinos o de originarios del mismo.

13.5 De los derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal

Las características que más han importado tomar en consideración para ejercitar derechos y obligaciones son las referentes a los habitantes y a los ciudadanos.

Independientemente de el otorgamiento general y constitucional de garantías y derechos para aquellas personas que se encuentren dentro de su territorio, en el Distrito Federal todas las personas que se encuentre en el mismo, gozan de las garantías que otorga la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como son sujetos de los derechos y obligaciones que establecen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes correspondientes.¹⁵⁶

Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establecen (ver artículo 17 del EGDF) tienen derecho a:

I. La protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo;

II. La prestación de los servicios públicos;

¹⁵⁶ Artículo 16 del EGDF.

III. Utilizar los bienes de uso común conforme a su naturaleza y destino;

IV. Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;¹⁵⁷

V. Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos que expidan el Presidente de la República y el jefe del Distrito Federal así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables.¹⁵⁸

Todos los derechos de los habitantes del Distrito Federal, se ejercerán en los términos y condiciones que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y las demás leyes y reglamentos, los cuales determinarán las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y la preservación del medio ambiente (artículo 19 del EGDF).

Las obligaciones de los habitantes del Distrito Federal, las podemos enumerar de manera enunciativa en los siguientes términos:

- Cumplir los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como los de las leyes y demás disposiciones jurídicas aplicables;

¹⁵⁷ El tema de la responsabilidad de los servidores públicos mexicanos es de gran importancia, por tal, consideramos que la seriedad con que implica manejar esta cuestión no sería cumplida en este trabajo, por lo que simplemente diremos que esta nueva adecuación de la responsabilidad civil como administrativa-penal a la que ahora son sujetos los servidores públicos del Distrito Federal, deriva de la más reciente reforma y modificación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos misma que fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación con fecha 10 de enero de 1994 y cuya fe de erratas a ésta fue publicada en el mismo medio el 10. de febrero del mismo año.

Independientemente de que esta adecuación se señala de manera expresa en el EGDF, la ley aplicable en esta materia a los servidores públicos del Distrito Federal, es precisamente la federal.

¹⁵⁸ Este artículo tiene relación con el 92 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- Contribuir a los gastos públicos de la Federación y del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes;

- Utilizar las vías y espacios públicos conforme a su naturaleza y destino; y

- Ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes. ¹⁵⁹

Con respecto a los ciudadanos del Distrito Federal, estos tienen los siguientes derechos:

- Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes, para los cargos de representación popular y los de Consejeros Ciudadanos en las demarcaciones territoriales;

- La preferencia, en igualdad de circunstancias, para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes;

- Participar en la selección para los cargos de representante vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional, en los términos que dispongan las leyes (las leyes aplicables a esto son la Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal así como la Ley de Participación Ciudadana).

- Participar, a través de los Consejos de Ciudadanos que se integren para cada delegación, en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal, que para las delegaciones determinen las leyes y el Estatuto de Gobierno.

Sus obligaciones son:

¹⁵⁹ Cfr. artículo 18 del EGDF.

- Votar en las elecciones, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y de las leyes, para los cargos de representación popular y los de Consejeros Ciudadanos en las demarcaciones territoriales;

- Inscribirse en los padrones de contribuyentes del Distrito Federal;

- Desempeñar los cargos de representación popular del Distrito Federal, para los cuales fueren electos, los que en ningún caso serán gratuitos;

- Desempeñar las funciones de Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal;

- Proporcionar la información requerida en los censos efectuados por las autoridades; y

- Las demás que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del D.F., así como las leyes y otros ordenamientos.

Como otro punto importante respecto a la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales o administrativas, o mejor dicho, en los mecanismos democráticos del gobierno semidirecto, están las del referendium, plebiscito e iniciativa popular, que actualmente ninguna de las tres figuras es ejercida por los ciudadanos del Distrito Federal.

En cuanto al referendium, su inclusión se dio en el marco de la reforma política del 6 de diciembre de 1976 con la modificación de la entonces fracción VI del artículo 73 constitucional. Su adición se dió en la base 2a. que establecía: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

Los efectos de esta adición nunca se reglamentaron, por lo que su ejercicio nunca existió.

Siguiendo al maestro Jorge Mario García Laguardia en su definición que sobre referéndum da en el Diccionario Jurídico Mexicano, ésta es una institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

Tiene un parentesco histórico con el plebiscito, con el cual muchas veces se confunde, sin embargo la diferencia esencial consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, sino que su aplicación se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno, afectando especialmente cuestiones de carácter territorial como materias relativas a la forma de gobierno.

En cuanto la iniciativa popular, su ejercicio práctico se limita a ejercer un simple control *a posteriori* por parte de los ciudadanos para orientar en cierta medida la actividad gubernamental, es decir, la iniciativa se ejerce mediante el depósito de un proyecto, firmado por un número determinado de electores, tendiente a solicitar la adopción de una ley o su abrogación, o la revisión de la Constitución.

CONCLUSIONES

1. En el estudio de la doctrina constitucional mexicana, encontramos las características primordiales que un Estado federal guarda dentro de su composición orgánica.

Los elementos que se conforman en ésta, claramente los podemos identificar como simplemente enunciativos y nunca limitativos, ya que un Estado federal existe como tal dependiendo de sus circunstancias internas.

2. Para la determinación del Estado federal, se requiere de la llamada duplicidad orgánica a partir de la cual tenemos dos ordenamientos jurídicos dentro del Estado, uno federal, cuyo ámbito de validez es en todo el territorio, y otro u otros parciales, cuyos ámbitos de validez se circunscriben a dicha división. Por tal, el federal es un sistema de organización estatal en virtud del cual coexisten dos niveles de gobierno y cuyas atribuciones quedan señaladas en la Constitución general.

3. La Federación mexicana ha conformado un sistema de descentralización traducido en la configuración de estados autónomos, agrupados en una realidad nacional, dotados de los elementos que concurren en el ser del Estado tomando en cuenta sus elementos de formación: población, territorio, gobierno y el poder de imperio ejercitable sobre sí mismo.

Con base en tal sistema de descentralización y en las particularidades del federalismo mexicano, se fundamentan la existencia del Distrito Federal como los cambios constitucionales que ha tenido en el presente siglo.

4. Dos son los puntos primordiales, que a nuestro parecer, se han resquebrajado en nuestro país en cuanto la existencia del Estado federal: por un lado, el ejercicio centralista del poder y, como consecuencia de esto, el ejercicio presidencialista que el titular del Ejecutivo ha representado en nuestro cauce político y administrativo de gobierno.

5. A pesar de lo afirmado en el anterior punto, también consideramos pertinente hacer dos consideraciones en cuanto al avance y transformación del federalismo: A) que no existe una tipología del Estado federal y, B) que uno de los avances del Estado federal mexicano lo encontramos precisamente con la reforma política del Distrito Federal llevada a cabo a partir del año de 1993.

6. Causas políticas, económicas, sociales, etcétera, han dado pauta para determinar la apertura de un nuevo orden de gobierno y administración en el Distrito Federal. Sin embargo son dos elementos los que, bajo nuestro punto de vista, han influido de manera particular: la población y el gobierno del Distrito Federal.

7. El Distrito Federal, en su relación con política con las entidades federativas, y derivado de su entorno con el gobierno federal, guarda diferencias negativas y positivas, las primeras son:

a. El Distrito Federal no tendrá una Constitución Política ya que no es entidad soberana (autónoma) y libre. En cuanto su ley orgánica, ésta dejará de aplicarse a partir de diciembre de 1997, en virtud de que no será más un departamento administrativo;

b. El Estatuto de gobierno del Distrito Federal, órgano normativo regulador orgánico del Distrito Federal, no podrá contravenir la Constitución General del país;

c. El Distrito Federal, por su naturaleza jurídica, adoptará con características propias para su régimen interior de gobierno, la forma republicana, representativa, popular, siendo su base divisional administrativa las delegaciones y no los municipio;

d. A diferencia de los estados no tendrá una legislatura general sino particular (representada por dos Cámaras y una Asamblea); no tendrá gobernador sino Jefe de Gobierno; tendrá al igual que las entidades un Tribunal Superior de Justicia, un Tribunal Contencioso Administrativo, una Junta Local de Conciliación y Arbitraje; no tendrá ayuntamientos sino delegaciones. Además participará de manera administrativa y como grupo

de presión, un consejo de ciudadanos electos de manera directa por los ciudadanos del Distrito Federal;

e. El Distrito Federal no es soberano, autónomo y libre en su régimen interior, salvo en aquellas materias expresamente concedidas por la Constitución General;

f. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución;

g. La Asamblea de Representantes no interviene en el procedimiento de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes;

h. No se aplicará en el Distrito Federal lo establecido por la fracción V del artículo 76 constitucional, esto es, los poderes federales no proveerán de gobernador en caso de desaparecidos los poderes del Distrito Federal, (supuesto que consideramos nunca va a existir bajo el planteamiento actual de federación, ya que tendrían que desaparecer los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo federales así como los del propio Distrito Federal);

i. El Distrito Federal puede ser afectado en virtud del decreto que emita el Congreso de la Unión mediante el cual se cambie la residencia de los poderes federales.

De manera positiva, tenemos:

a. En el Distrito Federal se encuentra el asiento de los poderes federales y es la capital de los Estados Unidos Mexicanos;

b. Conforman un poder judicial de similitud y semejanza con los integrados y existentes en las entidades federativas, sujeto exclusivamente a un sistema de nombramiento de integrantes distinto al de los Estados;

c. La conformación de su poder legislativo y sobre todo el Ejecutivo, marcan una trascendental diferencia.

8. Existen artículos y disposiciones en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cataloga a los estados de la República y al Distrito Federal bajo el mismo nivel contextual; otros, en que la Constitución

se refiere solamente a los estados de la República, no menciona al Distrito Federal pero sí lo considera implícitamente; y por último, casos en que, por la propia naturaleza del Distrito Federal, existen disposiciones que se excepcionan a los dos supuestos antes señalados.

9. La más reciente de las propuestas de reformas habidas en el Distrito Federal, se da a partir del año de 1993, donde se plantean principalmente, cuatro puntos de modificación general al gobierno y administración. Estos son, fundamentados en un Estatuto que emitiría el Congreso de la Unión, los siguientes: 1) Establecimiento de un consejo de ciudadanos electos directamente en cada demarcación territorial; 2) mecanismos de nueva elección del jefe del gobierno del Distrito Federal; 3) establecimiento de la Asamblea de Representantes como órgano local de representación política facultada como órgano legislativo, y 4) mayor participación democrática por parte de los ciudadanos del Distrito Federal, reformulación de ingresos y egresos públicos, reorganización de la administración pública para aumentar la descentralización de la toma de decisiones, asegurar la unidad y eficiencia de los servicios públicos.

10. El 25 de octubre de 1993 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se plasma la denominada "Reforma política del Distrito Federal".

Con fecha 26 de julio de 1994 se publica en el *Diario Oficial* de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sus primeras reformas se publican en el mismo medio con fecha 3 de junio de 1995.

11. Las características más representativas desde el aspecto jurídico en la actual reforma al Gobierno del Distrito Federal, son:

a. Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dicta por el Congreso de la Unión un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), el cual se determina como de orden público e interés general; sus disposiciones son la norma de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal.

b. En cuanto la conceptualización y determinación de naturaleza jurídica del Distrito Federal, se señalan los siguientes rubros:

- La Ciudad de México es el Distrito Federal;
- El Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión;
- El Distrito Federal es la capital de los Estados Unidos Mexicanos;
- El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios;
- El Distrito Federal cuenta con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones;
- Las características del patrimonio de la ciudad, y en consecuencia del Distrito Federal, estarán determinadas por ley que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- Las características del régimen jurídico de la Ciudad y en consecuencia del Distrito Federal estarán determinadas por ley que expida igualmente la Asamblea de Representantes;
- Se expedirá, por parte de la Asamblea de Representantes, una ley que regule la administración pública del Distrito Federal;

c. El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene.

d. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

e. La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal se determinarán por lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

f. Los órganos "locales" de gobierno del Distrito Federal son la Asamblea de Representantes; el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

g. La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la justicia laboral en el ámbito local será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

h. El Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un procurador general de Justicia.

12. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de gobierno del Distrito Federal son los marcos legislativos por los cuales se sujetan los Poderes de la Unión, como los mal llamados órganos locales de gobierno del Distrito Federal, en su actuar sobre el Distrito Federal.

En tales ordenamientos, como en sus orgánicos o reglamentarios y demás relativos o aplicables, se establecen las facultades del Poder Legislativo Federal (Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Comisión Permanente, Contaduría Mayor de Hacienda), del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Judicial Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación y demás tribunales federales), sobre el Distrito Federal.

13. La Ley orgánica del Departamento Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, con sus reformas del 16 de diciembre de 1983 y 6 de enero de 1994, seguirá aplicandose hasta el 2 de diciembre de 1997 en tanto no contravenga a la Constitución Federal y al Estatuto de gobierno del Distrito Federal.

14. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se constituye como un órgano cuasi-legislativo de representación popular. Por tal motivo, hemos clasificado sus funciones en 3 tipos: A) Propiamente legislativas; B) Administrativas y de gestión, y C) Parlamentarias y de gobierno.

15. El sistema de nombramiento del jefe del gobierno del Distrito Federal que se aplicará a partir de diciembre de 1997, no contraviene las tesis federalistas mexicanas; podrá ser utilizado siempre y cuando no atente contra la Constitución General y que tal sistema sea producto del acuerdo de todos los integrantes del pacto federal, como ha sucedido con la reforma constitucional planteada para el efecto.

16. El jefe del gobierno del Distrito Federal tendrá, a partir de diciembre de 1997, una serie de facultades y atribuciones que nosotros hemos clasificado en cinco aspectos:

- A) Facultades de nombramientos;
- B) Facultades administrativas.legislativas;
- C) Facultades que derivan de la Administración Pública del Distrito Federal;
- D) Facultades que recibe por delegación, y
- E) Otras facultades.

17. En cuanto al Poder Judicial del Distrito Federal, su único cambio trascendental proviene del nuevo sistema de nombramiento de magistrados y jueces en cuanto la actual intervención del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

18. La naturaleza de los consejos de ciudadanos será la de un órgano de representación cuyos integrantes serán electos de manera directa y cuya principal actividad será la de velar por el interés de su circunscripción territorial como de sus vecinos. No tendrán facultades legislativas por lo que su función será material y formalmente administrativa. Consideramos que el verdadero papel que jugarán estos consejos de ciudadanos, es el de formalizarse como un factor real de poder dentro de la actuación política administrativa de los órganos delegacionales.

19. La reforma política del Distrito Federal de 1993, nos lleva a tratar de señalar de manera concluyente nuestro esquema jurídico del "nuevo" Distrito Federal:

1) Es una entidad federativa en la cual se asientan los poderes federales (antes era considerada como una entidad federal).

2) Por este motivo, el pacto federal debe garantizar la plena soberanía de sus poderes, por lo que al tener que residir en un territorio, las autoridades del mismo deben circunscribirse a los parámetros dictados por los integrantes del propio pacto, tal como por los administradores de la federación.

3) Existen factores que influyen en la administración federal para que ésta, de manera coordinada, vaya cediendo atribuciones, como las propias de las autoridades locales que se rigen bajo el principio de una administración y un gobierno de inmediato contacto, hacia los propios órganos que ellos mismos tienen que nombrar para estar con los habitantes de su territorio también en constante e inmediato contacto. Esto es, la autoridad pública federal tiene que gobernar a la federación, por lo que su administración local tiene que ser llevada a cabo por autoridades federales cuya principal función es resolver problemas de inmediata solución.

4) La naturaleza de departamento administrativo la seguirá conservando el Distrito Federal hasta el primero de diciembre de 1997. La determinación de esto se circunscribe hasta la fecha en que se nombra al jefe del Distrito Federal.

5) El Distrito Federal es la capital de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se equiparan ahora los conceptos de ciudad de México y de Distrito Federal.

6) El Distrito Federal posee, como entidad federativa, personalidad y patrimonio propios. Tiene la plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

7) El reconocimiento que se le da como entidad federativa, será exclusivamente en aquellos casos en que expresamente le otorgue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8) Los órganos "locales" de gobierno del Distrito Federal, que siguen siendo federales, son:

I. La Asamblea de Representantes;

II. El jefe del Distrito Federal; y

III. El Tribunal Superior de Justicia.

Estos órganos se fundamentan, según nuestro criterio, bajo dos principios: Por un lado el esquema tradicional en la autoridad jurisdiccional representada en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y por otro, en el contenido reformador en la elección del jefe del Distrito Federal y en las nuevas funciones legislativas que tendrá la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

9) El dinamismo en la reforma política del Distrito Federal es paralelo al de la democracia. Se ha llegado a un proceso democratizador políticamente hablando en el que se ha ampliado la participación del gobernado o ciudadano metropolitano o defensor por lo que sus derechos políticos se han "liberado" un poco más.

Entendemos que no ha sido una liberalización completamente equitativa a las existentes en las restantes entidades federativas del país, pero se ha cumplimentado en un esfuerzo con conciencia política.

10) En esta reforma política, el derecho tiene que intervenir a regular y adecuar instituciones, sin embargo, consideramos que el derecho mismo puede seguir fundamentado la existencia de nuevas y posibles relaciones que se den en el ámbito del Distrito Federal, es decir, la reforma política es inacabada.

BIBLIOHEMEROGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*; 3a. ed., México, Porrúa, 1979.
- AGUIRRE VIZZUETT, Javier, *Distrito Federal: Organización jurídica y política*, México, Miguel Angel Porrúa, 1989.
- ALLUE BUIZA, Alfredo, *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990.
- ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *Instituciones constitucionales mexicanas*, México, UNAM, 1975.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988.
- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, *Diario de debates*, abril de 1993.
- BASSOLS, Narciso, *Obras*, Introducción de Jesús Silva Herzog, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- BIELSA, Rafael, *Metodología jurídica*, Santa Fé, Librería y Editorial Castellví, 1961.
- BUEN LOZANO, Nestor de, *Derecho Procesal del Trabajo*, México, Porrúa, 1988.
- BUNGE, Mario, *La investigación científica*, Barcelona, Ed. Ariel, 1972.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional*; 8a. ed., México, Porrúa, 1991.
- CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION, *Diario de las sesiones del Soberano Congreso Constituyente*, 1824.
- CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNION, *El Senado mexicano. Por la razón de las leyes*, 1987.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*; 4a. ed., México, Miguel Angel Porrúa, 1994, 12 vols.

-----, *El poder legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994.

CARDENAS, Raul F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

CARPISO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*; 8a. ed., México, Porrúa, 1990.

-----, *Estudios constitucionales*; 3a. ed., México, Porrúa, 1991.

-----, *El presidencialismo mexicano*; 3a. ed., México, Siglo XXI, 1986.

----- y Madrazo, Jorge, "El sistema constitucional mexicano", en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Ed. Dykinson, 1992.

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982.

-----, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1975, tomo II.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, *Cuadernos de la reforma política de la ciudad de México, Debates legislativos*, México, 1992.

-----, *Cuadernos de la reforma política de la ciudad de México, el gobierno de la ciudad de México 1524-1992*, 1992.

DIAZ ALFARO, Salomón, "El Distrito Federal mexicano: Breve historia constitucional", en *Textos*, Agosto de 1992, número 2, Fundación D.F. Cambio XXI.

DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María, *Compilación de la legislación mexicana*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez.

- FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración pública federal*; 2a. ed., México, Porrúa, 1983.
- FERRANDO BADIA, Juan, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayo sobre metodología, docencia e investigación jurídica*, México, UNAM, 1981.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1984.
- FRAILE CLIVILLES, Manuel, *Introducción al derecho constitucional español*, Madrid, Rivadeneyra, 1975.
- FUENTES GALINDO, Fernando, *Organización constitucional del Distrito Federal*, México, 1948.
- GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Guía de técnicas de investigación*, México, Asociación Ed. Casa Grande, 1977.
- HAMDAN AMAD, Fauzi, "Algunas consideraciones en torno a las recientes reformas constitucionales concernientes al Distrito Federal", en *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1994.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, México, Editorial Polis, 1940.
- , *Estudios políticos y constitucionales*, recopilación de Raquel Herrera y Jaime del Arenal Fenochio, México, Miguel Angel Porrúa, 1986.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*; 6a. ed., México, UNAM, 1994.
- , *La Constitución mexicana de 1917. Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, UNAM, 1990.
- , *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, Coordinador James Frank Smith, México, UNAM, 1990, 2 tomos.

- , *Diccionario jurídico mexicano*; 7a ed., México, Porrúa, 1994, 4 volúmenes.
- , *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las Constituciones latinoamericanas*; 2a. ed., México, UNAM, tomos I y II.
- , *El Derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, 3 tomos.
- , *El siglo diez y nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, Estudio introductorio y compilación de Manuel González Oropeza, México, UNAM, 1993.
- , *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992.
- , *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994.
- , *Sistema de administración y procuración de justicia en la República Mexicana: análisis y sistematización*, Disco compacto, México, UNAM, 1994.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, *Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal*, México, 1987.
- LIONS, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974.
- LIRA, Andrés, *La creación del Distrito Federal en la República federal mexicana, gestación y nacimiento. Obra conmemorativa de la fundación de la República federal y de la creación del Distrito Federal en 1824*, México, Departamento del Distrito Federal, s/a, volumen VII.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982.
- , *Estudios de derecho constitucional*; 3a. ed., México, Porrúa, 1986.

- MALDONADO SIMAN, Beatriz, "Teoría general del federalismo", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 1992, nueva serie año XXV, No. 75, septiembre-diciembre.
- MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- MCGOWAN, Gerald L., *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*, Toluca, tomo 1 de Fuentes para la Historia del Estado de México, El Colegio Mexiquense, A.C., Gobierno del Estado, 1991.
- MOYA PALENCIA, Mario, *Temas constitucionales*, México, UNAM, 1978.
- MUÑOZ, Jorge, "El parlamentarismo", en *Revista del Colegio de Abogados*, número 76, Costa Rica, 1952.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, "Los órganos constitucionales", en *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983.
- OCHOA CAMPOS, Moises, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.
- , et al, *Derecho legislativo mexicano*, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973.
- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983.
- , et al, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988.
- OSORNIO, Francisco Javier, "Aspectos jurídicos del Distrito Federal mexicano", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 1988, año XXI, número 62, mayo-agosto.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana, *Las sesiones informativas o comparencias y el control parlamentario, estudio comparado España-México*, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 1994.

- POLO BERNAL, Efraín, *Manual de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991.
- RAIGOSA SOTELO, Luis, "El control parlamentario en España", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, n.1, volumen 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.
- RIOS ESTAVILLO, Juan José, "Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional referente al Distrito Federal", en *Gobiernos. La dimensión constitucional*, México, Secretaría de Gobernación, número 1, febrero de 1995.
- RODRIGUEZ LOZANO, Amador, "El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia", en *Textos*, Julio de 1992, número 1, Fundación D.F. Cambio XXI.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Cuestiones de derecho político (México y España)*, Prólogo de José Luis Soberanes Fernández, México, UNAM, 1993.
- SANCHEZ AGESTA, Luis, "Poder Ejecutivo y división de poderes", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 3, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- , (compilador), *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, Praxis, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- , *La creación del Distrito Federal*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1991.
- SECRETARIA DE GOBERNACION E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1994, Índice analítico; Leyes federales vigentes con la fecha de publicación y la relación que tiene con algún artículo de la Constitución; reformas de los artículos constitucionales;*

correlación de artículos de las Constituciones Políticas de los Estados de la Federación con los de la Carta Magna, México, 1994

- SERRA ROJAS, Andrés, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*; 10a. ed., México, Porrúa, 1991.
- SERRANO MIGALLON, Fernando, "La reforma al Distrito Federal", en *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1994.
- SIERRA BRAVO, Restituto, *Tesis doctorales y trabajos de investigación científica*; 3a. ed., Madrid, Ed. Paraninfo, 1994.
- SOBERNANES FERNANDEZ, José Luis, (compilador), *Tendencias actuales del Derecho*, México, UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , *El Poder Judicial federal en el siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1982.
- TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 25a. ed., México, Porrúa, 1991.
- , *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*; 16a. ed., México, Porrúa, 1991.
- TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, "Centenario de la fundación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal", en *Anales de Jurisprudencia*, México, 1956.
- , *Documentos históricos 1522-1990*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1990.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Tratado teórico-práctico de derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 1965.
- VALADÉS, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.
- , *Constitución y política*; 2a. ed., México, UNAM, 1994.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*; 3a. ed., Jalapa, Universidad Veracruzana, 1991.

VESCOVI, Enrique, "El régimen federal", en *IV Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.