

552
Zy

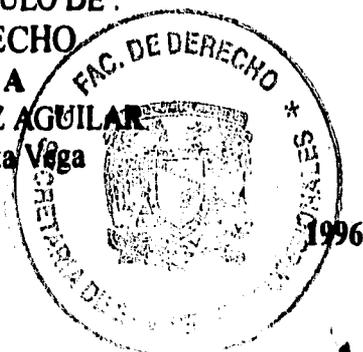
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y
AMPARO**

**NATURALEZA JURÍDICA DE LOS
CONSEJOS CIUDADANOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RAFAEL ADOLFO RODRÍGUEZ AGUILAR
Asesor: Lic. Cesar Garizurieta Vega

Ciudad Universitaria, D.F.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/158/96.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero RAFAEL ADOLFO RODRIGUEZ AGUILAR inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS" bajo la dirección del Lic. César Garizurieta Vega para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Garizurieta Vega mediante oficio de fecha 25 del presente mes y año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; -- por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. junio 27 de 1996.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FVT/elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

DISTINGUIDO MAESTRO:

He revisado la tesis *Naturaleza Jurídica de los Consejos Ciudadanos* que para obtener el grado de licenciado en derecho elaboró el alumno **Rafael Adolfo Rodríguez Aguilar**. Ésta reúne sobradamente los requisitos académicos necesarios para ser aprobada. En efecto, se trata de una tesis que hace un repaso histórico de este cuerpo colegiado en México, en el cual se analiza, además, la evolución del Distrito Federal y sus reformas políticas.

En razón de lo anterior, considero que el trabajo reúne los requisitos reglamentarios para sustentar el examen profesional.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CD. Universitaria a 25 de junio de 1996.

LIC. CÉSAR GARIBAY VEGA.
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**A MIS PADRES, POR HABERME DADO
TODO LO QUE UN HIJO PUEDE DESEAR
Y MAS**

**A MI ABUELA
POR EL GRAN CARIÑO QUE
SIEMPRE ME HA DEMOSTRADO**

**A MI HERMANO
POR QUE SOMOS TAN DISTINTOS
PERO TAN IGUALES**

**A MI UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
COMO UN MODESTO TRIBUTO**

**A MI QUERIDA
FACULTAD DE DERECHO
QUE ME HA DEJADO
EXPERIENCIAS INOLVIDABLES**

**AL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO
ORGULLO DE NUESTRA FACULTAD**

**A TODOS MIS MAESTROS
QUE PARA MI FORTUNA
TAMBIÉN SON MIS AMIGOS**

***AL DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
CON CARIÑO, RESPETO Y ADMIRACIÓN***

**AL DR. MAXIMO CARBAJAL CONTRERAS
POR QUE TRABAJO MATA GRILLA
MI MAS SINCERO RECONOCIMIENTO**

**A TODOS MIS COMPAÑEROS
POR TENER LA FORTUNA DE SER
UNIVERSITARIOS**

**AL LIC. JUAN CARLOS SÁNCHEZ MAGALLAN
UN EJEMPLO A SEGUIR
GRACIAS POR TUS CONSEJOS**

**AL LIC. MANUEL JIMÉNEZ GUZMAN
POR LA CONFIANZA
QUE DEPOSITO EN MI**

**AL LIC. FERNANDO LERDO DE TEJADA
MAS QUE UN JEFE
UN BUEN AMIGO**

**A DON LUIS ANAYA
ESPERANDO QUE ESTE MODESTO TRABAJO
SEA DE SU AGRADO**

**A JOSÉ LUIS ANAYA
POR SU APOYO DESINTERESADO
GRACIAS AMIGO**

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN.....4

CAPITULO I

PERSPECTIVA HISTÓRICA

1.1 ORIGEN DEL DISTRITO FEDERAL
1.1.1 TENOCHTILAN, LA COLONIA, LA INDEPENDENCIA.....8

1.2 LOS DEBATES DE 1824 SOBRE EL DISTRITO FEDERAL...23

1.3 EL DISTRITO FEDERAL DE 1836 A 1910.....38

1.4 ASPECTOS GENERALES DEL DISTRITO FEDERAL EN
LAS ÉPOCAS POST-REVOLUCIONARIAS.....44

CAPITULO II

EL PODER EJECUTIVO Y EL DISTRITO FEDERAL

2.1 LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE
1993-1994.....56

2.1.1 LAS FUNCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL SOBRE EL
DISTRITO FEDERAL ANTES DE DICIEMBRE DE 1997.....67

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

2.2 EL DISTRITO FEDERAL ANTES DE 1997.....	70
2.2.1 LAS ATRIBUCIONES DE LOS PODERES FEDERALES EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	71
2.2.2 LOS ORGANOS LOCALES DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL	72

CAPITULO III

LOS CONSEJOS CIUDADANOS Y SU NATURALEZA JURÍDICA

3.1 LOS CONSEJOS CIUDADANOS	
3.1.1 NATURALEZA JURÍDICA.....	79
3.1.2 INTEGRACIÓN.....	83
3.1.3 REQUISITOS, ELECCIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO.....	85
3.1.4 ORGANIZACIÓN.....	87
3.1.5 FUNCIONES , DERECHOS Y OBLIGACIONES.....	89
4. CONSIDERACIONES FINALES.....	98
5. ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO.....	103

GUÍA DE ABREVIATURAS

A.L.D.F.: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Asamblea de Representantes.

Delegación: Delegación Política del Distrito Federal.

D.F.: Distrito Federal.

DDF.: Departamento del Distrito Federal.

E.G.D.F.: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

L.P.C. : Ley de Participación Ciudadana.

INTRODUCCIÓN

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

*"El hombre sabio no debe abstenerse de participar en el gobierno del Estado, pues es un delito renunciar a ser útil a los necesitados y una cobardía ceder el paso a los indignos".
Epicteto.*

Entre las constantes de la Historia está el movimiento incesante hacia las ciudades. En éstas se habían podido resolver mejor los problemas de las personas y los grupos. En la ciudad se dio protección contra los enemigos y las fuerzas de la naturaleza y se encontraron mejores oportunidades de movilidad y permeabilidad social.

Al formarse grandes conglomerados y conurbaciones surgieron, sin embargo, nuevos problemas. Muchas grandes ciudades son ahora focos de tensión social y política, y la Ciudad de México no es la excepción. Por tal motivo se ha implementado una reforma política que tenderá a ser la válvula de escape a los problemas existentes y brindará la posibilidad de un cambio total en el México del siglo XXI.

De acuerdo al artículo 43 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal es una entidad federativa, es decir, es parte integrante de la Federación. Como entidad federativa, al igual que los Estados miembros de la Federación, posee un territorio propio, población, un orden jurídico y un conjunto de autoridades que se desempeñan dentro de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, solo que a diferencia de los demás Estados integrantes de la Federación, los habitantes del Distrito Federal no intervienen directamente en la elección de los órganos de autoridad que ejercen la función ejecutiva.

El primer paso para lograr un cambio en este aspecto es la elección de Consejeros Ciudadanos, en ella se pretendió dar la apertura

política-democrática y crear el clima propicio para la elección del Jefe del Distrito Federal.

En este trabajo se tratan aspectos históricos del Distrito Federal, los cuales son el punto medular de todo análisis pues recordemos que el pueblo que pierda su memoria histórica está condenado a repetir por siempre los mismos errores, también se tratan aspectos de la ya citada Reforma Política, la cual debe entenderse como la buena voluntad para erradicar vicios añejos en la Administración Pública.

Y como es lógico, agotaremos el tema de los Consejos Ciudadanos.

Los Consejos Ciudadanos constituyen una propuesta innovadora que busca transformar e impulsar la participación ciudadana en uno de los componentes del sistema político-gubernamental del Distrito Federal más obsoleto, anquilosado y donde más cambios e innovaciones urgen: las delegaciones políticas. Sus tareas serán fungir como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana cuya responsabilidad, entre otras, será aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, así como formular propuestas y proyectos para la solución de los problemas de sus demarcaciones; así, los propios habitantes de la ciudad tendrán más motivos para interesarse y apoyar el proceso de reforma si pueden ser parte de ella. Los Consejos Ciudadanos representan la posibilidad de establecer este vínculo. Ahí radica su importancia.

Al finalizar este trabajo una vez más he podido constatar la certeza de una sencilla frase aprendida a fuerza de escucharla durante toda mi vida: "lo difícil se hace inmediatamente, lo imposible tarda un poquito más de tiempo".

CAPITULO I
PERSPECTIVA HISTÓRICA.
ORIGEN DEL DISTRITO FEDERAL.
TENOCHTITLAN, LA COLONIA, LA INDEPENDENCIA.
LOS DEBATES DE 1824 SOBRE EL DISTRITO FEDERAL.
EL DISTRITO FEDERAL DE 1836 A 1910.
ASPECTOS GENERALES DEL DISTRITO FEDERAL EN LAS
ÉPOCAS POST-REVOLUCIONARIAS.

CAPITULO 1

PERSPECTIVA HISTÓRICA

1.1 ORIGEN DEL DISTRITO FEDERAL

1.1.1 TENOCHTITLAN, LA COLONIA, LA INDEPENDENCIA

En 1325, el pueblo azteca se asienta en la mayor de las islas del lago de Texcoco y funda la Gran Tenochtitlán, la cual fue su ciudad capital y el centro político de mayor importancia dentro de la Triple Alianza, que formó con Tlacopac y Tacuba.

Los aztecas, fueron los últimos en asentarse en el Valle de Anáhuac, donde en su primera época pagaron tributo a los señores ya existentes, hasta que una política de guerras y alianzas los llevó bajo la conducción de Izcoatl, Moctezuma Ihuilcamina, Axayacatl y Ahuizotl (de 1428 a 1502), a dominar desde el Pacífico hasta el Atlántico y desde los actuales: Estado de México, Hidalgo Querétaro y Veracruz por el Norte, hasta Tabasco, Chiapas y Oaxaca por el Sur.

Dentro de este vasto territorio, solo existieron pequeños señoríos independientes como el de Meztitlan, Tlaxcala y Huejotzingo que sin embargo rendían tributo a los aztecas, es decir, compraban su libertad, aunque de todos modos no quedaban exentos de contribuir periódicamente mediante las llamadas "Guerras Floridas", con víctimas para los sacrificios a los dioses de Tenochtitlán.

Si bien es cierto que en la ciudad existieron magníficas construcciones religiosas, también lo es que no fue propiamente un centro ceremonial como Teotihuacan, Cholula o Monte Alban, ni

tampoco su importancia fue esencialmente comercial como en el caso de Tlatelolco, otra isla del lago de Texcoco, que inicialmente fue habitada por una rama disidente de los aztecas y que posteriormente se convirtió en seria rival, por su importancia como centro de intercambio, hasta que finalmente fue absorbida por Tenochtitlán.

"A la llegada de los españoles, tenochtitlán es un gran asentamiento con una población de aproximadamente 200 mil habitantes. La composición de esta población caracteriza al asentamiento como centro urbano; solo una porción muy pequeña de los alimentos consumidos son producidos por agricultores establecidos en la isla, posiblemente no mas del 25%. El resto entra por dos vías la tributación y el intercambio de mercancías". 1

La ciudad estaba dividida en cuatro barrios: Cuepopan, Atzahualco, Moyotla y Zoquipan, en el centro se encontraba el templo mayor (de huitzilopochtli) rodeado de palacios (Los de Moctezuma Ihuilcamina, Moctezuma Xocoyotzin y Axayacatl). Comunicaban a la isla con la tierra firme, tres magníficas calzadas; Iztapalapa al Sur, Tlacopac al Oeste y Tepeyac al Norte..

En cuanto a su organización política, en los cuatro grandes barrios de referencia existían veinte calpullis menores, al frente de los cuales estaba un calpullec. Este funcionario era electo entre los jefes de familia del calpulli y tenía a su cargo la administración (reparto de tierras, cobro de impuestos, etc.) y la justicia (en asuntos menores) auxiliado por los Teachcautli (policías).

El gobierno general de la ciudad estaba presidido por un Cihuacoatl con funciones administrativas y judiciales de quienes el más celebre fue Tlacalael, quien desempeñó el cargo en los tiempos

1 - Enrique, Nalda. MEXICO PREHISPANICO: Origen y Formación de Clases Sociales en MEXICO UN PUEBLO EN LA HISTORIA. UAP-NUEVA IMAGEN, México, 1982. Pag. 154.

de Izcoatl hasta Axayacatl, de manera que esto motiva a Don Enrrico de Martínez a expresar: “..fue a él a quien se debió toda la gloria del imperio mexicano.” 2

Pero el supremo poder residía en el Tlaltocan formado por los jefes de los calpullis y los principales sacerdotes.

A medida de que las conquistas militares fueron engrandeciendo al imperio azteca, se fue acrecentando el poder del jefe militar, que posteriormente adquirió el nombre de Tlacatecutli o Hueytlatoni, que fue concentrando las funciones administrativas, judiciales y hasta religiosas.

Según Bravo Ugarte, los Tlacatecutlis fueron siempre elegidos, pero la elección no estuvo siempre en las mismas manos: Acamapichtli fue elegido por el pueblo, Chimalpopoca por el Tlaltocan y desde Huehuemotecuhzoma se confió la elección a cuatro electores (tecuhtlatoques) con intervención de los reyes de Texcoco y Tlacopan que la confirmaban, aunque también aclara que de hecho siempre fueron escogidos para el supremo cargo, individuos de la familia de Acamapichtli en la cual buscaron los más valientes. 3

Respecto a la ciudad que conocieron los conquistadores, Bernal Díaz del Castillo escribió: “..desde que vimos tantas ciudades y villas pobladas de agua y en tierra firme otras grandes poblaciones. Y aquella calzada tan derecha -la de iztapalapa- y por nivel como iba a México nos quedamos admirados y decíamos que parecía a las cosas de encantamientos que cuentan en el libro de Amadís, por las grandes torres y edificios que tenían dentro del agua y todos de calicanto”. 4

2 - Miguel, León Portilla. LOS ANTIGUOS MEXICANOS A TRAVES DE SUS CRÓNICAS Y CANTARES, Fondo de Cultura Económica-SEP-Lectores Mexicanos., Núm. 3., México, 1983., Pag. 46.

3 - José, Bravo Ugarte. HISTORIA DE MÉXICO, LOS TIEMPOS PREHISPANICOS., 8a. Ed. EDITORIAL JUS., México, 1983., Tomo I, Pag. 124.

4 - Bernal, Díaz del Castillo. HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA, EDITORIAL VALLE DE MÉXICO., México, 1975., Pag. 314.

El 13 de agosto de 1521, el último dirigente de la resistencia de la ciudad, cae prisionero de los sitiadores españoles a la hora de la víspera del festival de San Hipólito. ⁵ Cuauhtemoc el arquetipo de la heroicidad mexicana, pronuncia la frase que registran los cronistas:

"He hecho lo que estoy obligado en defensa de mi ciudad, y no puedo más y pues vengo por fuerza y preso ante tu persona y poder, toma ese puñal que tienes en la cintura y márame luego con él". ⁶

De esta manera termina la etapa de la "Gran Tenochtitlán" y se inicia el renacimiento de la ciudad, ahora bajo los moldes que le impone el conquistador, que junto con los estilos arquitectónicos extraños a estas tierras, le dio también su estructura jurídica.

Llevado por su afán legalista, seguramente influencia de su paso por la universidad de Salamanca, una de las preocupaciones fundamentales de Hernán Cortés, fue desde un principio sujetar sus actos a la formalidad normativa establecida en sus tiempos. Por ello cuando desembarcó en tierra americana, uno de sus primeros actos fue fundar el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera-cruz, procediendo a la elección (entre sus seguidores), de las autoridades que los legitimarian para emprender la conquista.

Tal ayuntamiento, en principio, tuvo jurisdicción en todo el territorio conquistado, aunque posteriormente, fundó otro en Tepeaca, entonces llamada Segura de la Frontera; una vez conquistado el centro político más importante de aquellos tiempos, se hizo necesaria la creación de su ayuntamiento y así fue como se fundó, mientras se desarrollaban los trabajos de reconstrucción de la Gran Ciudad.

Las primeras noticias que se tienen del gobierno de la ciudad, datan del 20 de diciembre de 1522, fecha en que de acuerdo a Bernal Díaz

⁵ - Bernal, Díaz del Castillo. Op. Cit. Pag. 582.

⁶ - Ibid., Pag. 581.

del Castillo, partieron hacia España Don Alfonso de Ávila y Don Antonio de Quiñones, en calidad de procuradores, tanto de Hernán Cortés, como de la Nueva España. Dice el cronista que con estos procuradores escribió el Cabildo de México a su majestad. 7

Pero no es sino hasta el 8 de marzo de 1524, en que se registra la primera de las actas de dicho cabildo, ignorándose si las anteriores no se anotaron o se encuentran en otro libro que se ha perdido. Desde ese entonces, la ahora Ciudad de México, comenzó a tener el rango de capital, primeramente reconocido por los conquistadores, ya que al celebrarse una junta de Ciudades y Villas, presidida por Gonzalo de Salazar y Pedro Almides Chirinos, en 1525, se asentó:

"Los dichos procuradores contendían cual de ellos debía hablar primero, los dichos señores tenientes de gobernador mandaron que hable primero la Ciudad de Tenochtitlán, así por ciudad como por ser cabeza de esta Nueva España y la principal cosa de estas partes, y que luego hablen los procuradores de las dichas villas así como fueron poblándose de españoles". 8

Esta primacía, le fue reconocida por cédula real recibida en el cabildo el 23 de octubre de 1531, cuyo texto es el siguiente:

"En atención a la grandeza y nobleza de la Ciudad de México ya que en ella reside el Virrey, Gobierno y Audiencia de la Nueva España, y que fue la primera ciudad poblada de cristianos; es nuestra merced y voluntad y mandamos que tenga el primer voto de las Ciudades y Villas de la Nueva España, como lo tiene en estos nuestros reinos la Ciudad de Burgos, y el primer lugar, después de la Justicia, en los Congresos que se hicieren por nuestro mandato, porque sin él no es nuestra intención, ni voluntad que se puedan juntar las Ciudades, y Villas de las Indias". 9

7 - Bernal, Díaz del Castillo. Op. Cit. , Pag. 596.

8 - GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO. (Revista) D.D.F., México 1990.

9 - Ibid. , Pag. 41.

Inicialmente, el ayuntamiento se componía de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, además del escribano y el mayordomo; posteriormente, en 1526, los ediles se elevaron al número de doce.

En general, durante la época colonial, los cabildos o ayuntamientos, (según Moisés Ochoa Campos), tuvieron las siguientes atribuciones:

"1) El cuidado de las obras públicas, bajo la supervisión de los regidores, con excepción aquellos lugares donde residía la Audiencia (Ciudad de México y Guadalajara), pues entonces esta era la que conocía de las obras.

2) El cuidado de los mercados, ventas y mesones.

3) Cuidar que los vecinos disfrutaran en común de los pastos y montes contenidos en diez leguas a la redonda. Lo que no es totalmente aplicable a la Ciudad de México, por sus características especiales.

4) El corte y plantación de árboles.

5) El remate anual de los derechos de vender carne y pan.

6) La formación de sus ordenanzas que debían someterse a la aprobación del Virrey.

7) Repartir, a su parecer las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo a la real cédula de 4 de abril de 1532".¹⁰

Asimismo, el cabildo metropolitano tuvo en sus primeros días atribuciones de gran importancia, que repercutían con notable-

10 - Moisés, Ochoa Campos. REFORMA MUNICIPAL., 3a. Edición, EDITORIAL PORRUA., México, 1979., Pag.143.

influencia sobre el resto de la colonia, llegando a tener facultades legislativas y de gobierno sobre el resto del territorio.

En el caso de las obras públicas locales intervenía el Virrey tanto en su planeación como en su ejecución, fundamentalmente tratándose de aquéllas cuya magnitud representaba un beneficio de consideración para la ciudad, siendo que en este aspecto el ayuntamiento dependía del Virrey.

Con relación a los servicios públicos locales, la iglesia contaba desde el principio para intervenir en algunos de ellos, como es el caso de los hospitales y los cementerios.

Es de hacerse notar que en esta época los ayuntamientos contaban con independencia económica derivada de la recaudación de los productos de los bienes llamados propios y arbitrios, los primeros, los define el jurista José María Álvarez como:

"las heredades, casas u otro cualquier género de hacienda que tienen las ciudades para los gastos públicos, mientras que los arbitrios en opinión del mismo, se llaman aquéllos derechos que las ciudades o pueblos que carecen de suficientes propios, imponen con facultad real sobre el vino, aceite, azúcar, carnes y demás cosas de necesidad escogiendo los de los consumidores y compradores hasta en competente cantidad para satisfacer las cargas y gastos que contra si tienen". 11

Esto es lo que la moderna teoría tributaria clasificaría como productos (los propios) e impuestos (los arbitrios), con lo que el ayuntamiento de entonces era plenamente autosuficiente.

Además de lo anterior, dos instituciones de carácter municipal tuvieron gran importancia durante la época colonial por los servicios de carácter social que prestaron, éstas fueron la alhóndiga y los positos, cuyo objetivo principal fue el de regular el abasto y

11 - José María, Álvarez. INSTITUCIONES DE DERECHOS DE CASTILLA Y DE INDIAS. Edic. Fracc. de la mexicana de 1826., INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM, México, 1982., Tomo II, Pags.18 y 23.

prevenir los males causados por las pérdidas de las cosechas o por las calamidades públicas.

A grandes rasgos, ese fue el sistema que prevaleció en cuanto a los ayuntamientos durante la época colonial hasta la guerra de independencia, su marco jurídico estuvo constituido por las ordenanzas de Hernán Cortés (1525) que establecían que en cada Villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrados por el propio Cortés, su lugarteniente o por persona designada por el Rey, señala las atribuciones de cada uno de ellos y la manera de sesionar; las ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias (Felipe II en 1573) que contenían disposiciones para la fundación de ayuntamientos, previniendo desde la elección del sitio en que debería establecerse, hasta los funcionarios y sus atribuciones, etc.; las ordenanzas de intendentes (Carlos III en 1776) que introdujeron entre otras modificaciones la institución de los corregidores como representantes directos del Rey ante los Cabildos y que son el antecedente inmediato de los jefes políticos con intervención directa en el establecimiento y funcionamiento de los ayuntamientos.

A pesar de que la legislación antes mencionada sujetaba a los ayuntamientos al poder central del Monarca, en ellos se fue formando un sentimiento de autonomía, que se evidenció en 1808, cuando la invasión napoleónica a España puso en duda la legitimidad de la monarquía.

En efecto, al conocerse en la Nueva España las renunciaciones de la familia real en favor del Duque de Berg como lugarteniente general del reino, el ayuntamiento de la capital, hizo una manifestación ante el entonces Virrey José de Iturrigaray, en la que se hace notar el asombro con que la Ciudad de México había visto las renunciaciones arrancadas por la fuerza a la Familia Real, por lo que recibía la soberanía representada en todo el reino y las clases que

lo forman, y que en consecuencia, la Ciudad de México, en representación de todo el reino como su metrópoli, sostendría los derechos de la casa reinante.

Ciertamente que esta manifestación agradó al Virrey Iturrigaray, a quien se le ofreció que continuara como Virrey, Gobernador y Capitán General, e incluso hay quienes aseguran que tuvo el sueño de ser proclamado Rey de la Nueva España, con el nombre de José I.

En medio de toda la confusión generada por los acontecimientos, los oidores de la real audiencia (integrada por peninsulares), vieron con desconfianza lo que calificaron de intento de independencia, por lo que intrigaron en contra del Virrey y de los regidores.

Esto motivó que el 3 de agosto del mismo 1808, el ayuntamiento dirigiera un largo memorial al Virrey y audiencia, en el que expuso las razones que tuvo para tomar la voz del reino.

En dicho memorial resalta la muy alta consideración que tenían los municipales de sus propios cargos, como representantes de la muy noble, insigne, muy leal e imperial Ciudad de México, cabeza de todas las provincias y reinos de la Nueva España.

El privilegio de ser la Ciudad de México, cabeza de todas las provincias de la Nueva España, lo fundamentaron los municipales en cuatro cédulas reales, las de 23 de octubre de 1531 anteriormente mencionadas, 19 de junio de 1568, 11 de agosto de 1590 y 26 de diciembre de 1606.

En el documento se asienta un hecho que evidencia no solo la riqueza del país, sino también la validez y alcance de los acuerdos del ayuntamiento.

"El 2 de mayo de 1636, en pleno del cabildo y con consentimiento y positiva noticia del Excmo. Virrey, que entonces era el Marqués de Cadereyta, reconoció a la Ciudad de México como Ciudad cabeza del reino, contratando el servicio anual de 200 mil pesos para

sostener la Armada de Barlovento, sin que hubiese convocado a las Ciudades y Villas, ni hubiese remitido procuradores, sino que bastó el consentimiento de la Ciudad como metrópoli para que lo admitieran y cumpliesen, todo lo cual aprobó su Majestad como manifiesta el decreto del Excmo. Virrey de 19 de junio de 1638". 12

Proponían una regencia fundamentándose en Las Siete Partidas de Alfonso X ("El sabio").

Pero finalmente este intento del ayuntamiento por asumir la soberanía en nombre del pueblo, fue cruelmente terminado el 15 de septiembre siguiente, cuando Don Gabriel de Yermo, acaudillando a los peninsulares, funcionarios, comerciantes y grandes terratenientes, tomó presos al Virrey y a su familia, a los síndicos entre los que se encontraban Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, Azcárate, Urrutia y otros.

El gobierno de la ciudad permaneció inalterable durante toda la guerra por la independencia, puesto que siguió siendo el asiento de las autoridades españolas, como residencia de los Virreyes Lizana, Venegas, Calleja, Apodaca y a ella se dirigía Don Juan de O'Donojú, cuando fue obligado a firmar los tratados de Córdoba que pusieron fin a la lucha contra España.

Durante esta época es interesante recordar la intervención de los diputados americanos a las Cortes de Cádiz, que produjeron la constitución del mismo nombre, de carácter liberal y principal antecedente para la consumación de la Independencia.

En este Congreso, los diputados americanos tuvieron una especial intervención en la discusión sobre los ayuntamientos, pretendiendo obtener una mayor autonomía para los municipios, rechazando la

12 - Francisco, Santiago Cruz. EL VIRREY ITURRIGARAY. HISTORIA DE UNA CONSPIRACIÓN. COLECCIÓN MÉXICO HEROICO., Núm.48., EDITORIAL JUS., México, 1965., Pag.123.

intervención del intendente y del Virrey e insistiendo en los ayuntamientos por elección y la abolición de los regidores perpetuos y hereditarios.

"El 1º de agosto de 1811, los diputados americanos después de concluir que la causa principal de la insurrección de algunas provincias, era el despotismo de la administración española, propusieron el establecimiento de juntas o asambleas provinciales como las que funcionaban en España antes de la invasión napoleónica. Esta proposición fue brillantemente defendida por Don Miguel Ramos Arizpe, diputado de Coahuila, a pesar de la oposición de muchos diputados peninsulares que veían en ello un gran peligro, ya que las mencionadas diputaciones no podrán menos que ser propensas al surgimiento de la federación". 13

La Constitución de Cádiz, en su artículo 325, estableció lo siguiente:

" En cada provincia habrá una diputación llamada provisional, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior. El artículo 326, señalaba que esta diputación se compondrá del presidente, el intendente y de siete individuos elegidos en los términos del artículo 328, es decir, por los electores del partido, al otro día de haber nombrado a los diputados de cortes, por el mismo orden que estos se nombran.

A estas diputaciones provinciales se les asignaron las siguientes funciones:

PRIMERO: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

SEGUNDO: Velar sobre la buena inversión de los fondos-

13 - N.L., Benson, N. LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO., El Colegio de México., México, 1955., Pag. 15.

públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

TERCERO: *Cuidar de que se establezcan donde corresponde, conforme al artículo 310.*

CUARTO: *Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las cortes.*

En ultramar, si la urgencia de las obras publicas no permitiese esperar la resolución de las cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del jefe de la provincia, usar desde luego los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al gobierno para la aprobación de las cortes.

Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente, las pase a las cortes para su aprobación.

QUINTO: *Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados y fomentar la agricultura, la industria, el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.*

SEXTO: *Dar parte al gobierno de los abusos que noten en la administración de las cuentas públicas.*

SÉPTIMO: *Formar el censo y la estadística de las provincias.*

OCTAVO: *Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.*

NOVENO: *Dar parte a las cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.*

DÉCIMO: *Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno". 14*

Además cabe mencionar que en junio de 1813, las cortes expidieron una instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores, que en su conjunto constituyen grandes limitaciones a los Ejecutivos Provinciales.

Las mismas cortes dispusieron que en México se formaran seis juntas provinciales: México y San Luis Potosí (correspondientes a Nueva España), Monterrey, Guadalajara, Durango y Mérida, con las siguientes jurisdicciones:

México: Las Provincias de México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro.

San Luis Potosí: Con jurisdicción en la provincia del mismo nombre y la de Guanajuato.

Monterrey: Comprendía (provincias internas de oriente)

14 - Felipe, Tena Ramírez. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO., 12a. Edición., EDITORIAL PORRUA., México, 1983., Pags. 98 y 99.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander y Texas.

Guadalajara: Integrada por Jalisco, Colima, Nayarit y Zacatecas.

Durango: Además de la del mismo nombre, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Nuevo México y las Californias (provincias internas de occidente).

Mérida: Yucatán, Campeche y Tabasco.

La división de provincias tomó como base la que ya estaba vigente desde 1776 en intendencias, que fue una de las principales innovaciones que hicieron los Borbones en la administración de la Nueva España.

"La implantación de las intendencias que se convirtieron además en regiones de economía autosuficiente, en centros de poder político y administrativo, en cierta forma independientes del Virrey, favorecieron el sentimiento autonomista de algunas provincias y la adopción del sistema federal al instaurarse, una vez consumada la independencia, el sistema republicano". 15

En México, la constitución Gaditana fue jurada el 30 de septiembre de 1812 y en el transcurso del año siguiente, fueron nombrados los diputados a las cortes y los diputados provinciales, aunque no desapareció el Virrey, pero cuando regresa a España Fernando VII suprime la Constitución y sus leyes, siendo el Virrey Calleja quien da vigencia a los decretos en la Nueva España, regresando los sistemas coloniales.

15 - Ernesto, de la Torre Villar. EL ORIGEN DEL ESTADO MEXICANO., En la Formación del Estado Mexicano., EDITORIAL PORRUA., México, 1984., Pags. 60 y 61.

Mas tarde, en 1820, al triunfo de una revolución liberal en España, acaudillada por Don Rafael de Riego, Fernando VII juró la Constitución. El entonces Virrey Apodaca, presionado por un levantamiento a favor de la Constitución en Veracruz, también la juró con lo que nuevamente se establecieron las diputaciones provinciales y nombraron diputados a las cortes.

El 6 de noviembre de 1820, a propuesta de Mariano Michelena y Ramos Arizpe, representantes mexicanos en las cortes, se creó otra diputación provincial en Valladolid para Michoacán y Guanajuato y de inmediato otras provincias comenzaron a solicitar su diputación. En estas condiciones surge la reacción de las clases poderosas de la Nueva España, que veían en la vigencia de la Constitución Gaditana un ataque a sus fueros y privilegios.

Los tratados de Córdoba y su antecedente el Plan de Iguala, parecían ofrecer una solución satisfactoria a los distintos intereses en pugna, al prometer un Gobierno Monárquico Constitucional moderado, para contener los abusos del absolutismo y los excesos de la corriente liberal que ya estaba tomando fuerza.

Instalada la junta de Notables y la Regencia se convocó al primer Congreso Constituyente, que bajo presión nombró a Agustín de Iturbide, Emperador de México.

La poca habilidad política del Emperador, la inconformidad de los distintos sectores de la población y la ya notoria influencia de las logias masónicas encabezadas por Joel R. Poinsett, representante de los Estados Unidos, hicieron caer al imperio, mediante el Plan de Casa Mata.

Los postulados de Casa Mata, fueron adoptados por las diputaciones provinciales, cuyo número había sido elevado ya por el Congreso.

Así entre febrero y abril de 1823, se adhirieron a él Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Yucatán, Durango, Nuevo León,

Coahuila, Nuevo Santander, Tabasco y Texas, que de hecho, al desconocer el gobierno central quedaban convertidas en unidades políticas autónomas.

Reinstalado el congreso que había sido suprimido por Iturbide, se le dio el carácter de convocante para uno nuevo que estableciera la organización definitiva del país.

Varias de las provincias comenzaron a tomar medidas para su organización interna y ante el amago de separación, el Congreso emitió el 12 de junio de 1823 un voto que dice:

" El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haberse decretado en forma convocatoria para un nuevo Congreso que constituya la nación". 16

Al reunirse el segundo Congreso Constituyente el 5 de noviembre de 1823, inicia sus trabajos y producto de las discusiones que se generan en su seno es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de fecha 31 de enero de 1824 y que ya en su artículo 4º establece que "La nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal". 17

1.2 LOS DEBATES DE 1824 SOBRE EL DISTRITO FEDERAL.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1824 se determinó el territorio en el que pudieran asentarse los poderes de la Federación y, por ende la creación del Distrito Federal.

16 - Felipe, Tena Ramirez., Op. Cit. Pag. 152.

17 - Ibid., Pag. 168.

"El orden de las sesiones fue el siguiente:

- 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".* 18

A continuación trataré de resumir y describir las discusiones o intervenciones más relevantes para la formación del Distrito Federal.

1º de abril de 1824.

Al tratar lo relacionado con la fracción XXVIII del artículo 50 (de la Constitución de 1824) 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 a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular como el de los Estados". 19

En cuanto a la fracción XXIV se determina:

18 - CUADERNOS DE LA REFORMA POLITICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO., Debates Legislativos de 1824., D.D.F., México, 1992., S.p.

19 - Ibid., S.p.

"Variar temporalmente esta residencia cuando lo juzgue necesario". 20

Cuando se habla de residencia de los supremos poderes de la Federación, se habla de distrito como superficie territorial en cuanto a ámbito de aplicación legal, haciendo énfasis en un Poder Legislativo.

En general en esta sesión se discuten las facultades del Poder Legislativo, representado en un Congreso, fundamentando la actividad parlamentaria.

22 de julio de 1824.

En esta sesión 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 fundamentalmente cubrir los siguientes puntos:

"Que las supremas autoridades residan en un lugar, que aunque no sea el más próximo al centro de la república, no este sin embargo muy lejos de él y sea al mismo tiempo el más cómodamente situado para tenerse con igual presteza las noticias necesarias de los acontecimientos más notables de todos los miembros de la federación.

Tener muy presente la suma desigualdad con que está distribuida la población en la república, y juzgo 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 a la extensión de terreno por el otro.

Refleja también la comisión, que todos los pueblos-

expresados proporcionan con poca diferencia iguales comodidades, por la amenidad y excelente cultivo de su suelo, por la consiguiente baratura de sus víveres, por la benignidad de su clima, y por otras mil ventajas con que prodiga la naturaleza enriqueció y hermostó aquellos deliciosos países".²¹

La comisión especial también tomo en cuenta "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 a los poderes generales, y la patriótica representación que posteriormente dirigió a V.Sob. el ayuntamiento de Celaya, invitándolo con expresiones de la más pura lealtad a que eligiera aquella ciudad".²²

La comisión especial procede en consecuencia a dar 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 aquel estado, las funciones de poderes particulares de un estado. Si en algún tiempo variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía".²³

Los motivos que orillaron a proponer la ciudad de Querétaro como lugar de residencia de los supremos poderes de la Federación fueron basados en diversas perspectivas.

21 - CUADERNOS DE LA REFORMA POLITICA., Op. Cit., S.p.

22 - Ibid., Pag. 11.

23 - Ibid., Pag. 12.

"Querétaro, señor, a quien el ilustre viajero Barón de Humbolt llama celebre por lo bello de sus edificios, de sus acueductos y de sus fabricas de paños, reúne poco más o menos las mismas ventajas que la comisión había tenido presentes cuando meditaba en los otros lugares, y tiene además la muy estimable de que siendo de muchos años acá, una de las principales ciudades más mercantiles, y de los pueblos mas industriosos, mantiene por esta razón abiertas comunicaciones en casi todos los lugares de la federación...

Proporciona por otra parte hermosos y espaciosos templos donde pueden celebrar sus sesiones los congresos generales; tiene también edificios cómodos y decentes que sirvan de alojamiento a los enviados de otras potencias; ni dejara de recibir a la multitud de extranjeros que concurrirán si duda alguna de todo el orbe a establecer su comercio, o su industria en la grande y opulenta nación mexicana.... Sobre todo... la comisión halló en esta medida la ventaja 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 a algún estado de la parte de territorio que se tomara al efecto, como hubiera sido indispensable verificarlo si hubiera recaído la elección en cualquiera otro punto.

Además que la justicia exige que se deje a Querétaro sin derecho a salvo para reasumir el ejercicio de su soberanía siempre que en algún tiempo dejen de residir allí los poderes generales, y si se desmembrara ahora su territorio, serian indispensables después algunas alteraciones para resarcírsele, las que ofrecen mil inconvenientes que se dejan luego entender al juicio menos previsor". 24

Las reacciones en cuanto a este trabajo de la comisión no se hicieron esperar. Hubo intercambio de pareceres en favor y en contra del cambio; en cuanto a los puntos de vista que se manejaron por la inconveniencia del cambio no debe dejarse de señalar el manifestado por el Secretario de Justicia, Don Pablo de la Llave:

"¿Debe o no trasladarse á la ciudad de Querétaro el asiento de los supremos poderes?...por ahora es imposible trasladarse, á aquel punto, para ello se necesitaría una suma cuantiosa, y esta suma cuantiosa no la tiene al 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 reunión que aquí 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 existen en México, para que cuando lleguen a Querétaro abrirlos y tenerlos a disposición 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 que esta especie de combustibilidad en que habitualmente nos 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 a sus deberes". 25

Las siguientes consideraciones fueron efectuadas para manifestarse en contra de la propuesta, las razones primordiales para permanecer en la ciudad de México.

"Lo primero porque México esta en el centro militar y de independencia; lo segundo, porque no es excéntrica en el círculo y área de nuestras comunicaciones con las poblaciones europeas; lo tercero, porque el resultado de la traslación, tarde o 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 general que reconvenido porque no había hecho una salva de ordenanza contestó, que por muchas razones, la primera porque 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 a pie y pidiendo limosna". 26

Uno de los más vehementes defensores del conservadurismo en México, Don Lucas Alamán, que en esta época ejercía el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores, también opinó sobre el cambio de residencia de los poderes federales. Su punto de vista también concuerda con 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 más fuerte, es que no hay los fondos necesarios-

25 - CUADERNOS DE LA REFORMA POLITICA., Op. Cit. Pags. 13 a 16.

26 - Ibid., Pag. 14.

para semejante traslación, y cuando los hubiera, hay otras cosas de mayor preferencia en que invertirlos. Segunda que esta traslación es sumamente peligrosa ahora, y acaso va a decidir de la existencia de la nación. Estas dos razones se derivan del estado en que nos hallamos; pero hay otras que obran siempre, porque dependen de la naturaleza, según la cual debe colocarse el lugar de la residencia de los supremos poderes de la federación, los cauces obligan al gobierno a creer que aún cuando se haya de hacer la traslación, de ninguna manera debe ser a Querétaro...". 27

La ponderación efectuada por el Secretario de Relaciones se configura 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 es 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 administración interior". 28

El Secretario del Despacho de Guerra y Marina también opinó al respecto de 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 o en sus cercanías... independientemente de que en México... se cuenta con fábricas de armamentos y de municiones que deben estar a la vista del gobierno y que por lo visto sería necesario

27 - CUADERNOS DE LA REFORMA POLITICA., Op. Cit., Pag. 14 a 17.

28 - Ibid., Pag. 19.

establecerlas en Querétaro... verificada la traslación no (se) podrá responder de la seguridad pública...".²⁹

El Secretario de Hacienda, Francisco de Arrillaga, participante también en esta sesión determinó:

"...es absolutamente imposible la traslación de los supremos poderes con sus oficinas a otro estado. Traigo aquí un cálculo que aunque hecho de prisa, entiendo que está verificado más bien con mezquindad que con exageración... los datos que he tenido de las oficinas generales y secretarías ascienden a 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 lo ingresos que han de tener, con esta previsión libra contra ellos. No tenemos otros recursos que lo que se pueda proporcionar en México, y separando el gobierno de aquí tendría que recibir con sumo atraso los fondos de que puede disponer.

Otro de los grandes inconvenientes que tiene también el proyecto que se discute es que justamente ahora vamos a establecer un nuevo sistema de rentas... Y así soy de opinión que por mucho tiempo será impracticable la traslación".³⁰

En la sesión del día siguiente, 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 blandiendo la esencia de México como lugar central de negocios mercantiles, como de-

29 - CUADERNOS DE LA REFORMA POLITICA., Op. Cit., Pag. 20.

30 - Ibid., Pags. 20 a 32.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

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

23 de octubre de 1824.

Bajo la presidencia de Ramos Arizpe se llevó a cabo el programa 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 excusada de repetir las reflexiones que entonces se hicieron, comprometiéndose á reproducirlas en la discusión si fuere necesario...Por todo lo expuesto la comisión presenta á la consideración del congreso las siguientes proposiciones:

1º El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad XXVIII del artículo 50 de la constitución, será la ciudad de México.

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

31

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

La votación en cuanto a esta resolución se llevó a cabo en la sesión celebrada el día 30 de octubre de 1824. Después de haber hablado ocho diputados a favor de la propuesta y ocho en contra, y que se declaró suficientemente discutido el primer artículo, se procedió a la votación respectiva. Estuvieron por la afirmativa 52 diputados, por la negativa votaron 35, el artículo fue aprobado en votación nominal.

Asimismo se agregó a la resolución respectiva que "la misma no surtirá 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". 32

En consecuencia, el constituyente de 1824, emitió las disposiciones constitucionales relacionadas con el Distrito federal. 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, que la integrarían, entre las que se encontraba la de México.

Estas provincias no podrían "separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte" 33, pues era necesario mantener su unión y apoyo en la lucha que en estos momentos se libraba.

En lo concerniente 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.

32 - DIARIO DE LAS SESIONES DEL SOBERANO CONGRESO CONSTITUYENTE., Op. Cit., "Sesión del 30 de octubre de 1824".

33 - "ESTUDIOS JURIDICOS EN TORNO A LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 EN SU SEPTUAGESIMO QUINTO ANIVERSARIO", Artículos 42 y 43 de la Constitución de Apatzingan de 1814., Citados por Salomon, Díaz Alfaro., "EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO"., INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. México, 1992.

Fue en este texto constitucional en donde por primera vez en nuestro país se dispuso que los tres poderes nacionales, aún 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 cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y la distancia que aprobare el mismo Congreso". 34

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 o no al de las provincias. Esto motivó las discusiones anteriormente descritas.

El artículo 50, fracción XXVIII de la constitución de 1824 creó formalmente el Distrito Federal, pero 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 de fecha 18 de noviembre de 1824, dictado por el Congreso Constituyente, se creó 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 seguirán observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables". 35

Tomando en cuenta la importancia de este decreto, es pertinente transcribirlo:

34 - Salomon, Díaz Alfaro. EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO. , Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. , México, 1990., Pag.199.

35 - Ibid. , Pag.202

ARTICULO 1°.- *El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad XXVIII del artículo 50 de la Constitución será la Ciudad de México.*

ARTICULO 2°.- *Su distrito será el comprendido en la circunferencia cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.*

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

ARTICULO 4°.- *El Gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.*

ARTICULO 5°.- *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.*

ARTICULO 6°.- *En lugar de Jefe Político a quien por dicha ley estaba encargado el ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.*

ARTICULO 7°.- *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.*

ARTICULO 8°.- *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.*

ARTICULO 9°.- *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.*

ARTICULO 10°.- *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 les sean arreglados por una ley". 36*

La ley electoral vigente en ese entonces 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. Este 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 Federal se seguirían observando el sistema de votación indirecta para elegir a diputados, mediante el nombramiento de electores por manzana o sección". 37

36 - Moisés, Ochoa Campos , Op. Cit. Pag. 231.

37 - CUADERNOS DE LA REFORMA POLITICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. , El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992, DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. , México, 1992. , Pags. 21 a 25.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

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 limpias de ríos y acequias, de 15 de marzo de 1826.

-Orden sobre obligaciones de los cuerpos de guarnición en casos de incendio, de 15 de marzo de 1826.

-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, etc". 38

1.3 EL DISTRITO FEDERAL DE 1836 A 1910

En sus orígenes los tres órganos de gobierno de la Federación 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". 39

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.

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

El artículo 6° 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". 40

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 es nombrado por el presidente-

39 - Amador, Rodríguez Lozano. EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO: GOBIERNO Y DEMOCRACIA. TEXTOS, Núm. 1., FUNDACIÓN D.F. CAMBIO XXI., México. Julio 1992.

40 - Felipe, Tena Ramírez. Op. Cit., Pags. 472 y 473.

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 a asumir el gobierno Antonio López de Santa Anna, desconoce el Acta de 1847, gobernando al país en forma 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 de fecha 2 de mayo de 1853.

Bajo la efímera dictadura de Santa Anna, por decreto de 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 Federal, además de que las municipalidades eran gobernadas por intendentes nombrados por el supremo gobierno.

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

El Plan de Ayutla terminó con el gobierno de Santa Anna y tras un breve periodo, se convocó al Congreso Constituyente de 1857, el que habría de establecer en definitiva 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 vieses 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.

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 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 expresado 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, se reinstaló nuevamente el Distrito Federal. En uno de sus primeros actos de gobierno, el Presidente 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 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 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 Federal durante el Imperio de Maximiliano 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 tenía la facultad de nombrar y remover al alcalde de la capital del Imperio.

Con el triunfo de Juárez en 1867, se consolidó definitivamente la República, y la ciudad de México adquiere 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 en la Constitución Federal de 1857.

Al triunfar 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 el Distrito Federal.

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.

El maestro Ignacio Burgoa considera que la organización interna del Distrito Federal 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 esta reforma 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.

Dicha ley señaló en su artículo 18 que el Distrito Federal, 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 artículo 19 asignaba el gobierno, al prefecto político y la administración municipal al Ejecutivo, por conducto de tres funcionarios: el Gobernador del Distrito Federal, 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 las que se dividió el D.F., 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, se les 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 D.F. (art. 32 de la ley).

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

Durante el gobierno del Gral. Porfirio Díaz el D.F. 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 D.F. se redujo al mandato de las prefecturas políticas.

1.4 ASPECTOS GENERALES DEL DISTRITO FEDERAL EN LAS EPOCAS POST-REVOLUCIONARIAS.

Fue hasta el triunfo de la Revolución Mexicana en 1910 cuando se replanteó la organización del Distrito Federal.

Venustiano Carranza, en 1915, después de ser derrotado Villa por las fuerzas del General 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 porque 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 Federal no sabe todavía hasta donde llegan sus límites de acción, frente al Presidente Municipal y el Gobernador del Distrito Federal se encuentra todos los días el Comandante Militar.

Contrario a esa posición, Heriberto Jara indicó: ¿Qué tiene que ver el ayuntamiento de la ciudad de México con 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 al 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 pertenecía directamente al municipio y fueron administrados por el gobierno del Distrito Federal; pero esto fue con el deseo de centralizar y, más que eso, para hacer negocio, porque la ciudad de México se prestaba mucho para que hicieran negocios los mandatarios que no eran 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 Federal en la ciudad de México, dependerá de él.

La lucha del constituyente de 1917 en este punto fue por la sobrevivencia del gobierno municipal de 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 (artículo 42) reprodujo 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 contenía capítulos relativos al gobierno del Distrito Federal; 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).

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 el línea directa del titular del Ejecutivo Federal, y una organización municipal de elección popular.

La subsistencia del municipio, una vez promulgada la Constitución de 1917, 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 adeptos 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 solo 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.

Resulta importante señalar que la iniciativa de éstas reformas se debe al General Alvaro Obregón, entonces candidato a la Presidencia de la República, y fue 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 Federal, 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. Decía que, una vez que del gobierno federal y del presidente en turno dependiera la ciudad, perderían el interés y no pondrían atención a la solución de sus 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 ejercería por conducto del órgano que determinase la ley respectiva.

Con la reforma de 1928, las Bases 2ª y 3ª del artículo 73 constitucional, 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 en 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 de la capital era ya superior al millón y medio de habitantes.

En dicha Ley de 1941 se señalaron 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, 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.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

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 Legislativo 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 éstas fue lo relativo a la constitución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Posteriormente y de manera más reciente se planteó durante los años de 1993 - 1994, la reforma más innovadora 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.

Resumiendo y complementando lo antes dicho, debo señalar 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 trece delegaciones.

El departamento central estaría formado por lo que fueron las municipalidades de México, Tacuba; Tacubaya y Mixcoac. Las trece delegaciones serían Atzacapotzalco, Ixtacalco, Coyoacan, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tlahuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya. La ciudad de México se convertía en la capital del Distrito Federal y las cabeceras delegacionales 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 disposición territorial del Distrito Federal, 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 cabeceras delegaciones. En esa misma ley se crean las delegaciones de Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtemoc.

Con la Ley Orgánica de 1978 se ratificó que los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos de 1898, y se dividiría en 16 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 y sus delegaciones.

En cuanto a la forma de gobierno tenemos que, desde 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 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 expidió la ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que refrendó el Jefe del 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 se realizaron algunas 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 garantizaría 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.

Los principales antecedentes en el rubro de participación ciudadana los encontramos en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928, en esta 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 de México, 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 DDF hasta 1978. En 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 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 tuvieron 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". 41

Lo referente a la más reciente reforma política del Distrito Federal será tratado en el siguiente capítulo, hasta aquí la reseña histórica.

41 - Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA. , México 1987. , Pag. 45.

CAPITULO II

EL PODER EJECUTIVO Y EL DISTRITO FEDERAL.

LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993-1994.

. LAS FUNCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL SOBRE EL DISTRITO FEDERAL ANTES DE DICIEMBRE DE 1997.

EL DISTRITO FEDERAL ANTES DE 1997.

LAS ATRIBUCIONES DE LOS PODERES FEDERALES EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

LOS ORGANOS LOCALES DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL.

CAPITULO II

EL PODER EJECUTIVO Y EL DISTRITO FEDERAL.

2.1 LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993-1994.

Con fecha 16 de abril de 1993 el entonces jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, compareció 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.

Esta como propuesta de cambio fue calificada como positiva, ya que la perspectiva democrática que se planteaba era de apertura.

Entre las afirmaciones que pronunció el jefe del DDF que más impactaron, encontramos las siguientes:

"La Reforma Política del Distrito Federal es un componente importante de la estrategia global del 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; quedo 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 al 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 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 un 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 formas 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

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

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 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 todos 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 del Distrito Federal, el Presidente de la República nombrará al Jefe del Gobierno de la Ciudad. Los ciudadanos del Distrito

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

Federal, decidirán, en las urnas, que partido quieren que gobierne en la ciudad de México.

Esta fórmula consolida la democracia representativa.

Reconoce los 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 el Distrito Federal, capital de la República y sede de los Poderes Federales.

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

Tendrá facultades para supervisar la administración pública local.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

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

Los delegados territoriales tendrán autonomía en sus funciones y atribuciones precisas y serán 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 los habitantes de la ciudad...

...Propondremos, en la Mesa de Concertación, que éstas 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". 42

Se debe aclarar que este informe fue producto de un gran esfuerzo por parte de las autoridades del DDF y de la ciudadanía en general, que de manera desinteresada participó en las mesas de concertación celebradas con motivo de la Reforma Política del Distrito Federal.

El procedimiento de la reforma significó un cambio. El Presidente de la República decidió que el trabajo de consulta y análisis se-

42 - Diario de los Debates de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
16 de Abril de 1993

realizara desde la óptica de la ciudad. Esto facilitó, 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 convocatoria a todas las fuerzas políticas el gobierno estaba decidido a dar el paso cualitativo que no se había podido dar antes. No interesaba dar un nuevo correctivo a la administración de la ciudad, sino que había disposición de hacer un cambio en la forma de gobierno, lo cual, 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 fuera favorable también para el país.

Con motivo de lo anterior el titular, del Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso una iniciativa de reformas a once artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tal reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, y los artículos reformados fueron doce en total (arts.31,44,73,74,76,79,89,104,105,107,119 y 122).

Es pertinente señalar los aspectos más importantes en cuanto a las reglas generales jurídicas de gobierno y de administración del Distrito Federal, primero desde el punto de vista 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 el 26 de julio de 1994.

Las características jurídicas del Departamento del Distrito Federal hasta el 25 de octubre de 1993, eran las siguientes:

- Su organización administrativa interna se fundamenta en una delegación de facultades que determinaba la ley orgánica vigente

hasta antes del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se conforman 16 delegaciones y dichas unidades administrativas están consideradas como órganos desconcentrados del DDF.

"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 patrimonio propios. Se trata de órganos que, a pesar de tener facultades de decisión, dependen de un organismo centralizado". 43

- El DDF es un instrumento de la administración pública centralizada del Distrito Federal, que se rige por el Estatuto de Gobierno del D.F. y su propia Ley Orgánica.

- La función ejecutiva es responsabilidad del presidente de la República, quien la ejerce por conducto del DDF, cuyo titular es nombrado y removido libremente por el presidente.

- La función propiamente legislativa esta 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 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

- La función judicial está a cargo del Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal y demás órganos que señale la correspondiente ley orgánica.

43 - Gabino, Fraga. Derecho Administrativo, Ed. PORRUA., México, 1984. Pag. 257.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

- Es un territorio de la federación sujeto a la jurisdicción de órganos federales.

Las características más representativas (desde el aspecto jurídico), en la actual reforma al gobierno del Distrito Federal son:

Con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión dicta un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, el cual se determina como de orden público e interés general y sus disposiciones norman la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Distrito Federal se señalan los siguientes rubros:

(art.2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).⁴⁴

- 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 la ley que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Las características del régimen jurídico del Distrito Federal estarán determinadas por la ley que expida igualmente la Asamblea de Representantes

44 - El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Julio de 1994. Contiene 132 artículo y 16 transitorios

(art.3° del EGDF).

- El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene.

(arts.3° y 42, fracc.IX del EGDF).

- Se expedirá, por parte de la Asamblea de Representantes, una ley que regule la administración pública del Distrito Federal.

(art.7° del EGDF).

- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los cuales lo ejercerán por sí a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal.
- La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal se determinarán por lo que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

(art.8° del EGDF).

- Los órganos locales de gobierno del Distrito Federal son la Asamblea de Representantes, el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

(arts.9° y 15 del EGDF).

- 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.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

2.1.1 LAS FUNCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL SOBRE EL DISTRITO FEDERAL ANTES DE DICIEMBRE DE 1997.

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 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.

La legislación que sobre esto nos sirve de soporte es el artículo 5º transitorio de la constitución, del decreto de fecha 21 de Octubre de 1993 y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En cuanto al marco de actuaciones del Ejecutivo Federal que son determinadas en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno respecto del Distrito Federal, estas son:

- Quinto transitorio de 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 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 de artículo 89 de esta Constitución".

- Octavo transitorio de 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...”.

Los transitorios del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que se relacionan con la actuación del ejecutivo federal antes de diciembre de 1997, son:

- 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 (facultades del Ejecutivo Federal). “Refrendar los decretos promulgatorios de 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".

Esta es, una excepción en cuanto a la continuidad del Departamento del Distrito Federal en el sector administrativo, ya que a partir de diciembre de 1994, los delegados deberán ser ratificados en sus puestos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)

- Décimo 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”.

También hasta antes del 2 de diciembre de 1997 el presidente de la República continuará ejerciendo las facultades establecidas en la fracción 1 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”.

2.2 EL DISTRITO FEDERAL ANTES DE 1997.

En tanto el jefe del Distrito Federal asume su encargo, tal como lo señala el quinto transitorio del reformado artículo 122 constitucional, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del presidente de la República de acuerdo con la fracción VI del artículo 73 de la Constitución. 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 D.F., en lo conducente las facultades establecidas en la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución.

Por este motivo es importante señalar cuales han de ser las principales actividades que los órganos de gobierno del D.F. tendrán antes de 1997.

2.2.1 LAS ATRIBUCIONES DE LOS PODERES FEDERALES EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

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.

Las limitaciones competenciales están señaladas de manera general en la Constitución Política. En el texto de nuestra Constitución las encontramos en el desarrollo de su contenido pero en cuanto a su atribución formal su determinación se da en el 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 el maestro Burgoa, "el cercamiento de dicho territorio".⁴⁵

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 de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aunque con modalidades jurídico-políticas que lo distinguen de las entidades federativas.

El Doctor Burgoa señala que, "...es inocuo que sobre el territorio del Distrito Federal se ejerza el imperio a través de diversos actos de autoridad concernientes a las tres funciones que se han mencionado. El desempeño de ellas no puede encomendarse a órganos distintos de los federales, puesto que se provocaría la

⁴⁵ - Ignacio, Burgoa. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO., Ed. PORRUA.
8a. Edición. , México, 1991. Pag. 1007

interferencia o yuxtaposición entre los locales del D.F. y los de la Federación. Por tanto, son estos 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". 46

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 desempeñan 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.

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

Es conveniente señalar que dadas las características del nuevo Distrito Federal, se ha planteado su reforma política para democratizar más su función pública-administrativa, y para dar una serie de mayores atribuciones a los órganos locales de gobierno, claro sin perder la participación y presencia de los Poderes de la Unión.

2.2.2 LOS ORGANOS LOCALES DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Con base en el establecimiento de la nueva fundamentación jurídica y administrativa del Distrito Federal, la reforma

46 - Ignacio, Burgoa, , Op. Cit. Pag. 1008.

constitucional de 1993-1994 puede ser calificada como una de las más amplias que se hayan discutido en asambleas legislativas del Congreso de la Unión. Doce han sido los artículos innovados para tan primordial objeto.

Dentro del marco de discusión de las reformas en la Cámara de Diputados, se externó lo siguiente:

"Cuando 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: esta 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, al 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". 47

47 - Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados. Participación en la Tribuna del Dip. Fernando Lerdo de Tejada. Sesión del 3 de Septiembre de 1993.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

Tres han sido las pautas importantes de la reforma: Por un lado, la Asamblea de Representantes como un 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 D.F. 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 D.F. 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 D.F., tanto representativos como democráticos los cuales son señalados por la propia Constitución.

Para cumplir con este fin, y tomado en cuenta la facultad señalada por la reformada fracción VI del artículo 73 constitucional para el Congreso de la Unión, éste expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La naturaleza de este estatuto se fundamenta en el estado federal y en la nueva estructura del D.F., dado el cambio del mismo, su regulación ya no es viable en una ley orgánica, y ya que tampoco se constituye como entidad federativa, es imposible darle una constitución.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala las atribuciones de los Poderes de la Unión, reflejados en los órganos de gobierno del D.F.:

Los órganos de gobierno del Distrito Federal son (art.8° EGDF):

- 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 sustentado 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 D.F.

Con la reforma se plantearon cuestiones importantes para los habitantes del D.F.:

La Asamblea de Representantes ahora expide leyes, autoriza los presupuestos e impone las contribuciones que requiere el gasto del Distrito Federal.

Se le dieron a la Asamblea facultades legislativas que con anterioridad no tenía, además el D.F. tiene ya órganos ciudadanos electos directamente cuya función es 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.

- El jefe del Distrito Federal.

Lo que podemos considerar más relevante sobre esta institución, es su nuevo sistema de nombramiento. 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 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 periodo de sesiones, el presidente de la República somete el nombramiento ante la Comisión de Gobierno de la Asamblea, para que el siguiente periodo 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 curules en la Asamblea de Representantes. (Este es el reflejo 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 periodo 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.

- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Entre las adecuaciones y reformas que se hicieron entre el actual

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

artículo 122 y el anterior 73 fracc. VI, sobresalen las siguientes:

Los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia ya no serán hechos por el presidente de la República, 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 al tiempo de ejercicio del encargo de magistrado, se sigue el término de seis años, sin embargo antes la Constitución marcaba la posibilidad de reelección, ahora especifica la posibilidad de ratificación de los magistrados.

CAPITULO III
LOS CONSEJOS CIUDADANOS Y SU NATURALEZA
JURIDICA.

LOS CONSEJOS CIUDADANOS.
NATURALEZA JURIDICA.
INTEGRACION.
REQUISITOS, ELECCION Y DURACION EN EL CARGO.
ORGANIZACION.
FUNCIONES, DERECHOS Y OBLIGACIONES.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO III

LOS CONSEJOS CIUDADANOS Y SU NATURALEZA JURIDICA.

3.1 LOS COSEJOS CIUDADANOS.

3.1.1 NATURALEZA JURIDICA

Uno de los puntos más importantes en la reforma política del Distrito Federal y, en consecuencia, reflejado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es el que se refiere al Consejo de Ciudadanos.

De acuerdo con la fracción I, inciso "B", del artículo 122 constitucional, los Consejos Ciudadanos no son un órgano local de gobierno del Distrito Federal.

En el presente apartado trataremos su naturaleza y funcionamiento.

- Conforme a la fracción I, inciso "E", del artículo 122 contitucional y al artículo 120 del EGDF, se integrará en el Distrito Federal un Consejo de Ciudadanos que intevendrá respecto de los programas de la Administración pública del D.F. en los siguientes renglones:

a) Gestión

b) Supervisión

c) Evaluación

d).y en su caso, Consulta o Aprobación.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

- Estos Consejos Ciudadanos se establecerán en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (Delegaciones). La distribución de los consejeros será conforme a lo que marca la Ley de Participación Ciudadana y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- Su integración se hará por medio de elección directa en cada Delegación del Distrito Federal.

- Antes de la reforma de fecha 3 de junio de 1995 al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los partidos políticos con registro nacional participaban en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos. Apartir de esta reforma solamente participarán en la organización y vigilancia de la elección y en los términos que marca la Ley de Participación Ciudadana (LPC).

- Los Consejos Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana.

"L.P.C. Artículo 114.- Los Consejos de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad." 48

- Tienen los mismos principios de la no reelección inmediata que los contenidos en los organos legislativos mexicanos, lo mismo que en su temporalidad al cargo (art.125 EGDF).

- Su elección se efectuará en las misma fecha que la legislación electoral prevea para la realización de la de diputados federales y representantes a la asamblea del D.F

48 - Ley de Participacion Ciudadana del Distrito Federal. , Publicada en el Diario Oficial el 12 de Junio de 1995.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

-La elección de consejeros ciudadanos para el año de 1995, se realizó el día 12 de noviembre de 8:00 a 18:00 horas de acuerdo a la fracción XI del sexto transitorio de la Ley de Participación Ciudadana y la fecha de instalación fue el 15 de diciembre, de conformidad con la fracción XIV del sexto transitorio y del décimo transitorio de la ley antes mencionada.

Lo relativo a esta primera jornada electoral será abordado en las conclusiones del presente trabajo.

- La preparación de los comicios para elegir a los primeros consejeros ciudadanos arranco la tercera semana de junio de 1995, de acuerdo con el sexto transitorio de la Ley de participación ciudadana y concluyo el 15 de diciembre del mismo año con la instalación de los consejos ciudadanos.

- Los consejeros ciudadanos electos en el año 1995 desempeñarán sus funciones desde la instalacion de los consejos, el 15 de diciembre de dicho año, hasta el tercer sábado del mes de agosto de 1997, de acuerdo al décimo primer transitorio de la Ley de Participación Ciudadana.

- La elección de los consejeros ciudadanos se hará por 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 porciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el padrón electoral federal. La Ley de Participación Ciudadana determina los requisitos que debe 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-

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

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 de ciertos programas delegacionales, que deberán cumplir con el requisito de temporalidad de un año ya que el EGDF en su artículo 129, habla de aprobación de los programas operativos anuales.

- Las resoluciones o aprobaciones que emitan a los programas operativos anuales, tendrán dos características:

1) serán vinculatorias.

2) se sujetarán a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizadas por la ALDF

- 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.

- El artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana establece lo relativo a sus emolumento o dietas.

- No pueden imponer sanciones.

- La desaprobación de los programas operativos anuales por parte de los consejos no limita la actuación de la delegación.

Con las principales funciones que tendrán los consejos ciudadanos y que se han señalado con anterioridad, se puede afirmar que su naturaleza será la de un órgano de representación, cuyos integrantes serán electos de manera directa y cuya principal función será 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 las de los cabildos municipales, sobre todo en su elección y algunos aspectos de su integración y temporalidad.

3.1.2 INTEGRACION.

Conforme al artículo 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en cada delegación del D.F. se integrará en elección directa, por voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un consejo de ciudadanos como órgano de representación vecinal y de representación ciudadana.

Para los efectos de los consejos ciudadanos la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ahora con facultades legislativas), emitió la Ley de Participación Ciudadana.

Las reglas para la integración de los Consejos Ciudadanos las encontramos en el Capítulo II de la Ley de Participación Ciudadana. En el artículo 58 de la citada ley, se determina la forma en que las Delegaciones se dividirán para efecto de la elección de Consejeros Ciudadanos.

Esta división se hará en áreas vecinales y cinco son los factores que se deben considerar para efectuar la división conforme a la ley:

1) Históricos;

- 2) De identidad geográfica;
- 3) De identidad cultural;
- 4) Dimensión territorial;
- 5) El ultimo censo de población.

En definitiva no se puede estar de acuerdo con el tercer factor de integración porque es discriminatorio y atenta contra la igualdad personal, ciudadana y poblacional establecida en la Constitución.

Las reglas que se deben tomar en cuenta para determinar el número de integrantes de los Consejos Ciudadanos en cada delegación, están contenidas en el artículo 122 del EGDF y en la sección segunda del capítulo segundo del Título II de la Ley de Participación Ciudadana:

"Artículo 57.- El número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada Delegación, se determinará de acuerdo a las siguientes reglas:

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." 49

Los Consejos 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 (arts. 119 y 121 de la Ley de Participación Ciudadana).

49 - LPC. , Op.Cit.

La presidencia del Consejo se rotará entre los consejeros ciudadanos (art.128 del EGDF).

3.1.3 REQUISITOS, ELECCION Y DURACION EN EL CARGO.

Para ser Consejero Ciudadano, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 127 establece:

"I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos."

-El artículo 6° del EGDF indica que ciudadanos del DF 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 en 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." 50

Por otro lado la Ley de Participación Ciudadana en su artículo 36, dentro de las disposiciones generales del título II señala:

"Artículo 36.- Son requisitos para ser miembro de los Consejos de Ciudadanos:

I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos;

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." 51

Aquí se establecen claramente los requisitos para formar parte de los Consejos Ciudadanos.

Independientemente de que la Ley de Participación Ciudadana en el capítulo II de su título II, regula totalmente la elección de los consejos ciudadanos y los posibles conflictos pos-electorales, el EGDF da las pautas generales para la realización de las elecciones.

Un ejemplo de esto lo tenemos en el artículo 124 del EGDF (art.37 de la LPC).

"Artículo 124.- 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." 52

Como es natural la Ley de Participación Ciudadana viene a complementar y enriquecer lo dispuesto en estos rubros por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- Por otro lado, los consejos ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años (art.125 del EGDF y art.38 de la LPC).

51 - LPC, Op. Cit.

52 - EGDF, Op. Cit.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

La Ley de Participación Ciudadana regula 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. Para tales efectos se suscribirán convenios con las autoridades electorales federales. 53

3.1.4 ORGANIZACION.

Los consejos Ciudadanos deberán ser independientes de la administración pública del Distrito federal.

Para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órgano de representación vecinal y participación ciudadana, en el Presupuesto de Egresos del D. F., la ARDF proveyó una asignación de recursos para apoyo de cada consejo, que se ejercerá por medio de la Delegación respectiva.

De esta suma, se otorgará una compensación económica para los Consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno. (art. 115 LPC)

Los Consejos Ciudadanos tendrán una directiva integrada por lo menos de cinco miembros, el consejo tendrá un pleno, que conducirá el presidente de la directiva, quien será sustituido en sus ausencias por el Vicepresidente y, a falta de éste, por su Secretario; en consecuencia los otros dos integrantes serán vocales.

Las reuniones deberán ser convocadas por el presidente de cada consejo.

La directiva durará seis meses en el cargo, las órdenes del día serán preparadas por la directiva, los asuntos tratados y los pendientes deberán ser comunicados por escrito a la directiva entrante (art. 117 LPC).

Los Consejos Ciudadanos sesionarán en pleno o en grupos de-

53 - Cfr. , art. 126 EGDF.

trabajo. (art.119 LPC)

Se deberán celebrar sesiones ordinarias al menos una vez cada quince días y extraordinarias para la resolución de asuntos urgentes, a petición del presidente o de la mayoría de sus integrantes y además para que éstas sean válidas se requerirá la presencia de la mayoría de los integrantes. A las sesiones del pleno asistirá el Delegado, quien participará en las mismas, con voz pero sin voto. (arts.120 y 121 LPC)

Los grupos de trabajo se integrarán por el número de miembros que determine el pleno del consejo, el presidente de los grupos de trabajo será designado por la mayoría del pleno. Los grupos de trabajo podrán ser de carácter permanente o temporal.

Los grupos de trabajo de carácter temporal se crearán por acuerdo del pleno del consejo y para la elaboración de estudios, proyectos o casos específicos.

"Artículo 124.- Los grupos de trabajo de carácter permanente se integrarán por el número de miembros del Consejo de Ciudadanos que determine su pleno y se regularán por el Manual de Organización Interna que elabore dicho Consejo, en todo caso se integrarán por lo menos los siguientes grupos:

I. Seguridad pública y protección civil;

II. Uso de Suelo;

III. Educación, recreación, deporte y esparcimiento;

IV. Limpia y agua potable;

V. Equipamiento urbano; y

VI. Gestoría y quejas." 54

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

El presidente del consejo deberá turnar a los grupos de trabajo los asuntos que se tratarán en los mismos. Ningún asunto que no haya sido tratado en los grupos de trabajo podrá ser acordado por el pleno. (art.127 LPC)

3.1.5 FUNCIONES, DERECHOS Y OBLIGACIONES.

En atención a lo dispuesto por el artículo 130 del Estatuto de Gobierno del Distrito federal cuatro son los criterios de los que se desprenden las funciones de los Consejos ciudadanos:

-Funciones de Aprobación.

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 artículo 129 del EGDF define claramente en qué materias actuarán los Consejos.

"Art.129.- Los consejos de Ciudadanos tendrán las siguientes funciones:

1. Aprovar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materias de:

a). Seguridad pública;

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

- 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.*

La aprobación de los programas operativos anuales a que se refiere esta fracción, tendrá carácter vinculatorio y se sujetará a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal....." 55

Las materias a que se refiere esta fracción, son entre otras, a aquellas que conocen los cabildos municipales.

Solamente si las resoluciones que emiten los consejos son aprobatorias tendrán el carácter de vinculatorias y deben cumplir-

55 - EGDF. , Op. Cit.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

con ciertas 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 autorizadas por la ARDF.

De acuerdo al artículo 119 del EGDF, los programas para las delegaciones, en materia de uso de suelo, que deberán ser congruentes y complementarios con el programa de desarrollo urbano del D.F., serán formulados por el Jefe del Distrito Federal, con participación de la delegación respectiva, la que los someterá a la aprobación del Consejo Ciudadano correspondiente; De esto se puede deducir fácilmente que los consejos son también competentes para conocer de programas delegacionales en desarrollo urbano, no necesariamente anuales, en materia de uso de suelo.

La excepción a esto la da el artículo 131 del EGDF:

"Art.131.- Los programas de gobierno y la ejecución de obras públicas que rebasen el ámbito de una Delegación, se referirán al interés general de la Ciudad o a las relaciones del Distrito Federal con otras entidades federativas, no estarán sujetos a la intervención del Consejo de Ciudadanos." 56

El carácter vinculatorio de las resoluciones de aprobación implica su determinación de cumplimiento, ya que son de cumplimiento obligatorio para el mandatario en virtud de que se establecen como si él las hubiera emitido.

De acuerdo a la fracción IX del artículo 129 del EGDF los Consejos Ciudadanos también podrán otorgar estímulos y reconocimientos a ciudadanos o servidores públicos que se destaquen por sus actividades en beneficio de la Delegación.

56 - EGDF. , Op. Cit.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

Por último y para dejar claras las funciones de los consejos se debe señalar el artículo 129 de la Ley de Participación Ciudadana:

"Art. 129.- El ejercicio de las funciones a que se refiere el artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como los que en esta ley se atribuyen a los Consejos de Ciudadanos corresponde al pleno de los mismos..." 57

Esto permite señalar que cuando se hable de un "acuerdo favorable de su pleno" esto implicará una votación de los consejeros ciudadanos y además deberá establecerse una mayoría absoluta, la mitad más uno de sus miembros.

-Funciones de Consulta.

A través de la consulta, los Consejos Ciudadanos podrán proporcionar a la Delegación, opiniones, criterios e información tendientes a mejorar y optimizar la ejecución de los programas.

Además también podrán conocer y opinar respecto del informe anual de actividades del Delegado de su jurisdicción y opinar sobre todos aquellos asuntos que, por su importancia y trascendencia para la delegación, someta a su consideración el delegado. 58

-Funciones de 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-

57 - LPC., Op. Cit.

58 - Cfr. Art. 129 fracc. V y VI del EGDF.

cual el Delegado les hará llegar, por escrito, los informes sobre dicha ejecución.

Podrán constatar en el lugar de que se trate, la prestación de los servicios públicos o al público o la ejecución de obras y conforme a las evaluaciones que se practiquen, presentarán por acuerdo de su pleno, los informes al Delegado.

Asimismo las Delegaciones estarán obligadas a dar respuesta a las sugerencias presentadas por los consejos ciudadanos.

Como ya se ha señalado anteriormente el campo de acción de los consejos está delimitado por la fracción I de el artículo 129 del EGDF.

Un perfecto ejemplo sobre esta función lo da la fracción VII del artículo 129 del EGDF.

"Art.129.-Los Consejos de Ciudadanos tendrán las siguientes funciones:

...VII. 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...." 59

-Funciones de Gestión.

Esta podría decirse que es la función primordial de los Consejos Ciudadanos.

Los Consejos de Ciudadanos podrán solicitar a la Delegación, la realización de acciones de gobierno o ejecución de obras o

59 - EGDF. , Op. Cit.

prestación de servicios a cargo de la Delegación correspondiente. La Delegación de conformidad con la disponibilidad presupuestal y los programas vigentes deberá responder a estas solicitudes.

Los consejeros podrán individualmente hacer gestiones ante las Delegaciones, para la atención de las necesidades inmediatas del área vecinal en que hayan sido electos (art. 129 LPC)

La mayoría de estas funciones de gestión se encuentran perfectamente definidas en el artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

"Art.129.- Los Consejos de Ciudadanos tendrán las siguientes funciones.

II. 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 de su informe o queja; en función de su entrevista, el Consejo hará del conocimiento de la autoridad competente el asunto, a fin de que sigan los procedimientos legales respectivos.

III. Presentar denuncias ante las autoridades competentes, darles seguimiento e informar a los habitantes de la propia Delegación sobre las resoluciones respectivas;

IV: 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 de 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 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..." 60

60 - Cfr. , EGDF.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

Derechos:

Los derechos de los Consejeros Ciudadanos están contenidos en el artículo 138 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

"Art. 138.- Son derechos de los Consejeros:

I. Votar y ser votado para integrar la directiva y los grupos de trabajo del Consejo;

II. Recibir el apoyo económico por asistencia a las sesiones ordinarias del Consejo;

III. Participar en los trabajos y deliberaciones del Consejo; y

IV. Presentar propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Consejo." 61

Obligaciones:

Las obligaciones de todo Consejero Ciudadano están contenidas en el artículo 139 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

"Art. 139.- Son obligaciones de los Consejeros:

I. Representar los intereses de los vecinos de la Delegación en el seno del Consejo;

II. Cumplir las disposiciones y acuerdos del Consejo;

61 - LPC. , Op. Cit

III. Informar de su actuación al Consejo, en los términos y con la periodicidad que el Pleno lo solicite;

IV. Asistir a las sesiones del Pleno del Consejo;

V. Participar en los grupos de trabajo del Consejo; y

VI. Informar de su actuación, en audiencia pública a los vecinos del área vecinal por la que fueron electos, con la periodicidad que señale el Pleno del Consejo." 62

Aunque en este apartado se trataron muchos aspectos de como quedaron conformados los Consejos Ciudadanos solo fue de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, es conveniente, para complementar, este trabajo hacer un breve análisis de qué fue realmente lo que sucedió, qué ha sido de ellos y cuales fueron las trampas que no permiten que funcionen; pero para no hacer tedioso este trabajo lo abordaremos en las conclusiones para hacer la lectura un poco más agil y amena.

62 - LPC. ; Op. Cit.

CONSIDERACIONES FINALES

CONSIDERACIONES FINALES:

De acuerdo al artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Distrito Federal es una entidad federativa al igual que los otros Estados de la federación. Posee un territorio propio, población, un orden jurídico y un conjunto de autoridades que se desempeñan dentro de las funciones: ejecutiva, legislativa y judicial.

Los habitantes del Distrito Federal no intervienen directamente en la elección de los órganos de autoridad que ejercen la función ejecutiva.

En materia de Reforma Política lo que se ha buscado en el Distrito Federal es conciliar la 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; así los ciudadanos capitalinos en 1997 eligieron un Jefe del D.F.

En el Distrito federal se han establecido Consejos Ciudadanos electos.

Conforme al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se puede afirmar que la naturaleza de los Consejos Ciudadanos es la de un órgano de representación, cuyos integrantes son electos de manera directa y cuya principal función es velar por el interés de su delegación y vecinos, por lo que su naturaleza es material y formalmente administrativa. No tienen facultades legislativas; por lo que su constitución, funcionamiento, atribuciones y funciones son semejantes a las de los cabildos municipales, sobre todo en su elección y en algunos aspectos de su integración y temporalidad.

Los Consejos Ciudadanos no son un órgano local de gobierno

del Distrito Federal (art.122 Constitucional), por lo que sus resoluciones no tienen carácter coercitivo de ninguna especie, solo vinculatorio.

De acuerdo al artículo 129 de la Ley de Participación Ciudadana, las funciones de los Consejos Ciudadanos (art.129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), corresponden a su pleno; esto permite deducir que cuando se hable de un acuerdo favorable de su pleno, esto implicará una votación de los consejeros y además deberá establecerse una mayoría absoluta (la mitad más uno).

Al no permitir a los partidos políticos la postulación de candidatos a Consejeros Ciudadanos se cierra el paso a la verdadera democracia, a la pluralidad que debe existir en cualquier órgano de representación, el porque es muy sencillo y de elemental lógica, el ciudadano común y corriente, no hablemos del político, el industrial o los que detentan el poder económico, hablemos de aquel que sufre los problemas en carne propia, el empleado federal, el comerciante, Juan pueblo, el líder nato, el que tiene verdadera vocación de servicio, queda totalmente excluido.

No por el hecho de conseguir las firmas de apoyo de sus vecinos, pues esto es uno de los trabajos aunque arduo, también más sencillos si se es el líder de una comunidad, si no porque el ciudadano común no tiene los medios necesarios, la infraestructura para llevar a cabo una campaña político-electoral; no posee los elementos ideológicos, logísticos, electorales, de servicios varios, propagandísticos y de prensa, de los partidos políticos. Esto sin contar con el poder económico.

Al analizar lo anterior y si dos y dos siguen sumando cuatro tenemos que los procesos electorales fueron totalmente manipulados por las personas menos indicadas para ello, los Delegados Políticos. Como van a cumplir con sus funciones los Consejeros Ciudadanos, con que autoridad moral se opondrán a los designios de los delegados si les deben la chamba; este es un aspecto fundamental

que deberá de cambiar, así como reformar algunos aspectos por supuesto de la Ley de Participación Ciudadana en el renglón de la organización de los Comités Delegacionales, pues los candidatos a consejeros al ser postulados por un partido político estarán más protegidos en este contexto, si es que se repite una elección de esta naturaleza en el Distrito Federal.

El 12 de Noviembre de 1995 estuvimos en presencia de una jornada electoral desangelada, con un padrón electoral apático.

La participación ciudadana fue de solo el % del padrón electoral del Distrito Federal.

Algunas de las fórmulas no alcanzaban a cubrir con sus representantes las casillas de su Area Vecinal.

Muchos niquiera sabían como presentar una impugnación y por lo mismo no procedían o eran extemporáneas.

Los Comités Delegacionales no se daban abasto para recoger la documentación. Las filas para entregar los paquetes electorales eran interminables, fácilmente podían entregarse paquetes electorales apócrifos sin que nadie se diera cuenta.

Por lo avanzado de la hora mucha gente dejaba abandonados los paquetes electorales en la puerta de los comités delegacionales.

Para que la apertura democrática que vivimos los habitantes del Distrito Federal realmente sea provechosa se debe dar capacitación y mayor difusión a la ciudadanía en general para que aprenda a ejercitar sus derechos, exactamente ahí entran los Partidos Políticos.

El punto medular de la creación de los Consejos Ciudadanos, es que los propios habitantes de la Ciudad de México, al estar incluidos se interesen en la Reforma Política del Distrito Federal y así abrir paso a la elección del Gobernador del D.F.

BIBLIOGRAFÍA

INDICE BIBLIOGRÁFICO

1.- Libros de consulta.

Aguirre Vizzuet, Javier.
DISTRITO FEDERAL:
Organización Jurídica y
Política, EDITORIAL
MIGUEL ANGEL PORRUA,
México, 1989.

Alvarez, José María.
INSTITUCIONES DE DERECHOS
DE CASTILLA Y DE INDIAS.
Edic. Fracc. De la mexicana de 1826.,
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURIDICAS, UNAM, México, 1982.

Benson N. N.L.
LA DIPUTACION PROVINCIAL Y EL
FEDERALISMO MEXICANO.
El Colegio de México, México, 1955.

Bravo Ugarte, José.
HISTORIA DE MÉXICO, Los
Tiempos Prehispanicos, 8a.
Edición, EDITORIAL JUS.,
México, 1983.

Burgoa Orihuela, Ignacio.
DERECHO CONSTITUCIONAL
MEXICANO, EDITORIAL
PORRUA S.A., 8a. Edición.,
México, 1991.

de la Torre Villar, Ernesto.
ORIGEN DEL ESTADO MEXICANO.
En la Formación del Estado Mexicano.
EDITORIAL PORRUA S.A., México, 1984.

Díaz Alfaro, Salomon.
EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO.
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
México, 1990.

Díaz del Castillo, Bernal.
HISTORIA VERDADERA DE LA
CONQUISTA DE LA NUEVA
ESPAÑA, EDITORIAL VALLE
DE MEXICO. ,México, 1975.

Fraga, Gabino.
DERECHO ADMINISTRATIVO.
EDITORIAL PORRUA S.A., 1984

León Portilla, Miguel.
LOS ANTIGUOS MEXICANOS A TRAVES
DE SUS CRÓNICAS Y CANTARES.
Fondo de Cultura Económica -SEP-
Lectores Mexicanos, Núm. 3., México, 1983.

Nalda, Enrique.

MEXICO PREHISPANICO: Origen y Formación de Clases Sociales en: MEXICO UN PUEBLO EN LA HISTORIA , UAP-NUEVA IMAGEN, México, 1982.

Ochoa Campos, Moisés.

REFORMA MUNICIPAL. , 3a. Edición, EDITORIAL PORRUA S.A., México, 1979.

Rodríguez Lozano, Amador.

EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO: GOBIERNO Y DEMOCRACIA, TEXTOS, Número 1 , México, julio de 1992.

Santiago Cruz, Francisco.

EL VIRREY ITURRIGARAY. HISTORIA DE UNA CONSPIRACIÓN. , EDITORIAL JUS., Colección México Heroico., Núm.48, México 1965.

Tena Ramírez, Felipe.

LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. EDITORIAL PORRUA S.A., 12a. Edición México, 1983.

Varios Autores.

CUADERNOS DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992, D.D.F., México 1992.

Varios Autores.

CUADERNOS DE LA REFORMA POLITICA DE LA CIUDAD DE MEXICO. Debates Legislativos de 1824. D.D.F. México 1992

Varios Autores.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS. Sesión del 3 de septiembre de 1993.

Varios Autores.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA II ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
16 de abril de 1993.

Varios Autores

DIARIO DE LAS SESIONES DEL SOBERANO CONGRESO CONSTITUYENTE. 23 de octubre de 1824. H. Camara de Diputados del Congreso de la Unión.

Varios Autores.

"ESTUDIOS JURIDICOS EN TORNO A LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 EN SU SEPTUAGESIMO QUINTO ANIVERSARIO". Artículos 42 y 43 de la Constitución de Apatzingán de 1814. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. México, 1992.

Varios Autores.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO.
D.D.F. México, 1990.

Varios Autores.

PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. México, 1987.