

28
Zej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ROBERTO APARICIO MORENO

Asesor de Tesis:

LICENCIADO. FELIPE ROSAS MARTINEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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

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 APARICIO MORENO ROBERTO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del maestro Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de fecha 9 de julio del -- año en curso, 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., julio 10 de 1996.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

pro.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional - intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL", elaborada por el alumno APARICIO MORENO ROBERTO, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a los 15 días del mes de Mayo de 1996.



Felipe Rosas Martínez

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

'pao.

DEDICATORIAS

**A MI MADRE Señora
Celia Moreno Pérez**

A quien nunca dejaré de agradecer su amor, ternura y comprensión, así como su ejemplo de humildad, trabajo, esfuerzo y sacrificio, lo cual merece no menos que mi mejor esfuerzo para llegar a ser un hombre de bien y de esta manera no defraudar su desvelo.

**IN MEMORIAM
A MI PADRE**

Licenciado. Roberto Aparicio Texon.

Desde donde te encuentres, con la ayuda de Dios se que eres la guía de mi existir.

A MIS HERMANOS
Carlos, Diana y Alina

A ti Silvia
Por tu gran apoyo, comprensión y cariño y por el gran amor que nos
tenemos.

A mis sinceros amigos quienes en diversos aspectos me han otorgado su
ayuda y brindado sus consejos.

RESPETUOSAMENTE :

**A la Universidad Nacional Autónoma de México
Que me acogió en sus aulas y me dio la oportunidad de formarme como
profesionista.**

**A la Facultad de Derecho
Donde encontré la satisfacción de los felices días de estudiante
universitario.**

**A mis honorables maestros
Con mi mas sincera gratitud por las sabias enseñanzas que de ellos he
obtenido.**

**A los Cóndores de la Universidad Nacional Autónoma de México
Quienes me dieron la oportunidad de realizarme como deportista y que con
su disciplinada enseñanza coadyuvaron con mi formación profesional.**

**Al Licenciado Felipe Rosas Martínez
Cuyas valiosas orientaciones hicieron posible la realización del presente
trabajo.**

**Al Licenciado Pedro Vega González
En atención a sus altos dotes de imponderable amistad**

**Al Licenciado Jaime Araiza Velázquez
En agradecimiento a su apoyo durante mi etapa como estudiante.**

**Al Contador Público Manuel Rangel G.
Por su desinteresada labor de apoyo hacia los jóvenes deportistas
universitarios que conformamos el equipo Cóndores de 1990 a 1994; a
nombre de todos ellos me atrevo a brindarle mi mas profundo
agradecimiento**

CAPITULO III: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL.....	73
1.- Textos originales de la Constitución de 1917 sobre la existencia y la organización del Distrito Federal.....	73
2.- Las Reformas Constitucionales sobre el Distrito Federal desde 1917 hasta 1987.....	84
3.- La Reforma Constitucional de 1993 sobre el Distrito Federal.....	96
 CAPITULO IV: ORGANIZACION DEL DISTRITO FEDERAL DESPUES DE LA REFORMA DE 1993.....	 110
1.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	110
2.- Organización Administrativa del Distrito Federal.....	122
a) El Jefe del Distrito Federal.....	122
b) Administración Pública del Distrito Federal.....	129
i. Organos Centrales.....	129
ii. Organos Desconcentrados.....	135
-Delegaciones Políticas.....	136
iii. Administración Pública Paraestatal.....	140
-Organismos Descentralizados.....	141
-Empresas de Participación Estatal.....	142
-Fideicomisos Públicos.....	144
c) Consejo de Ciudadanos.....	146
d) Coordinación Metropolitana.....	159
e) Programa de Desarrollo Urbano.....	161
3.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	164
a) Elección de los Representantes.....	165
b) Facultades de la Asamblea.....	168
c) Derechos y obligaciones de los Representantes.....	177
d) Organización y funcionamiento de la Asamblea.....	180
e) Iniciativa de leyes y decretos.....	189

4.-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....191
-Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.....200
CONCLUSIONES.....204
BIBLIOGRAFIA.....211

INTRODUCCION

La temática que desarrollaremos tiene sus bases y esta envuelta en un marco que pertenece en primera instancia al Derecho Constitucional, para después desarrollarse dentro del ámbito del Derecho Administrativo, es por ello que se tomó la decisión de desarrollarlo en el Seminario de Derecho Constitucional, donde la importancia de los consejos del Licenciado Felipe Rosas Martínez serán de gran relevancia para llevar a su feliz término esta ardua labor de esfuerzo y disciplina personal.

Para el desarrollo de este tema debemos dejar precisado que el Distrito Federal nace de la idea del Federalismo, de crear un lugar donde se concentren los Poderes Supremos de un Estado Federal; en este orden de ideas, nuestro Distrito Federal, es en un principio, tomado del modelo de los Estados Unidos de Norteamérica puesto en marcha en el siglo XVIII con el llamado "District of Columbia".

Dentro del presente trabajo encontraremos las ideas preeliminares para poder tener el conocimiento de lo que significa la función que desarrollan los órganos que integran el Distrito Federal; posteriormente daremos un recorrido a través de la historia constitucional del Distrito Federal, haciendo mención a otros aspectos relevantes que ampliarán a los lectores el conocimiento

histórico-jurídico acerca de la entidad.

El Presente Trabajo surge de la inquietud acerca de todos los cambios que se están suscitando en nuestra ciudad, los nuevos estilos de legislación que se presentan, las nuevas formas de legislar de los actuales órganos de gobierno del Distrito Federal que tan difícil ha sido su conformación a través de la historia; será interesante desarrollar temas de tanta importancia como la creación de nuevas instancias de participación ciudadana; todo esto que emana de la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993 la cual, a su vez, surge todas aquellas consultas, pláticas y discusiones que se presentaron en los diversos ámbitos políticos y sociales de nuestro país en torno a este difícil tema.

Encontraremos un nuevo esquema de formas creativas de gobernar una entidad de la naturaleza de la Ciudad de México, lo cual obedece a los serios problemas sociales, políticos y administrativos que se presentan actualmente. Además se trata de dar solución a dos problemas eternos de la entidad: La coexistencia de los Poderes locales y federales salvaguardando la naturaleza del Distrito Federal; y el devolver sus derechos políticos a los habitantes de la capital.

CAPITULO PRIMERO

NOCIONES PRELIMINARES

1.- Sistemas Juridicos de las Capitales del Mundo

Los sistemas de Gobierno que se aplican en los países del mundo se ven reflejados en sus capitales, ya que en estas resciden los poderes de gobierno y a partir de estos se aplica el sistema respectivo; estos sistemas se pueden clasificar en: Unitarios, Federales y Mixtos; y estos últimos no podrían ser entendidos sin antes conocer a los dos primeros " *en virtud de que la noción de los sistemas mixtos se fundamenta en el grado de diferencia entre los sistemas unitarios y federales*" (1) entre los cuales tan solo existe una diferencia de grado de centralización o descentralización; aunque algunos autores como Kelsen hablan de estas dos figuras más específicamente, con la misma idea, sin embargo la clasificación a la que nos referiremos tiene un contenido fundamentalmente territorial y es así como el Derecho lo ha formalizado; sin embargo el Dr. Ignacio Burgoa(2) tan solo nos

(1). Javier Aguirre Vizuet. Distrito Federal; Organización Jurídica y Política; México, ed. Porrúa, 1989. p.87.

(2). Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano; México, ed. Porrúa, 1994. p.405.

habla de dos formas existentes que son la Unitaria o también llamada Central y la Federal, y siendo la descentralización más acentuada en el sistema federal.

a) *Sistema Unitario.*

Los Estados Unitarios suelen estar divididos en departamentos, provincias, etc. en cuanto a su administración lo cual se encuentra controlado por órganos del poder central, la función judicial se lleva a cabo mediante la división territorial de jurisdicciones a lo cual se le denomina "descentralización funcional" que también atañe a la función administrativa en cuanto a la división territorial en el tipo de circunscripciones arriba mencionadas, pero esto no llega al grado de autonomía en lo que concierne a las tres funciones estatales.

En su libro el Dr. Burgoa señala que "en el Estado Unitario existe lo que en la doctrina constitucional se llama *Homogeneidad del poder*"⁽³⁾, esto es, que en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen, es decir en este tipo de Estados solo existe un órgano que dicta las leyes de cualquier materia en todo el territorio y en cuanto a la función administrativa los gobernantes de las divisiones político territoriales en que se organiza el Estado unitario,

(3).idem p.406

dependen del Ejecutivo Central sin que aquellos deriven de una investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.

Por su parte Javier Aguirre Vizzuet nos menciona las características del sistema unitario:

"a) La organización política es una, por que consta de un solo aparato gubernamental, que analiza todas las funciones de gobierno.

b) El ordenamiento Constitucional es único.

c) La organización política afecta a toda la colectividad como un ente unificado, sin distinguir entre ellos por su ubicación o pertenencia a alguna agrupación de caracter administrativo.

d) No se reconocen diferencias tampoco entre las distintas entidades locales".(4)

Por ultimo es importante señalar que aún cuando el Estado Federal este consagrado en una Constitución su diferencia con el Estado Unitario dependera del grado de autonomía de las instituciones gubernativas.

(4).Aguirre Vizzuet. op. Cit. pag.83

b) Sistema Federal

Para comenzar a hablar del Estado Federal atenderemos al significado etimológico de la palabra "federación" la cual proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto o acuerdo, lo cual en materia política se refiere a la unión de diferentes conjuntos políticos que, no obstante su asociación, conservan su carácter individual; al hablar de unión tendríamos que destacar que ello implica necesariamente una separación preexistente y con dicha unión se da la idea de composición o formación de un todo mediante la aglutinación de diversas partes, y en este orden de ideas concluimos de acuerdo con el Dr. Burgoa que "el Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos"⁽⁵⁾; así mismo, nos cita tres etapas para la formación de un Estado Federal:

"a) La independencia previa de Estados Soberanos.

b) La unión formada por ellos.

c) Formación de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos"⁽⁶⁾.

(5).Burgoa Orihuela. op. cit. pag 407.

(6).Idem. pag. 408.

A este proceso de formación se le llama "centripeto" ya que opera del exterior hacia el centro, aunque existe otra manera de llegar al federalismo llamada "centrifuga"; que consiste en partir del centro al exterior de esta manera diseminar el poder central. De ambos casos podríamos señalar ejemplos: de la formación centripeta en los Estados Unidos de America, existía la formación de colonias entre las que había una desvinculación política y jurídica ya que se regían con absoluta independencia frente a las demás y cada una de las colonias gozaba de autarquía y autonomía gubernativa frente a la metrópoli mediante las "cartas de establecimiento" otorgadas por los monarcas británicos, al obtener la independencia de dichas colonias se acordó crear la federación mediante la promulgación de su Constitución de 1787 aprobada en Filadelfia donde se creaban Estados libres y soberanos.

De la forma centrifuga el ejemplo lo encontramos con la situación que se presentó en México, donde las colonias de la Nueva España no gozaban de autonomía en lo que a su régimen interior respecta donde el gobierno español era una entidad central, Todas las funciones eran realizadas por funcionarios o cuerpos colegiados que el mismo rey designaba y las actividades eran realizadas nombre de dicho Monarca; sin embargo en la Constitución de Cadiz de 1812 se reconoció una especie de autarquía a las provincias coloniales y se invistió a los órganos representativos con facultades para gobernarlas interiormente, de esta manera la concentración del poder en la persona del monarca sufrió una descentralización gubernativa

sentando las bases para nuestro sistema federalista el cual fue plasmado en la Constitución de 1824 la cual además tiene una gran influencia del sistema constitucional norteamericano.

Una vez conformado el Sistema Federal, los individuos que lo integran pertenecen a dos diferentes comunidades: a la del Estado miembro de la federación o entidad federativa y a la del Estado Federal, así tenemos como ejemplo a un ciudadano de Tamaulipas, México; este será miembro de la comunidad tamaulipeca y ciudadano mexicano la cual es una comunidad más amplia que la primera. También podemos observar que en cuanto a las funciones gubernamentales, estas se reparten entre la federación y los Estados miembros, es decir, la entidades federativas aún cuando se encuentran integradas a la Federación, cada nivel tiene su propio sistema de gobierno, aunque existen centros de poder y ordenamientos jurídicos relacionados entre sí, se dice que cada Estado que conforma la Federación cede parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerla, sin embargo para el Dr. Burgoa esto es un error insalvable ya que el mismo señala que *"la soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole"* (7); y se considera inexistente tanto en el plano internacional como en el interno, solo corresponde al Estado Federal entendido unitariamente.

(7).Idem p. 411

Los Estados han demostrado su soberanía cuando al concretarse el Pacto Federal consienten en formar parte de la nueva entidad y organizarla y así dejar de ser soberanos y convirtiéndose en autónomos tratando de obtener objetivos de beneficio general, esta autonomía debiera ser conforme a las características que deberá tener un Estado Federal partiendo del criterio de la descentralización, por lo que el Dr. Burgoa nos dice lo siguiente:

"-Autonomía Democrática de las entidades, que se refiere a la posibilidad de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.

- Autonomía Constitucional, que se refiere a que las entidades pueden organizarse jurídica y políticamente respetando la Constitución Nacional.

- Autonomía Legislativa, administrativa y judicial en lo tocante a materias no comprendidas en la órbita federal.

- Participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto en la integración del cuerpo legislativo federal, como en las reformas de la Constitución General"⁽⁸⁾.

En México la forma federal se creó como ya dijimos de manera centripeta y es así como se crean las entidades autónomas

(8). Idem. pag.414

a partir de la creación del federalismo, es decir, se crean entidades autónomas dentro de la unidad nacional.

Para concluir con este punto y siendo esto la materia de la presente Tesis debemos aludir al surgimiento de un asiento para los poderes federales ya que como se ha explicado existen dos ámbitos de competencia territorial que son el federal y el local, en el caso del lugar donde se asientan los poderes ambos ámbitos de competencia no pueden tener su ubicación en una misma entidad federativa, es por eso que se crea una circunscripción para el efecto de asiento de poderes federales que es denominada Distrito Federal la cual carece de toda influencia o jerarquía por parte de las entidades federativas con el fin de que no coexistan los ya mencionados ámbitos de competencia en una sola circunscripción territorial: el federal y el local, de este modo los poderes federales no se verán afectados por ninguna jurisdicción local.

c) Sistema Mixto.

Estos sistemas encuentran en ellos la presencia de formas no unitarias en las que sus partes sin ser federativas conservan cierta autonomía respecto del conjunto; también se pueden clasificar a aquellos sistemas cuya estructura es parcialmente unitaria, en cuanto a una sección del territorio, pero cuenta también con otras

entidades que son autónomas y han venido a sumarse a toda la estructura.

Aunque por su naturaleza los sistemas federales y unitarios no encuentran puntos intermedios, en algunas naciones se han puesto en practica muchas formas alternativas que presentan características que se aproximan a ambas formas y que en consecuencia se clasifican como mixtas desde el punto de vista de este criterio.

Existen diversos puntos de vista en los cuales nos podemos basar para explicar esta clasificación los cuales consisten en la existencia de formas heterogeneas de organización administrativa interna, ademas de aspectos referentes a las formas de elección y designación de funcionarios igualmente carentes de homogeinidad, que subsisten dentro de una sola estructura nacional, cada nación toma en cuenta los aspectos históricos, políticos, sociales, económicos, jurídicos y culturales para poder determinar la creación de las diversas instituciones y órganos de gobierno adecuados a su población y a la realidad en la que viven; es por eso que afirmemos que existen sistemas que no encuadran exactamente con las características de los sistemas unitarios o federales pero que contengan notable influencia de ambos.

2.- Centralización y Descentralización.

Después de haber analizado los diferentes sistemas jurídicos de las capitales del mundo observamos que la diferencia entre estos se distingue por el grado de centralización ; en nuestro país, a través de su historia independiente, desde 1821 a la fecha se ha venido combatiendo el centralismo lo cual ha sido motivo de diversas pugnas, sin embargo este no ha podido desaparecer del todo, se ha creado un modelo singular de federalismo, el cual existe en nuestra Constitución solo de manera formal ya que no es llevado a la práctica como lo consagra el documento de referencia, y es así como se produce un desequilibrio entre el poder y la Federación, Estados y Municipios; este desequilibrio de fuerzas se ha aplicado, en mayor grado, sin éxito en otros países como en el Estado centralizador napoleónico o en el Fascismo de Mussolini donde la prioridad eran los intereses del Estado; contrario a estas ideas Georges Clemenceau apoyaba las ideas de descentralización las cuales están plasmadas en la forma de gobierno de la actual Francia⁽⁹⁾.

"En síntesis , la descentralización supone, en una

(9). Clemenceau resumía su pensamiento con un axioma "la organización centralizada del Estado no se sostiene en pie ya" y en 1903 sostuvo "no solo estoy en favor de la descentralización, sino que mi ideal de gobierno es el federalismo". Tomado de Ayluardo Saul Mario. Lecciones de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1990.

sociedad democrática, no el deslizamiento de unas oficinas públicas a la provincia, sino la cristalización orgánica de las fuerzas sociales en movimiento"⁽¹⁰⁾. Esto implica la autonomía orgánica y administrativa respecto del poder ejecutivo, situación que se encuentra muy lejana de ser encontrada en los regímenes centralistas.

Al hablar de descentralización debemos distinguir la descentralización política, la cual se obliga a mantener el equilibrio social, formando parte de esta los Estados, Municipios y órganos federales lo cual implica una descentralización territorial; la descentralización administrativa va aparejada a esta descentralización territorial política y es llevada a cabo por el Poder Ejecutivo* y esta debe ser hecha en beneficio de la colectividad y tratando de realizar predominantemente actividades de servicio público.

Dentro de la descentralización administrativa el maestro Andres Serra Rojas distingue dos clases: la Descentralización

(10). Ayuardo Saul Mario. Lecciones de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1990.

* Comentario: La descentralización en México presenta un orden jerárquico del Jefe de Ejecutivo sobre las Secretarías de Estado y el Jefe del Distrito Federal, sin embargo es importante destacar que en cuanto a la administración pública, en nuestro país, esta es centralizada y paraestatal y es en ese orden de ideas de donde derivan los organismos descentralizados en materia administrativa.

administrativa territorial, que se apoya en una base geográfica y la descentralización administrativa por servicio funcional o institucional que es la que se organiza para la realización de una actividad determinada consistente en la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Dentro de la figura de la centralización se encuentra la desconcentración como una modalidad de esta ya que solo se presenta la autonomía técnica más no la orgánica ya que no existe un desprendimiento del centro solo un desprendimiento de funciones existiendo subordinación hacia el órgano central.

La centralización y descentralización deben ser consideradas como tendencias en tanto preferencias sobre una u otra, en los sectores de la opinión pública, partidos políticos, grupos de presión o proyectos de gobierno, sin embargo ya en la práctica nos encontramos con realidades orgánicas.

Ha medida que pasa el tiempo la descentralización surge como una necesidad debido a la articulación de las múltiples tareas sociales y a su vez la centralización se considera inoperante respecto de las labores estatales, aunque la desmedida descentralización puede conducir a la anarquía y a la

desarticulación de las estructuras sociales.

En el Distrito Federal la descentralización parte del Jefe del Distrito Federal hacia empresas que puedan realizar la prestación de servicios que se ha decidido descentralizarse; de aquí se desprende que el tipo de descentralización que opera en el Distrito Federal es la Descentralización administrativa por servicio funcional o institucional que para Andres Serra Rojas⁽¹¹⁾ es la única que existe en nuestro derecho Constitucional y administrativo.

(11).Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo. Tomo I.Ed. Porrúa. México 1992.
p.712.

3.- Organismos Desconcentrados.

La desconcentración es una de las formas a las cuales ha tenido que recurrir la centralización ya que existen algunas funciones que realizan los órganos administrativos que necesariamente tienen que tener libertad de movimiento y responsabilidad debido a la acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos o bien por carecer del personal idóneo para darle solución, las funciones ya sea políticas o administrativas deben ser distribuidas ya que como menciona el maestro Miguel Acosta Romero "no puede haber libertad, igualdad, ni tampoco progreso real si el poder se concentra"¹² ; éstas son transferidas a órganos inferiores dotándolos de competencia exclusiva, poder de trámite y de decisión (limitada) disminuyendo la relación de subordinación con el órgano central, adquiriendo facultades o poderes exclusivos con los cuales adquieren una autonomía limitada, es decir, libertad restringida o condicionada, en el ámbito económico y orgánico ya que es la autonomía técnica la que justifica su desconcentración, lo cual no implica que el órgano tenga personalidad jurídica propia ya que no se desprende del poder central.

(12). Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo; 3a Edición, Ed. Porrúa S.A. México 1979, pag. 154

En nuestro país, la desconcentración, aunque bien es cierto tiene matices políticos, hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes jererquicamente de otros órganos.

El organismo desconcentrado no debe ocupar la cúspide jerárquica del poder central, es más, este último se reserva amplias facultades de mando, desición, competencia y de vigilancia, dejando algunas para el mencionado anteriormente fijando la política, desarrollo y orientación del organismo desconcentrado con el fin de desarrollar la acción -llevada a cabo por dicho organismo en los terminos conferidos por el órgano centralizado - y la unidad de la administración pública ampliando así las funciones y atribuciones del propio centro para la obtención de una mayor eficacia administrativa.

La creación del organismo desconcentrado se realiza a través de un decreto o un acuerdo de la autoridad administrativa o de conformidad con los procedimientos de Derecho Público⁽¹³⁾ y de la misma manera se le pondra fin; aunque es pertinente mencionar que la forma de creación del órgano es un acto materialmente legislativo y este es regido por una ley que regula los lmites de la subordinación, competencia, personalidad, funciones, atribuciones y fines. En nuestro país la creación o disolución es llevada a cabo, en

(13).Arnaiz Amigo Aurora. Del Estado y su Derecho (Estudios Políticos),Ed. Porrúa. pag.102.

algunas ocasiones por el órgano superior mediante un mero acto administrativo, sin atender a la legislación existente pese a que tiene el carácter de obligatoria.

El maestro Miguel Acosta Romero cita en su libro "Teoría General del Derecho Administrativo" a Elba Barreiros Mancilla quien señala que las ventajas de la desconcentración administrativa son las siguientes:

"a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.

c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos."⁽¹⁴⁾

Resumiendo, Mario Ayluardo nos define a la desconcentración como: *"Una forma de organización administrativa mixta por medio de la cual, conservando su dependencia orgánica y*

(14). Barreiros Mansilla Elba. Los Organismos Desconcentrados en la legislación Mexicana, tesis, México, 1964, p. 104. Tomado de Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pags. 156-157.

administrativa con el ente centralizado, ciertos órganos adquieren facultades decisorias técnicas no financieras, debido a una disposición jurídica expresa⁽¹⁵⁾, menciona que es mixta debido a que el organismo desconcentrado tiene características de la organización administrativa centralizada, por la relación jerárquica en lo orgánico y en lo administrativo; y de la descentralizada ya que tiene, como ya mencionamos, facultades decisorias en lo técnico. En este orden de ideas, Aurora Arnais⁽¹⁶⁾ considera al Distrito Federal como un órgano desconcentrado y así mismo, las Delegaciones Políticas pertenecientes a éste son también órganos desconcentrados, se les dan características propias y diferentes a los demás órganos de este tipo por lo cual son reconocidas en la legislación tanto en un capítulo propio⁽¹⁷⁾ como dentro de los órganos desconcentrados⁽¹⁸⁾ el Distrito Federal.

El Maestro Miguel Acosta Romero nos describe cuatro variantes de la desconcentración:

"Desconcentración en sentido estricto o funcional.

Desconcentración Vertical.

(15). Ayuardo Saul. Op. Cit. p. 114.

(16). Arnais Amigo. Op Cit. Pag 103.

(17). Estatuto de Gobierno del Distrito Federal artículos 104-114.

(18). Estatuto de Gobierno del Distrito Federal artículo 117.

Desconcentración Horizontal.

Desconcentración Regional⁽¹⁹⁾

La desconcentración en sentido formal o funcional es en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, para que su actuación sea más rápida eficiente y flexible y que manejen su presupuesto autónomamente sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el superior. La desconcentración vertical se lleva a cabo delegando a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades que el órgano superior considera necesarias para que la actuación tenga mayor eficacia y flexibilidad, esta figura se asemeja a la existente en el derecho mercantil llamada "Sucursal" ya que si bien puede realizar actos relativos al objeto de la sociedad, "sus facultades y poderes, son expresamente limitados y subordinados a la casa matriz"⁽²⁰⁾. La desconcentración regional es variante de la anterior ya que además de la distribución de funciones, se presenta una distribución geográfica según lo demande la acción regional. La desconcentración horizontal consiste en crear oficinas de igual rango con facultades en una misma ciudad o en diferentes áreas geográficas, el ejemplo más marcado en México se presenta en el Distrito Federal con la existencia de Delegaciones Políticas.

(19). Acosta Romero Miguel. Op.Cit pag 157.

(20). Acosta Romero. Op. Cit. pag. 160.

4.- Organismos Descentralizados

Como ya hemos mencionado el Dr. Andres Serra Rojas ⁽²¹⁾ nos señala dos tipos de organismos descentralizados en materia administrativa: por territorio y por servicio, los primeros son organismos que contienen una forma mixta de descentralización; politica y administrativa, tal es el caso del Municipio Libre el cual en México tiene personalidad jurídica propia, patrimonio propio, tiene su propia demarcación y atribuciones expresas originarias, así como un regimen juridico propio, establecido en la Constitución en el articulo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales.

Los organismos descentralizados por servicio como regla general poseen características esenciales las cuales se atienen a los siguientes elementos: *"personalidad jurídica, nombre, sede, fines, organización, patrimonio, regimen financiero y económico, autonomía en las relaciones con el Estado, instituciones y particulares, así como la fijación de las responsabilidades"* ⁽²²⁾; otro caracter esencial es la autonomía orgánica que se traduce en poder propio de desición en los asuntos que se les encomienden.

El objeto de dichos organismos es la realización de actividades correspondientes a areas estrategicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social o la obtención o

(21).ver nota 11

(22).Arnaiz Amigo. Op.Cit. Pag 100

aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El organismo descentralizado relaja los vinculos de la centralización administrativa la cual le transfiere una competencia limitada para mantener su autonomia, asi mismo les transfieren poderes de desición que le sustraen del poder disciplinario y no estan sometidas a la jerarquia administrativa, sin embargo el Estado señalará las relaciones o vinculaciones entre el órgano central y el descentralizado para precisar la naturaleza del segundo; el órgano central solo tendrá limitadas intervenciones para mantener la unidad politica financiera del Estado, entre estas intervenciones reservadas para el poder central se encuentran las facultades de control y vigilancia. Una de las formas de realizar dichas funciones por parte del Estado será citando a los representantes de los organismos descentralizados para que informen sobre algún asunto concerniente a sus actividades, además las camaras integrarán comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos lo cual se hará del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Para poder llamar así a un organismo descentralizado, se debe señalar para determinar su autonomía los fines y facultades que le corresponden de acuerdo con el orden jurídico imperante; para determinar la autarquía se señala el servicio público o actividad administrativa que se encomiende, esta actividad también se debe realizar de acuerdo con los fines del Estado Federal. La autonomía de la cual goza el organismo descentralizado es de caracter técnica y

orgánica, pudiendo así, adoptar principios de empresas privadas, siempre y cuando, como ya mencionamos, se mantenga la unidad financiera del Estado; la autonomía orgánica por otro lado mantiene un régimen jurídico especial para poder realizar las actividades para las que fue creado.

En la legislación mexicana la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define a los organismos descentralizados como "Las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Esto concuerda con los terminos doctrinarios que señalan que un organismo descentralizado deberá ser creado por *"una ley establecida de acuerdo con los requisitos procesales del país en cuestión"*⁽²³⁾; la legislación deberá regular la estructura y funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y demás actividades propias de su organización, en algunos casos se aceptará la aplicación del derecho privado en aspectos mercantiles, es decir, cuando se trate un organismo que realice actividades comerciales e industriales. El patrimonio del organismo también se rige por normas de derecho público, sin que se afecten las reglas técnicas especiales del propio organismo, dicho patrimonio se conforma por bienes propiedad del Estado sometidos a un régimen jurídico especial.

(23). Idem. pag 114.

5.- Empresas de Participación Estatal.

Las Empresas de Participación Estatal y las sociedades mercantiles son un fenómeno internacional que apareció a partir de la crisis del Estado liberal burgues y de derecho de posguerra de 1945 y con la aparición del Estado intervencionista de planeación global de los grandes recursos nacionales al servicio de las gentes del Estado, y desde 1947 el Ejecutivo mexicano comenzó a legalizar estas formas de empresas.

En la legislación mexicana junto con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal se incluyen dentro de la Administración Pública Pararestatl y son consideradas como tales a aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

"I. Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa;

II. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;

III. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta directiva y órganos equivalentes, o de designar al presidente o

director, o al gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva y órgano equivalente" (24).

Las empresas de participación estatal quedan sujetas al control del Ejecutivo Federal y en el caso del Distrito Federal este también podrá tener aportaciones para constituir nuevas empresas de participación estatal que convengan a sus intereses y necesidades.

Estas empresas que representan la asociación del Estado con intereses particulares se dan en forma de sociedades mercantiles y se asemejan a las sociedades civiles en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos o varias de estas o de estos que aporten el capital mencionado y son denominadas en la doctrina como empresas de economía mixta. Estarán integradas de acuerdo a sus propios estatutos, por un Consejo de Administración cuyos miembros representantes del gobierno serán designados por el Ejecutivo Federal; manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos de gobierno de acuerdo con los lineamientos que les sean establecidos, parte de estos recursos serán subsidios y transferencias fijadas en los presupuestos de egresos anuales del

(24). Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Gobierno Federal o del Distrito Federal.

Existen dos clases de participación estatal, la mayoritaria que es la que arriba se menciona con el 50% de aportación del Gobierno Federal y las de participación minoritaria donde el capital sea menor al porcentaje mencionado pero mayor al 25%; en ambos casos las empresas estarán sujetas al control y vigilancia del Gobierno Federal, sin interferir en el grado de autonomía con que estas cuentan, mediante el cual podrán realizar las gestiones necesarias para el cumplimiento de su objeto, de los objetivos y metas señalados en sus programas para lo cual contarán con una administración ágil y eficiente.

En las empresas de participación estatal mayoritaria se deberá tener por objeto las áreas prioritarias que se señalan en los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Constitución, particularmente las que tienden a la satisfacción de intereses nacionales y necesidades populares.

Así mismo, deberán proporcionar la información y datos que se les soliciten por medio de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como a las demás entidades del sector donde se encuentren cuando se lo soliciten.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DISTRITO FEDERAL EN MEXICO

1.- La Ciudad de México en la Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución de Cádiz fué promulgada en España el 18 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año; era de corte liberal, aunque no abandonaba la idea monárquica y el monopolio de la religión católica. En ella se encuentra el principio de la división de poderes formulado por Montesquieu, el cual sirve de base para la existencia de un Distrito Federal donde sera el lugar de asiento de dichos poderes; esto, junto con otros aspectos importantes, hacen que la Constitución de Cádiz ejerza su influencia sobre varios de nuestros instrumentos constitucionales.

Esta Constitución tuvo su origen en España cuando Carlos IV abdica al trono y Fernando VII renuncia a la corona ante Napoleón Bonaparte lo que trajo como consecuencia que el Emperador designara a su hermano Jose Bonaparte como Rey de España y citara a Cortes en Cádiz; fue la primera Constitución formal que rigió en México; para su creación se trabajó en dichas cortes españolas, donde por primera vez participaron representantes americanos.

México envió diputados designados en cinco distintas elecciones, quienes tuvieron participación activa en las deliberaciones en Cádiz, entre ellos destacan don Antonio Pérez, obispo de Puebla, quien pronunció el discurso de apertura y don Miguel Ramos Arizpe de Coahuila, quien pronunciara el de clausura, ambos junto con Guridi y Alcocer y Baye Cisneros (diputado por la ciudad de México), tuvieron valiosas intervenciones aportando ideas significativas y logrando importantes concesiones para nuestro país, siendo los artículos relativos a los ayuntamientos constitucionales de gran interés para ellos, quienes pretendieron conseguir para estos su mayor autonomía rechazando la intervención del intendente y del virrey, lo cual resultó de difícil ejecución en México; se insistió en la elección popular de funcionarios y la abolición de los regidores perpetuos y hereditarios. Debido a las malas experiencias con los Jefes Políticos se insistió en la regulación de su intervención.

Sobre este particular la Dra. Arnaz Amigo nos dice que *"Con la Constitución de Cádiz se trató de instaurar el sistema de elección popular directa, la no reelección inmediata de funcionarios, su renovación anual, que el número de regidores tuviera proporción inmediata con el de habitantes y la declaración de que el desempeño de los cargos consejiles eran obligación ciudadana"*(25).

(25). Arnaz Amigo Aurora, *Reseña de los cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México 1992 en la Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XLIV, Enero-Abril 1994. pag 151*

En la Nueva Constitución se establecía que la composición de los ayuntamientos se conformaba por alcaldes, regidores y el procurador síndico, presididos por Un Jefe Político en donde lo hubiese, y el alcalde o el primero que se hubiere nombrado, de existir dos; se ordenaba el establecimiento de ayuntamiento en donde no lo hubiera y que conviniera que lo hubiese, en el caso de que existieran más de mil "almas" no podía dejar de haberlo.

El denominado Jefe Político era un funcionario nombrado por el rey, encargado de mantener las relaciones con el Virrey y que se encontraba a cargo de la Provincia de México con su ciudad y su capital, junto a esa autoridad destacaba el Intendente -quien durante el periodo de la guerra de independencia fué Ramón Gutierrez del Mazo- y la Diputación Provincial que se integraba por siete diputados quienes, según el artículo 335 de la Constitución de Cádiz tenían que ver con el manejo de los fondos públicos de la ciudad, mediante la distribución de las contribuciones en los pueblos, además, decretaba arbitrios para obras urgentes, de acuerdo con el Jefe Político y dando al gobierno cuenta para su aprobación en las Cortes; promovían la educación de la juventud, según los planes aprobados, vigilaban la marcha de los establecimientos piadosos y se encargaban del debido cumplimiento de la Constitución.

La Diputación Provincial era una institución típicamente española, sus miembros se elegían por votación indirecta cada dos años con excepción de los alcaldes, cada año y los regidores y los Procuradores, si hubiese dos, cada mitad de año.

Otras autoridades eran los prefectos, subprefectos y guardarios, quienes vigilaban la comisión de delitos y el tercero la vigilancia de ríos y acequias.

El Ayuntamiento desempeñaba las funciones en materia financiera, hacendaria y de obra pública, pero bajo la supervisión de la diputación provincial, a la cual debía rendir un informe cada año de los fondos públicos. El artículo 321 contenía los deberes más importantes del ayuntamiento constitucional y por ende eran los deberes del ayuntamiento de la Ciudad de México.

El ayuntamiento tenía a su cargo:

- la policía de salubridad y comodidad;
- auxiliaba al alcalde en todo lo relativo a la seguridad de las personas, bienes de los vecinos y a la conservación del orden público;
- la administración e inversión de los caudales y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que le nombran;
- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva;

- Cuidar de los establecimientos para la educación que se paguen con fondos comunes;
- Cuidar de los hospitales, orfanatorios y, en general, casas de beneficencia;
- Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas y, en general, obras públicas necesarias;
- Formar ordenanzas del pueblo y presentarlas para su aprobación en las Cortes a través de la diputación provincial; y
- Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos.

Desgraciadamente, en América las disposiciones de la Constitución de Cádiz no se aplicaron con tanta facilidad; el Gobierno de la ciudad de México veía frecuentemente limitadas sus facultades por la existencia de poderes superiores al suyo dentro de la misma ciudad; el Virrey y la Audiencia condicionaban o propiciaban algunas de las decisiones más importantes que el Ayuntamiento tomó en esa época. Esto también era resultado de que era una Constitución hecha en base a necesidades de otro país y aunque se tuvo representación americana en las Cortes, no iban a sacrificar disposiciones que se adaptarían a la Nueva España, por aquellas que se adaptaban al sistema de vida español.

El Virrey Venegas pretendió, en principio, prorrogar los cargos ya existentes, lo que consiguió hasta principios de 1813, y fué hasta el 4 de marzo del mismo año cuando se nombró al nuevo Virrey Felix María Calleja del Rey que al recibir las quejas acerca de su antecesor, dispuso inmediatamente que se realizara la reunión de electores y el día 7 fueron entregados los puestos a los nuevos alcaldes, que en su mayoría eran criollos, aunque no aceptó iniciativa alguna que interviniera con su autoridad.

Otro gran problema de aplicación en la Nueva España de la Constitución de Cádiz, fué la falta de disposición alguna que hablara de la figura del Virrey, es más, mencionaba que el monarca no podía delegar su autoridad ni en todo ni en parte, y pese a esto, el Virrey de la Nueva España fungía como delegado del rey, y éste pasó el caso a la Comisión de Consulta, al Fiscal y al Auditor para que resolvieran positivamente sobre el particular.

En base a lo anteriormente expuesto la Audiencia de la Nueva España, en noviembre de 1813, trató de hacer ver a las Cortes la imposibilidad de la aplicación de dicha Constitución en América debido a lo infundado de los cargos de las autoridades.

A la llegada de Fernando VII a la corona española en 1814, rechazó inmediatamente la liberal constitución abrogandola el 4 de mayo del mismo año, restaurando el sistema absolutista, sin embargo en 1820 la rebelión liberal del coronel Rafael Riego obligó al rey a acatarla nuevamente y fué proclamada por segunda vez en México el 3 de

mayo de 1820 y jurada por el Virrey Apodaca el 31 de mayo del mismo año.

En la Ciudad de México se recibió con gran júbilo sin embargo, se encontró el problema del advenimiento del Plan de Iguala con lo cual se tenía que definir el apoyo a la recién promulgada constitución o a las fuerzas de Guerrero e Iturbide que se acercaban a la ciudad.

Aguirre Vizuet nos señala en su obra lo siguiente: "*Con la promulgación de la Constitución 1812 se planteó en México y en America la posibilidad de la vida independiente, mas aún con las profundas inquietudes liberales que predominaban en la Nueva España*"(26).

(26). Aguirre Vizuet. Op Cit. Pag 24

2.- El surgimiento en México de la idea de un lugar donde residan los Poderes Federales dentro de la Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán es un documento basado en los "Lineamientos Constitucionales" de Rayón y principalmente en las ideas de Morelos expresadas en los "Sentimientos de la Nación" en donde se encuentra condensado su pensamiento político; también tuvo influencia de otros documentos creados dentro del Congreso como lo fué la "Declaración de Independencia absoluta de la Nueva España", del 6 de noviembre de 1813, además de otros decretos y manifiestos. Sus autores son, además de Morelos, Quintana Roo, López Rayón, Cos y varios otros.

Para la creación de la Constitución de Apatzingán, Morelos reunió al Congreso de Chilpancingo el cual despues de las derrotas en la ciudad de Valladolid y despues la de Puruarán, tuvo la necesidad de instalarse en Apatzingán donde vió la luz el *DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA**, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, que contiene 242 articulos y fué sancionado en esta misma ciudad el 22 de Octubre de 1914.

Por edicto del 8 de julio de 1815 el Santo Oficio calificó a la Constitución de Apatzingán como un "abominable código", le reprochaba la anarquía de sus ideas influenciadas por Rousseau "y demás pestilencias doctrinales" de Helvecio, Hobbes, Spinoza, Voltaire y otros.

* Comentario: Este fué el nombre jurídico de la Constitución de Apatzingán.

Esta Constitución nunca llegó a tener vigencia, pero merece ser mencionada por ser un antecedente histórico que sienta las bases para el constitucionalismo de la nueva nación mexicana que se estaba gestando en esos años. Deja atrás las tendencias monárquicas siendo dividida en dos partes: Elementos Constitucionales y Organización del Estado, en esta última se encuentra la forma de gobierno republicana y la división de poderes, las instituciones que les daban nombre eran: El Supremo Congreso Mexicano (Legislativo), el Supremo Gobierno (Ejecutivo) y, El Supremo Tribunal de Justicia (Judicial). En base a esta división de poderes la Constitución de Apatzingan señalaba: *"Estas tres corporaciones, han de residir en el mismo lugar que determinará el Congreso, previo informe del supremo gobierno y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso"*⁽²⁷⁾.

Este artículo menciona la necesidad de encontrar un lugar para el asiento de los poderes, omite mencionar característica alguna de este lugar, no le da nombre ni se indica su ubicación geográfica, y aunque tampoco señala que su régimen debería ser distinto al de las provincias, es un importante antecedente del Distrito Federal.

(27). Artículo 45 de la Constitución de Apatzingán

En la Constitución de Apatzingán se señalan 17 provincias, entre las cuales se encontraba la de México; estas provincias no podrían *"separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte"*⁽²⁸⁾, ya que era necesario mantener su unión en la lucha que se libraba en esos momentos.

(28). Artículos 42 y 43 de la Constitución de Apatzingán

3.- El surgimiento del Distrito Federal en la Constitución de 1824.

Al ser declarada la independencia y establecido el Gobierno Imperial de Iturbide hubo desacuerdos con el Gobierno Central que trajeron como consecuencia la gestación de un movimiento comenzado por la provincia de Guadalajara, declarandose como Estado libre de Jalisco, seguida por Oaxaca, Yucatan y Zacatecas cuyas diputaciones provinciales asumieron el gobierno local con independencia del Gobierno Central de México lo cual influyó para que la Constitución de 1824 adoptara el sistema federal.

Hubo más problemas; una vez consumada la independencia de México, el Ejército Trigarante después de su entrada a la ciudad de México no convocó, sino hasta dos meses después, el 24 de febrero de 1824, a las Cortes de Catedral* siendo disueltas por el propio Emperador el 31 de octubre del mismo año. El 31 de marzo, como triunfo de las tendencias republicanas anti-imperialistas, se reinstaló el Congreso, dictando las bases necesarias para decretar la nulidad del Imperio tratando de enmendar su anterior conducta dando con esto fin a nuestro primer Constituyente y dando lugar al segundo Constituyente cuya principal misión era la de constituir a la nación. Entre los Congresistas encontramos a ilustres personajes de nuestra historia constitucional, entre ellos, Fray Servando

* Cometerio: Llamadas así, porque la Catedral Metropolitana fue el lugar de reunión de las cortes.

Teresa de Mier, Manuel Crescencio G. Rejón, Valentín Gómez Farías y, Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, estos últimos, destacados por sus brillantes intervenciones representando a la Nueva España en las Cortes de Cádiz, siendo ellos, los de mayor experiencia parlamentaria y los pilares del nuevo Constituyente.

El Segundo Congreso Constitutivo obró en tres etapas: Primero se estableció la forma de gobierno como una República Federal, posteriormente expidió el Acta Constitutiva de 36 artículos, confirmando de nuevo el federalismo y posteriormente expidió la Constitución Federal inspirada en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y tomando algunas de las ideas de la Constitución de Cádiz de 1812.

El 31 de enero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Federación, los conceptos que apoyaban a dicha Acta Constitutiva de 1824 fueron "que haya de fijar para siempre la suerte de seis millones de hombres libres que habitan en las provincias mexicanas" y ante "la necesidad imperiosa de dar luego un punto cierto de unión a las provincias"⁽²⁹⁾; en ella aparecen los moldes de la estructura orgánica constitucional de México; el Federalismo y la División de Poderes.

(29). Serra Rojas Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Porrúa, México

El 3 de octubre fué aprobada por la Asamblea con el título de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" y el 4 de octubre del mismo año se expide adoptando como forma de Gobierno una República Representativa Popular Federal (art.5o) y dividiendo al Poder Supremo de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; para muchos, y en especial para Jorge Sayeg, esta fue la *"tristemente célebre Constitución de 1824, ya que esta no se asoma a los principios básicos de la Constitución de Apatzingán, limiándose a imitar los modelos Norteamericanos, de Cádiz y ciertas Tesis de la Revolución Francesa"*⁽³⁰⁾.

El diario de sesiones que trataría el tema del Distrito Federal comienza el primero de abril seguido de las sesiones del 15, 16, 22 y 23 de julio de 1824; en la primera sesión se acordó que se elegiría un lugar fuera de las capitales de los Estados y cuya area no excediera de cuatro leguas para que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y se ejercería en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular como el de los otros Estados.

En la sesión del 22 de Julio se discutió acerca de la ubicación del Distrito Federal; se pensó en ciudades como Celaya, San Miguel de Allende, Hidalgo, Salamanca, Guanajuato, Michoacan, México, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Querétaro, Veracruz y Chiapas; las

(30). Sayeg Helu Jorge. El constitucionalismo Social Mexicano, México, 1987.
pag.239

cuales presentaban buenas condiciones, buen clima, aceptables vías de comunicación, etcétera; sin embargo el Congreso se avocó a discutir acerca de la residencia de los poderes en la ciudad de México o en Querétaro. La Ciudad de Querétaro fué la elegida en un primer dictamen del Congreso ya que contaba con los medios necesarios para establecer la capital del país ya que en ese tiempo era de las principales ciudades industriales y de gran comercio en toda la República. México era la ciudad indicada, ya que era *"digna de conservar el nombre y preminencia de la capital, no menos por esa facultad de recursos que por su situación topográfica...ninguna provincia mexicana puede competir con las ventajas de la Ciudad de México"*⁽³¹⁾. El principal defensor de la corriente que pretendía que la Ciudad de México se convirtiera en el Distrito Federal fué Fray Servando Teresa de Mier *"quien resaltó su belleza y el hecho de que la ciudad era el centro político, económico y cultural más importante de la nación, así como la ubicación militar privilegiada que tenía, pues facilitaba su defensa en caso de ser atacada"*⁽³²⁾. Lucas Alamán y Pablo de la Llave, entre otros, hicieron notar los altos costos que significaría el traslado de poderes a Querétaro y

(31). Ponencia del Secretario de Hacienda Francisco de Arriaga en la sesión del 31 de mayo de 1824, en pro del establecimiento de la residencia de Poderes Federales en la Ciudad de México.

(32). Díaz Alfaro Salomón "El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional". Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana en su septuagesimo quinto aniversario, UNAM, México 1992 pag 201.

la imposibilidad de sufragarlos, además de que quedaria expuesta a una gran inseguridad en caso de ser atacada militarmente y, contrario a lo que sostenia el dictamen, no contaba con instalaciones suficientes para albergar oficinas y al personal que laboraria en los poderes de la Unión.

La Diputación del Estado de México se opuso a la idea de que la Ciudad de México fuese el Distrito Federal debido a que ésta se encontraba en su territorio y de erigirse los poderes ahí, se le dotaría de Territorio perteneciente a dicho Estado. Una de las inconveniencias de quitarle este territorio al Estado de México era la imposibilidad de gobernarse por sí misma ya que seria gobernada por los Poderes Federales "lo que implicaria el menoscabo de los derechos politicos de sus habitantes"⁽³³⁾

El 30 de octubre el problema se pasó a votación nominal, acordandose por mayoría que fuera la Ciudad de México la sede de la Federación, la sesión fué firmada a su termino por Miguel Ramos Arzipe y Jose Maria Izazaga. En la sesión de 15 de noviembre se pidió nuevas votaciones sin proceder y finalmente el 17 de mayo se acordó que esa cuestión ya habia sido suficientemente discutida, así que con esto se consolidaba la Ciudad de México como la Ciudad Federal.

Esta Constitución no se refirió en lo específico al Municipio ni a su conformación, así que se tomarón en cuenta los aspectos referentes a este tema expuestos en las Constitución de

(33). Idem. pag 202

Cádiz de 1812; sin embargo al crear una República Federal y al tener que establecer una residencia para los Poderes Federales se reguló acerca de la entidad llamada a ser asiento de dichos Poderes y en su artículo 50 Fracción XXVIII y XXIX se señaló lo transcrito a continuación:

"50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

XIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario"⁽³⁴⁾

Para Gabino Fraga "el propósito de señalar un lugar exclusivo para el Distrito Federal fué evitar los conflictos que surgen por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de autoridades federales y autoridades de los Estados"⁽³⁵⁾.

Al no estar establecido el lugar de residencia de los Poderes Federales al momento de la promulgación de la Constitución, el artículo 7o no menciona al Distrito Federal como parte de la Federación; el artículo 6o menciona como partes integrantes de la Federación a Estados Libres y Sobarenos y omite señalar que también, se integra además de estos Estados por un Distrito Federal.

(34). Felipe Tena Ramirez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, Porrúa, México 1991 pp. 174-175.

(35). Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México 1992

Después de la serie de discusiones sobre la Ciudad que sería el Distrito Federal, éste quedó establecido en la Ciudad de México declarándola sede de los poderes y comprendía 800 metros alrededor de la Plaza Mayor, la cual fungía como el centro, en términos del decreto del 20 de noviembre de 1824 el cual es transcrito a continuación:

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

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

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

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

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

Artículo 6o. En lugar de Jefe Político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y nombrará el Gobierno General un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

Artículo 7o. En las elecciones de los ayuntamientos en los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo pugnante con la presente.

Artículo 8o. El Congreso del Estado de México y su Gobernador, pueden permanecer dentro del

Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de residencia y verificar la traslación.

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

Artículo 10o. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley".(36)

Del decreto mencionado se crea el Distrito Federal, no como en los Estado Unidos de Norteamérica que se creó a partir de una sesión de territorio de varios Estados, sino que se crea a partir de una decisión del Congreso en un territorio establecido.

El Gobierno del Distrito Federal se estructuró en cuanto a su división de poderes en un Poder Legislativo a cargo del propio Congreso General; en Poder Ejecutivo a cargo de Gobierno General con la designación de un Gobernador interino, sustituyendo al Jefe Político. Por decreto de 11 de abril de 1826 se le concede al Distrito Federal el derecho de acreditar diputados a la Cámara respectiva.

Junto con el Distrito Federal se crea su Ayuntamiento dependiente del Gobernador interino, careciendo de alcalde; dicho Ayuntamiento gobernaba en lo relativo a administración, salubridad, beneficencia y confort policiaco. En cuanto a la elección del personal en cargos federales como para elección de los ayuntamientos

(36). Javier Aguirre Vizzuet. Op Cit. pp. 33-34

se declara la votación indirecta, y en lo que respecta a la vigilancia de la ciudad, esta correspondía a los vecinos por la falta de presupuesto.

Realizada la delimitación del Distrito Federal quedaron fuera de su circunscripción poblados como Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan que formaron el Distrito de México con cabecera en Tlalpan.

4.-La situación de la Ciudad Capital en las "Siete Leyes" de 1836.

Con el afán de detener el avance reformista, se da la alianza entre el partido conservador y moderados realizando un cambio radical en nuestra forma de gobierno a pesar del artículo 171 de la Constitución de 1824 el cual decía: *"jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen...forma de gobierno...y división de poderes de la federación y de los Estados"*⁽³⁷⁾, artículo que en un principio sirvió de límite para los nuevos Constituyentes, después lo tacharon de excesivo y reformaron estos aspectos de la Constitución del 24 convocando a un nuevo Constituyente, creador de las "Siete Leyes Constitucionales", siendo la Sexta Ley la encargada de precisar la forma de gobierno centralista; el principal defensor de esta corriente fué Lucas Alamán

Con el advenimiento del sistema centralista establecido en 1836, se dió fin, junto con el sistema federal, a la figura del Distrito Federal, el cual fué incorporado al denominado "Departamento de México", de esta manera la Ciudad de México fué declarada capital de la República, a su vez, residencia oficial de los Poderes de la República a los cuales se agregaba el Supremo Poder

(37). Felipe Tena Ramirez Op Cit pag.193

Conservador el cual pasó a ser el arbitrio euficiente para que ninguno de los tres poderes traspasara los límites de sus atribuciones.

La Ley Sexta del 29 de diciembre de 1835, da sustento a la existencia del Ayuntamiento Constitucional, en su artículo 10⁽³⁷⁾ consagra que la República será dividida en Departamentos que a su vez eran divididos en distritos y estos a su vez en partidos. El Departamento de México se subdividió en trece diatritos.

Los Departamentos de acuerdo al artículo 4o de la Ley Sexta⁽³⁸⁾ tuvieron al frente de su gobierno a un gobernador, dependiente del Gobierno General, nombrado por éste a propuesta de la Junta Departamental correspondiente las cuales constituian el Consejo del Gobernador, teniendo facultades económico municipales, electorales y legislativas, de estas últimas, respondian ante el Consejo General.

Las facultades legislativas estaban consagradas en el artículo 14 de la propia Ley Sexta y respecto de los ayuntamientos en sus fracciones I y VII⁽³⁹⁾, iniciaban leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración

(37). Idem pag. 239.

(38). Idem p.239.

(39). Idem pag 241.

municipal; además formaba con el gobernador, las ordenanzas de los ayuntamientos y los reglamentos de Policía Interior del Departamento.

Ya en los artículos 22, 23 y 24 de la misma Sexta Ley⁽⁴⁰⁾ se hacen referencias directas con respecto a los ayuntamientos los cuales se iban a establecer en los lugares donde los había en 1808, en los huertos con más de cuatro mil almas y en los pueblos con más de ocho mil, eligiéndose popularmente; el número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, al cual era fijado por las Juntas Departamentales respectivas, sin exceder, los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos. A cargo de los ayuntamientos se encontraba la Policía de Salubridad y Comodidad, hospitales y casas de beneficencia que no fueran particulares, de las escuelas de primera enseñanza que se pagaban con fondos comunes, además de otras obras públicas respecto de caminos y puentes; promovían la agricultura, industria y comercio, y auxiliaba al Alcalde en la conservación del orden público.

El Alcalde a su vez tenía a su cargo vigilar el cumplimiento de los reglamentos de policía y de las leyes, decretos y disposiciones emanadas de las autoridades superiores.

La estructura interior de los departamentos se

(40). Idem pag. 243-244.

jerarquizaba comenzando por el Gobernador, nombrado por el Presidente y auxiliado por el Secretario General; el Prefecto estaba a la cabeza de un distrito y era nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la República; por último un subprefecto dependiente del ayuntamiento, en cada cabecera de partido, con excepción de la del Prefecto.

5.- Situación de la Ciudad de México en el Acta de Reformas de 1843; "Bases Orgánicas".

Por mandato del entonces Presidente Santa Anna, en el año de 1841 quedaron sin efecto las Siete Leyes Constitucionales y en 1842, Nicolas Bravo, Presidente de la República designó a los ochenta notables que integraron la Junta Nacional Legislativa que debía elaborar las bases constitucionales, la cual fué instalada el 6 de enero de 1843, empezandose a discutir el proyecto el 8 de abril de 1843; dichas bases fueron sancionadas por Santa Anna, y reinstalado en la presidencia, - *quién siempre se colocaría del lado que soplaste el viento*⁽⁴¹⁾ - el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo, dandoseles el nombre de "Bases de Organización Política de la República Mexicana". En la primera de ambas fechas fueron amnistiados, Pedraza y Rivepalecio a quienes por sospechosos de discutir en privado un proyecto federalista, se les incomunicó por 44 días.

En esta Constitución el Poder Ejecutivo toma mayor fuerza no encontrandose bajo ninguna otra autoridad una vez suprimido el Supremo Poder Conservador consignado en las "Siete Leyes" de 1836. Para Jorge Sayeg esta Carta "es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional"⁽⁴²⁾; este documento presidió

(41). Jorge Sayeg Helu Op. Cit pag.304

(42). Idem pag.313

"con nominal vigencia el periodo mas turbulento de la historia de México"⁽⁴³⁾.

El Congreso volvió a decidirse por adoptar el regimen centralista, sin embargo hubo una corriente minoritaria formada por Muñoz Ledo, Espinoza de los Monteros y Mariano Otero, que se inclinó por las formas republicanas y representativas y el sistema federalista.

El Centralismo que existió fué todavía mas acentuado que el instaurado en las Siete Leyes de 1836; nuevamente el territorio se dividía en Departamentos, estos en Distritos, partidos, y en municipalidades ⁽⁴⁴⁾. Según el artículo 136, habia un gobernador en cada departamento nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales⁽⁴⁵⁾, dicho gobernador duraba en su cargo un periodo de cinco años y sus funciones eran legislativas, de gobierno y administrativas.

Las Asambleas Departamentales se componian según lo decía el artículo 131⁽⁴⁶⁾ de un número de vocales que no pasara de once ni bajara de siete, durando estos en su encargo cuatro años, a juicio de las juntas departamentales, que por su parte tenian como

(43). Felipe Tena Ramirez Op. Cit. pag.404

(44).Artículo 4o. Idem p.406

(45).Idem p.427

(46). Idem pag.425-426

facultades mas importantes para nuestro estudio en las fracciones X y XIII del articulo 134, el hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policia municipal, urbana y rural, además aprobaban los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos municipales.

La Ciudad de México era la capital del departamento de México; su ayuntamiento al igual que todos los que conformaban la nación en ese entonces, no tenia atribuciones para intervenir en cuestiones políticas ni de forma de gobierno del país; la tenían al nombrar al Regente de Policía y demás autoridades municipales, administrativas y de vigilancia.

6.- Acta de Reformas de 1847; el resurgimiento del Distrito Federal.

En agosto de 1846 se da el pronunciamiento de la Ciudadela del General Mariano Salas reestableciendo la Constitución de 1824, dando fin a las Bases Orgánicas de 1843, pidiendo la reunión de un nuevo Congreso Constituyente para decidir la situación política del país. El General Salas solicitó el regreso a México de Santa Anna quien para ese momento se encontraba exiliado en Cuba, desembarcó en Veracruz acompañado de Manuel Crescencio Rejón. Para estar de acuerdo con el grupo que lo traía al poder, esta vez Santa Anna se pronunciaba liberal, democrata y federalista y enemigo de la monarquía. A partir de la promulgación del Acta de Reformas los planes y golpes políticos se sucedían con mayor frecuencia.

A principios del 47 Gomez Farias como vicepresidente remplazaba a Santa Anna, posteriormente un grupo de Jovanes de la época, llamados los "Polkos", bajo la dirección del General Peña Barragan, pide la salida de Gomez Farias y la reunión de un nuevo Constituyente. Se restableció la calma con el regreso de Santa Anna al poder.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 fué jurada el 21 y publicada el 22 de mayo de 1847, en ella, se reestablecía el Sistema Federal y por lo tanto al Distrito Federal; se suprimen los Departamentos, dando paso a los Estados, o más propiamente a las

entidades federativas.

El Congreso designó para integrar la Comisión de Constitución a Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta, este Constituyente emitió un dictamen de la mayoría acompañado de un voto particular de Mariano Otero por el cual fué rechazado el mencionado dictamen en la sesión del 16 de abril de 1847 y apenas con algunas ligeras adiciones, el voto particular de Otero, termino de discutirse el día 17 de mayo y sería sancionado el 18 de mayo de 1847 como "Acta Constitutive y de Reformas"

Al reestablecimiento del sistema federal en México, se vuelve a crear el Distrito Federal en la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales, llamandose ahora, bajo el Gobierno de Santa Anna, "Distrito de México", por lo cual es reestructurada la organización municipal y de sus Ayuntamientos, dejando existentes las prefecturas; sin embargo, posteriormente, se realiza el Traslado de Poderes a la ciudad de Queretaro, debido a la ocupación norteamericana de la Ciudad de México.

Con la creación del Acta de Reformas se da un trato de excelencia al Gobernador del Distrito de México.

En la Ciudad de México los ciudadanos, según el artículo 6o⁽⁴⁷⁾ podían participar en las votaciones para Presidente de la

(47). Idem pp. 472-476

República, además, del Derecho de nombrar dos senadores.

En esta época se expusieron diversos bandos de Policía y ordenanzas municipales, debido a que se creó una comisión encargada de revisar las ordenanzas municipales de la Ciudad de México.

Por decreto de 16 de febrero de 1854 se hace una importante demarcación del Territorio del Distrito de México, la cual ampliaba considerablemente sus límites señalados de la siguiente manera:

- Por el norte, llegaba hasta el pueblo de San Cristobal Ecatepec;
- por el noroeste, hasta Tlalnepantla;
- por el poniente, hasta los Remedios, San Bartolo y Santa Fé;
- por el suroeste, hasta Huisquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacan;
- por el sur, hasta Tlalpan;
- por el suroeste, hasta Tepexpan, Xochimilco e Iztapalapa;
- por el oriente hasta el Peñon y de ahí hasta la medianía de las aguas de Texcoco.

En este decreto se crean ocho prefecturas centrales y tres exteriores, estas últimas Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan; además, en este decreto se suprime el Ayuntamiento y se nombra un gobernador, el documento es ratificado por el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por Comonfort el 15 de Mayo de 1856.

7.- La Capital de la República Mexicana en la Constitución de 1857.

Durante los sesenta años de vigencia de la Constitución de 1857, se suscitaron innumerables críticas a ella, sin embargo, algunos la consideran como el producto más avanzado del liberalismo; Don Justo Sierra la llegó a considerar como " *un bello poema producto de la generosa utopía liberal*"⁽⁴⁸⁾.

Después de ocho meses de acalorados debates la Constitución de 1857 fué jurada el 5 de febrero de este año, primero en el Congreso y posteriormente por el Presidente Comonfort, el 17 del mismo la asamblea constituyente clausuró sus sesiones para que el 11 de marzo se promulgara la Constitución. En ella se adopta como forma de Gobierno la república representativa, democrática y federal; además se consigna la división de poderes en la fórmula tradicional: legislativo ejecutivo y judicial; quedando instalados, el primero el 8 de octubre, el segundo y el tercero el 10 de diciembre. La presidencia de la República recayó en la persona de Ignacio Comonfort; en el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia lo cual llevaba aparejado la vicepresidencia fué elegido Don Benito Juárez. Respecto del Poder Legislativo, este era depositado, en esta ocasión por una sola cámara nombrada "Congreso de

(48). Sayeg Helu, Jorge. Op. Cit. Pag.441

la Unión" suprimiendo al Senado por considerarse "una Cámara privilegiada".

Con la apertura de sesiones del Congreso Constituyente de 1856, el país daba la impresión de ser un país maduro, enclavado en la democracia y en el liberalismo de Europa Occidental moderna. La convocatoria para el Congreso Constituyente fué expedida por Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855, de conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto por el de Acapulco, así, el 17 de Febrero de 1856 se reunieron 78 diputados jurando cumplir leal y patrióticamente su encargo y el 18 del mismo se da la apertura solemne del Congreso Constituyente; Arriaga encabezó la comisión que debía formular el proyecto de la misma.

En este Congreso se adoptó de manera definitiva el sistema de gobierno federal, como una de las decisiones político fundamentales de la Carta de 1857; no siendo esto motivo de prolongadas discusiones y debates.

En junio de 1856 el "proyecto constitucional" fué presentado a consideración del Congreso Constituyente; en esta no se hace alusión alguna al Distrito Federal, sino a las entidades con el carácter de Estados y a los Territorios figurando entre los primeros el Estado del Valle de México, dando la facultad al Congreso de designar un lugar que sirva de residencia de los Supremos Poderes de la Unión y variar esta cuando lo juzgara necesario.

A pesar de la largas discusiones que se produjeron en la Asamblea del Constituyente de 1824, nuevamente se dieron encendidos debates en torno a la sede de los poderes federales. Esta vez al igual que en 1824, surgieron dos corrientes: los que querían que la Ciudad de México continuara siendo el asiento de los poderes federales y los que querían que fuera Queretaro o algún otra ciudad, surgiendo además el tema de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal y el de la coexistencia de las autoridades federales y locales en un mismo territorio.

En noviembre de 1856, la Comisión Territorial emitió un dictamen, en el cual se cambiaba la residencia de los Supremos Poderes Federales a la Ciudad de Queretaro y por consiguiente la erección del Estado del Valle de México en el antiguo Distrito Federal con lo cual comenzaron los fuertes debates sobre el particular.

Se escogía la Ciudad de Queretaro debido que se sugería un lugar más céntrico para los Poderes Federales, además se trató de evitar que los funcionarios de la federación no se viesen envueltos en el ambiente de lujos, placeres y corrupción que caracterizaba a la Ciudad de México, con lo cual se promovía la divagación y la falta de cumplimiento del deber de dichos funcionarios, además de otras situaciones caóticas, como lo fueron: Contratos ruinosos, impunidad en los reos políticos, descredito de la administración y del sistema constitutivo; uno de los impugnadores de estas ideas fué Espiridión Moreno quien señalaba a la ciudad de México como una ciudad corrupta,

ya que entre otras cosas, ahí se había firmado la paz con los Estados Unidos de Norteamérica que trajo como consecuencia la pérdida del parte del territorio, que ya en esa época las pertenecía, y propuso que en caso de que no se aceptara Querétaro, lo fuera la Ciudad de Aguascalientes.

Entre los defensores del Distrito Federal fué el diputado por Puebla Guillermo Prieto, el cual señaló que en la Ciudad de México *"existen el trabajo, la industria, el patriotismo, las virtudes cívicas, las buenas costumbres, la más estricta moralidad y pese a quien pese, una ilustración superior a la del resto de la República"*(49).

Esta situación fue largamente debatida, sufriendo variadas transformaciones. Mata, Zarco y Castillo Velasco entre otros se oponen al dictamen ya que consideraron que era más pertinente dejar esa cuestión a juicio de los poderes constituidos, dejando a los Congresos constitucionales y no al Conetituyente el decretar el cambio de los poderes federales a otro sitio y de este modo se realizara la erección del Estado del Valle de México.

Además destacaron los que se oponían al cambio de residencia de los poderes, que al igual que en 1824 al costo del traslado era muy elevado, además no se tenía en otra ciudad la infraestructura suficiente.

(49). Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana... p.204

Después de las primeras discusiones, el artículo regresa a la comisión que dictamina ahora en el sentido de que fuera la Ciudad de Aguascalientes la sede de los poderes federales por ser esta una ciudad más céntrica, y cercana al Estado de Sonora, Chihuahua, Baja California y otros importantes Estados del Norte; sus ventajas naturales, también se hicieron notar, por ejemplo, su riqueza en minerales; el acceso a esta ciudad no era difícil por sus buenos caminos carreteros; sin embargo continuaron las discusiones siendo, el dictamen reprobado, por los que tendían a que la residencia de los poderes fuera la Ciudad de México Francisco Zarco razonaba de la siguiente manera: *"En Queretaro...han recibido ya los supremos Poderes y allí había agiotistas y especuladores y ahí siguió, también, esa enfermedad crónica de no haber sesión por falta de número, que desanimaría a los amigos del sistema representativo si no tuvieran esperanza en la elección directa...la exageración es desatarse en injurias contra el Distrito solo porque tiene más riqueza, más actividad y más ilustración"*⁽⁵⁰⁾.

Por lo que tocó a la coexistencia de los poderes federales y locales, León Guzmán, advirtió que habría choques inevitables, como sucedió cuando residieron en el mismo punto los poderes federales y el Estado de México, sin embargo, al respecto, Ignacio Ramírez destacó que si se comprendían bien cuales eran las funciones de uno y otro poder no se daría ningún choque, excluyendo con tal aeeveración el nivel municipal, que si dificultaría un

(50). Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XLIV Enero-abril de 1994 pag.134

equilibrado ejercicio del gobierno en un Distrito Federal.

Castillo Velasco y Guillermo Prieto protestaron al dictamen de la Comisión que daba facultades al Congreso para arreglar el régimen interior del Distrito Federal, en lo político y en lo judicial, reservando al pueblo la organización municipal; Ignacio Ramirez, señaló al respecto que en el dictamen se consumaba el despojo de todos los derechos de los ciudadanos, privándolos de elegir Gobernador y una asamblea que interviniera en el régimen interior del Distrito Federal, además arrebatan las rentas particulares para que se pierdan en el erario federal y se hagan inversiones en gastos correspondientes a los Estados, quedando el Distrito Federal con dobles cargas y sin recursos para su administración interior, sin embargo el congresista Mata destacó que asegurando la libertad local y la buena administración de las rentas particulares no había razón para reclamar contra el erragio del Distrito Federal por parte del Congreso, ya que no había lugar a tal despojo, en cambio, los Estados se convertirían en tutores de dicha entidad, además en una aparición posterior sostuvo que no era absurda la idea de que el Congreso legislara en el Distrito Federal si también lo hace para los Estados. El diputado Francisco Paula Cendajas propuso al Distrito Federal un régimen interior parecido al de un Estado de la República.

Finalmente Mata propuso que el Congreso arreglara el régimen interior, bajo la base de que el pueblo eligiera a sus autoridades políticas y municipales lo cual fué aceptado como una de

las facultades del Congreso. Respecto de los derechos políticos de sus habitantes se propuso darle una organización democrática al Distrito Federal desde el Congreso Constituyente impulsando un esquema municipal similar al de los Estados de la Federación.

En lo que respecta al Distrito Federal surge entre otros artículos de la Constitución de 1857, primeramente el 46 que señalaba: *"El Estado del Valle de México se formará del Territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar"*⁽⁵¹⁾ . dejandose acentado en el artículo 43 al Estado del Valle de México como parte integrante de la Federación. Se les reconoció, a los ciudadanos, mientras la erección de dicho Estado no se efectuaba, el derecho de elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales. El triunfo obtenido por la corriente que defendía a la Ciudad de México tuvo la apariencia de una transacción entre los dos bandos ya que se incluyó como parte de la Federación al Estado del Valle de México, más no, al Distrito Federal, lo cual hizo parecer la estancia de los poderes como provisional, en tanto el Congreso considerará su cambio de sitio, sin embargo éste no hizo nada por ejercitar su facultad de trasladar los poderes a otro lugar del país.

La facultad de Congreso consignada en el artículo 72 fracción V a la letra decía:

(51). Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. pag. 614

"Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación"⁽⁵²⁾

No se extinguiría al establecer a los poderes en otro lugar distinto a la Ciudad de México, esta facultad se hacía *"ejercitable por modo permanente y definitivo"*⁽⁵³⁾ .

En la Fracción VI del artículo 72, se da facultad al Congreso *"para el arreglo interior de Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designandoles rentas para cubrir sus atenciones locales"*⁽⁵⁴⁾ , con ellos se convierte en el órgano legislativo del Distrito Federal y la autoridad más importante de dicha entidad ya que respecto de ella la Constitución, todavía no consagraba facultad alguna para el ejecutivo; en otras palabras, las facultades para organizar el Gobierno del Distrito Federal se reservaron al Congreso de la Unión y como ya lo mencionamos, se da la facultad a los ciudadanos de elegir a sus autoridades municipales y judiciales.

(52). Idem p.617

(53). Ignacio Burgoa. Op. Cit. pag.934

(54). Tena Ramirez Op. Cit pp. 617-618

El Distrito Federal conservó el territorio que se decretara en 1854, al no hacer mención alguna sobre el particular, el cual si varía profundamente de lo estipulado en la Constitución del 24 en la cual tan solo se establecían dos leguas a partir de la Plaza Mayor en el centro de la ciudad.

8.- El Distrito Federal en las "Leyes de Reforma" y otras reformas posteriores a la Constitución de 1857.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857 se desató una de la épocas más sangrientas de nuestra historia con la Guerra de Reforma, durante esta se dió el cambio de lugar de la residencia del Gobierno Constitucional por circunstancias no contenidas en la Constitución, además no entrañan un desplazamiento geográfico del Distrito Federal, ya que no se emitió decreto alguno del Congreso, y no se erigió el Estado del Valle de México que sería la consecuencia inmediata del cambio de residencia del Distrito Federal

La ciudad de México fué invadida por las fuerzas conservadoras, tratando de sustituir a Juárez por Zuloaga. Benito Juárez convierte a Guanajuato en la capital de la República instalando el Gobierno que presidía en esta ciudad; posteriormente continúa su huida y llega a Guadalejara donde permanece junto con su gabinete durante quince días, después va a Colima; desembarca en Manzanillo el 11 de abril de 1858 en compañía de sus ministros, llegando finalmente, el 4 de mayo a fortalecerse a Veracruz; acogido por el Gobernador Gutiérrez y Zamora, instala el Gobierno Constitucional desde donde Juárez lanzó las primeras "Leyes de Reforma" las cuales son de índole predominantemente religioso.

Por su parte los conservadores instalaron su Gobierno en la ciudad de México donde Felix Zuloaga se proclama Presidente de la República la cual se turnaba con Miramón. Debido a esta situación el Distrito Federal es llamado nuevamente "Distrito de México" siendo su capital la ciudad de México. En este periodo conservador los Gobernadores nombraban a las autoridades consejos.

Napoleón III trató de levantar una Monarquía aliandose con los conservadores -quienes para entonces ya estaban dispersos y vencidos- trayendo al Archiduque Maximiliano a la ciudad de México. Maximiliano, de tendencias liberales, al enterarse de las "Leyes de Reforma" las ratificó lo cual lo hizo sospechoso a los ojos de los conservadores, además invitó a Juárez a ser su consejero personal, proposición que fué rechazada.

Durante el Imperio de Maximiliano existieron diversas disposiciones de las que cabe hacer mención en este capítulo; el territorio de país se volvía a dividir en departamentos como en el regimen centralista y la ciudad de México queda comprendida en el "Departamento del Valle de México", siendo esta su capital, dividiendose en en ocho cuarteles mayores de policía, que se subdividían en cuarteles menores y estos en manzanas o secciones, siendo el alcalde de esta ciudad nombrado por el propio emperador. Los regidores eran elegidos por votación popular y se renovaban por mitad; los prefectos tenían injerencia en materia de educación primaria, policía y atención a los núcleos de población. El prefecto

atendia funciones judiciales, administrativas, consultivas departamentales, mientras que el ayuntamiento es facultado para administrar su propia hacienda.

Basados en principios de Derecho, Benito Juárez y su gente le hicieron frente al movimiento conservador no cesando en sus trabajos reformistas entre los cuales, además de la reforma en materia religiosa, se otorgaron varias atribuciones a Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, así como de los Territorios Federales⁽⁵⁵⁾ ; se emprendió una reforma en materia de educación dejando en manos -en el caso del Distrito Federal y Territorios- del Gobierno Federal su inspección, haciendose obligatoria la educación primaria.

En 1867 Juárez entra victorioso a la ciudad de México acompañado por su gabinete dentro del cual se encontraba Sebastian Lerdo de Tejada, quien posteriormente lo sucederia. Despues de este hecho, se pusieron en vigor las reformas planteadas por el mismo Juárez, además se comenzaron a crear otras leyes para el Distrito Federal como lo fueron los Códigos Penal, Civil, de Procedimientos Civiles, etc. Años despues , con la vigencia de la Constitución de

(55). En el presente capitulo al hablar de disposiciones para el Distrito Federal se entienden también para los Territorio Federales, salvo las disposiciones de indole Territorial en el Distrito Federal

1857 se emitieron varios decretos con respecto al Distrito Federal, algunos, durante la dictadura del General Porfirio Díaz.

El 4 de mayo de 1861 se expide un decreto que disponía que el ayuntamiento de la ciudad de México se componía de veinte regidores y dos procuradores de la ciudad, este ayuntamiento sería presidido por el primer regidor; mientras tanto los magistrados del tribunal, los Jueces de lo criminal y de lo civil y el Gobernador del Distrito Federal eran electos por votación popular; un decreto de dos días posteriores dividía al Distrito Federal en⁽⁵⁶⁾:

1. Municipalidad de México
2. Partido de Guadalupe-Hidalgo
3. Partido de Xochimilco
4. Partido de Tlalpan
5. Partido de Tacubaya

El Gobernador del Distrito Federal, demarcaba las poblaciones villas y barrios correspondientes a cada partido fijando sus presupuestos; nombraba y removía a los prefectos, en la municipalidad de México, actuaba como autoridad local.

Dentro de las "Leyes de Reforma" se dan algunas facultades a los Gobernadores del Distrito Federal, Territorios y a los de los Estados. En la "Ley nacional de Bienes Eclesiásticos", designaban los

(56). Javier Aguirre Vizuet. Op.Cit. pag 46

templos que debían quedar expeditos para los oficios divinos, "calificando escrupulosamente la necesidad y utilidad del caso" (57), además, debían consultar al Gobierno las providencias para el cumplimiento de dicha ley. En la "Ley sobre el Estado Civil de las Personas" (58), designaban las poblaciones donde residirían los Jueces del Estado Civil, calificaban los impedimentos sobre el matrimonio sin necesidad de ocurrir al Juez de Primera Instancia, imponían contribuciones para dotar a los Jueces del Estado Civil; imponían aranceles en cuanto a los derechos sobre las actas de nacimiento, arrogación, subrogación y reconocimiento de hijos. En el Decreto del Gobierno que se "declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos" (59), el Gobernador del Distrito, cuidaba que se establecieran cementerios en las poblaciones que necesitaran nuevos, que estos estuvieran fuera de las poblaciones pero a distancia corta de ellas, tomando las medidas necesarias para su cuidado, establecían las cuotas para los que deseen el servicio y los que no lo soliciten, serían enterrados en la fosa general, además, recaudaban y administraban estos fondos para el mantenimiento de los cementerios, dictaban las medidas necesarias para la conservación, salubridad, limpieza y decoro de estos lugares. En la "Ley sobre Libertad de Cultos" (60) expedían reglamentos y ordenes sobre actos religiosos sometiendo a bases

(57). Tena Ramirez Op. Cit. pag 640

(58). Idem p. 648

(59). Idem p. 656

(60). Idem p. 660

y criterios muy estrictos señalados en la ley ,además, quedaba a su más estrecha responsabilidad el poner en práctica la leyes dadas en relación a cementerios y panteones. Por último en el decreto en que quedaban secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia⁽⁶¹⁾ , el Gobierno de la Unión se encargaba del cuidado, dirección y mantenimiento de dichos establecimientos en el Distrito Federal, arreglando su administración como le pareciera conveniente.

En 1874 se reestablece el sistema bicameral nombrandose dos senadores para el Distrito Federal.

Como ya lo mencionabamos, en el periodo posterior a las Leyes de Reforma, con Porfirio Diaz en el poder se emitieron decretos y reformas que son importantes para la historia del Distrito Federal los cuales se detallan a continuación:

Los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, los cuales, hasta la fecha continua su vigencia, establecen los limites con los Estados de Morelos y de México respecto del Distrito Federal, estableciendo 22 municipalidades, organizadas a su vez en Distritos.

(61). Idem p.665

Por decreto de 16 de diciembre de 1899 se establece una nueva división territorial en el Distrito Federal, quedando ésta como sigue⁽⁶²⁾:

1. Municipalidad de México

2. Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco.

3. Prefectura de Ascapotzalco de Porfirio Díaz, con las municipalidades del mismo nombre y de Tacuba.

4. Prefectura de Tacubaya, con municipalidades del mismo nombre, Mixcoac, Santa Fé y Cuajimalpa.

5. Prefectura de Coyoacan, con Coyoacan y San Angel.

6. Prefectura de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtapalapa.

7. Prefectura de Xochimilco, con las municipalidades de Xochimilco, Haatahuacan, Atsnco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Actopan y Octotepsc..

Con la reforma del 31 de octubre de 1901, se da la facultad al Congreso de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios, suprimiendo los derechos políticos de los ciudadanos que se consagraban en el texto original de la Carta del '57. En la ley de esta fecha se incluye al Distrito Federal como parte de la

(62). Aguirre Vizuet. Op Cit. pag.49

Federación. La organización interna del Distrito Federal quedo en manos del Congreso de la Unión sin estar subordinado a base alguna establecida en la Constitución.

En 1903 se divide al Distrito Federal en trece municipalidades: la de México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacan, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

Esta división estaba contenida en la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, donde se dispone, además, se ratifica, que el Congreso de la Unión expediría las disposiciones jurídicas en lo relativo al regimen interior del Distrito Federal, además procedía en los aspectos administrativos políticos y municipales con intervención del Poder Ejecutivo, que a su vez, ejercía su mandato a través de la Secretaría de Gobernación⁽⁶³⁾ auxiliados de tres funcionarios dependientes de la misma: El Gobernador del Distrito Federal, El Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas; los cuales formaban el Consejo Superior de Gobierno encargado de la Administración del Distrito Federal, convirtiendo al Distrito federal "en una dependencia más del Ejecutivo de la Unión"⁽⁶⁴⁾. La facultad

(63). En 1900 el Congreso autoriza al Presidente de la República la reforma de la organización política y municipal del Distrito Federal, y el Congreso atendía las cuestiones legislativas, tendencia que se acentuó con estas disposiciones

(64). Ignacio Burgos; Op. Cit pag. 935

reglamentaria quedaba en manos del Presidente de la República escuchando a las autoridades mencionadas y a los ayuntamientos. Esta ley quita a los ayuntamientos la administración municipal, dejando su inspección al Gobernador del Distrito Federal, persistiendo tan solo para ellos, las facultades de vigilancia sobre las actuaciones de los prefectos políticos, de consulta en determinados asuntos y de iniciativa para la adopción de las medidas que se deberían tomar en cada caso.

El Gobernador y los Prefectos eran nombrados directamente por el Presidente de la República; durante la Dictadura de Díaz, los prefectos se transformaron en Jefes Políticos, desapareciendo el sistema municipal reestablecido por Juárez.

CAPITULO TERCERO

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL

1.- Textos originales de la Constitución de 1917 sobre la existencia y la organización del Distrito Federal.

A la muerte de Madero en la conocida "Decena Trágica", el Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoce al Presidente Victoriano Huerta, el cual trata de reimplantar el orden constitucional convocando a un nuevo Congreso Constituyente, del cual se inician las pláticas preparatorias en Queretaro, siendo firmada la Constitución el 31 de enero de 1917 y promulgada el 5 de febrero entrando en vigor el 10 de mayo del mismo año reformando a la Constitución de 1857. Los primeros en realizar el juramento de guardarla fueron los diputados y en seguida el ya nombrado Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, Venustiano Carranza.

La forma de Gobierno adoptada en esta Constitución fué una República representativa, democrática y federal, se establece al Supremo Poder de la Federación dividido en tres Poderes Federales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Dentro del proyecto de Carranza presentado a la Asamblea Constituyente el 10 de diciembre de 1916⁽⁶⁵⁾, proponía al Distrito Federal en su artículo 43, como parte integrante de la Federación, sin hacer alusión alguna al Estado del Valle de México, los límites eran reconocidos en el artículo 44 los cuales eran los señalados en los decretos de 1898, sin embargo proponía agregar otros territorios que no se contenían en los citados decretos; estos eran: Los Distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, "fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo", por lo cual en el artículo 45 se preveía las modificaciones que por lo anterior habría que hacerle al Estado de México. Resulta interesante que Carranza le quiere dar al Distrito Federal toda la extensión que comprende la amplitud geográfica del Valle de México, dejándolo así, como una unidad geopolítica. También es importante destacar que en este proyecto no se previó que la traslación traería consigo la erección del Estado del Valle de México, aunque como veremos adelante, subsiste la facultad del Congreso de cambiar la residencia de los Poderes Federales, el Estado del Valle de México es la causa determinante de la simple traslación de los Poderes a otro lugar distinto a la ciudad de México.

En cuanto a las facultades del Congreso contenidas en el artículo 73 del proyecto carransista, en la fracción V, se

(65). Tena Ramirez Op. Cit. pag.764-803

señalaba que tenía facultad "para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación" y en la fracción VI para legislar en el Distrito Federal y territorios de acuerdo a ciertas bases; se reconocía al municipio como base de la organización del Distrito Federal; los municipios debían tener sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes, cada municipio estaría a cargo del Ayuntamiento de elección popular directa, a excepción de la Municipalidad de México, la cual estaría a cargo de los comisionados que determine la ley; el Distrito Federal estará a cargo de un Gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; los Magistrados y jueces serían nombrados por el Congreso de la Unión, en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, gozando del mismo fuero; por último, el Ministerio Público en el Distrito Federal estaría a cargo del Procurador General que residirá en la ciudad de México, el cual es removido y nombrado libremente por el Presidente de la República.

Los propósitos del Primer Jefe Carranza eran militares, políticos y civiles, el Distrito Federal cuenta con defensas naturales, decía que esas fortificaciones naturales eran muy fáciles de defenderlas; además exaltó sus recursos propios que son adecuados para ser la residencia de los Poderes Federales.

Las sesiones del Congreso Constituyente en materia del Distrito Federal, se realizaron el 8, 13, 14, 15, 17 y 26 de enero de 1917; en estas sesiones, el lugar de residencia de los Poderes Federales ya no fue motivo de discusión estableciéndose en la Ciudad

de México. Respecto de la amplitud del Distrito Federal, se desechó lo propuesto en el proyecto de Carranza, debido a la serie de ajustes que se harían al Estado de México en su territorio, sin embargo, se deja la posibilidad al Congreso General de modificar el territorio para el caso de que se erigiera el Estado del Valle de México, al cambiar de residencia los Poderes Federales.

Nuevamente se presentó el problema de los derechos políticos de los Ciudadanos del Distrito Federal ya que en el proyecto de 1916 se determina que la integración del Ayuntamiento de la Municipalidad de México fuese determinada por comisionados que la ley determinara; los principales opositores a lo anterior fueron Heriberto Jara, Martínez Escobar y Espinoza. Todos ellos no estaban de acuerdo con conculcarle los derechos políticos a los ciudadanos de la Ciudad de México, en lo que a su régimen municipal se refiere. Jara dijo literalmente "No encuentro razón fundamental para sustraer a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades de la República"⁽⁶⁶⁾.

El razonamiento de los opositores era que si bien la existencia de dos poderes, el local y el federal, era el motivo para excepcionar al régimen municipal del Distrito Federal; en los Estados tendría que desaparecer el Ayuntamiento de la ciudad en la que se encuentra su capital o formarse por designación del Ejecutivo del Estado, ya que existe entre ellos la misma relación que en el caso

(66). Arneiz Amigo Aurora Op. Cit. Revista de la Facultad de Derecho...p.137.

de los Poderes Federales y locales en el Distrito Federal. Jara consideraba que no era justo ni razonable que a la ciudad más populosa de la República se le privara de un Ayuntamiento propio.

Para dar solución a los conflictos entre poderes federales y locales, Jara, sugería que la policía estuviera a cargo del Gobernador del Distrito Federal y no del Municipio de la ciudad de México, decía Jara: *"es imprescindible que las personas encargadas tanto del Ayuntamiento como de los Poderes Federales se caractericen por su honradez. Que no hagan negocios personales, que no distraigan los fondos sino que se empleen en asfaltar las calles céntricas de la ciudad y realicen los demás servicios públicos"*⁽⁶⁷⁾.

De lo que se señalaba respecto de la imposibilidad de que el Ayuntamiento se sostuviera económicamente con sus propios recursos, Jara señalaba que si percibía todas las contribuciones que le correspondía, habría hasta un superavit.

Martínez Escobar se sumó al voto de Jara alegando que si bien Porfirio Díaz restringió las facultades de los municipios, la Constitución debía crear un Ayuntamiento libre de toda atadura.

En defensa del dictamen, el diputado Machorro y Narvaez, sostuvo que debido a la nueva organización municipal que se proponía, se haría incompatible con la existencia de ayuntamientos en el Distrito Federal ya que las facultades de estos se verían muy

(67). *Idem* pag. 138.

limitadas, "lo cual; resultaría denigrante e insostenible"⁽⁶⁸⁾. Realizó una exposición, haciendo alusión al antecedente que existía cuando los poderes residieron en Veracruz, donde la Secretaría de Gobernación tuvo dificultades con el Gobierno del Estado por cuestiones de carácter municipal ya que el Gobierno defendía su soberanía local y la Secretaría de Gobernación quería intervenir de alguna forma, de lo cual se desprendieron algunos choques. En ese orden de ideas Machorro Narvaez señalaba que se debía atender a las razones políticas que traería la duplicidad de poderes en un solo sitio y a la completa independencia que deben tener los Poderes Federales.

Por otro lado Palavicini destacaba que era a los representantes de la República a quienes tocaba controlar los intereses de la ciudad de México, designando autoridades para que representaran su poder. Por lo que toca a su sostenimiento Palavicini decía que no era autónoma, vivía de los recursos de la Federación, "ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de las entidades federativas para su embellecimiento"⁽⁶⁹⁾, a lo cual no tendrían más derecho los municipios de la ciudad de México, además, las rentas de los municipios no bastarían para su sostenimiento, para el establecimiento del Municipio se requiere de una ciudad libre con capacidad de sufragar todas sus obligaciones; decía Palavicini

(68). Díaz Alfaro Salomón. Op. Cit. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución...pag.210.

(69). Arnaiz Amigo Aurora. Op. Cit. Revista de la Facultad de Derecho...p.138

que en la ciudad de México son los Poderes Federales los que sufragarían los gastos de servicios públicos y educación, entre otros. "Son los Estados de la Federación los que suministran los fondos a través del Congreso de la Unión...en caso de que existiera el Municipio de la ciudad de México la altura de los problemas no sería alcanzada por las gentes que integrarían el Ayuntamiento".

Finalmente, en relación a la excepción hecha a la Municipalidad de México, con respecto a la "elección por medio de comisionados que determine la ley" fué desechada por 90 votos en contra y 44 a favor, el artículo 44 quedó aprobado como se mencionó en el proyecto, además se acordó que el Gobernador fuera nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El Constituyente de 1916-1917 fué receptivo a la realidad demográfica y territorial de la ciudad de México, a su tradición municipal y a su historia, por lo que en el texto original de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"⁽⁷⁰⁾ consagró con respecto al Distrito Federal lo siguiente: en su artículo 43 incluye como se propone en el proyecto de Carranza, al Distrito Federal como parte de la Federación; en el artículo 44 desechándose la propuesta de Carranza, los límites de la Ciudad de México permanecen como estaban señalados en los decretos de 1898 que alcanzaron rango de ordenamiento constitucional, y en caso de que existiera la traslación de los Poderes Federales a otro sitio,

(70). Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p.p. 817-881.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

"se erigira el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General", de esta forma el Congreso podrá señalar al Estado erigido, una extensión igual, mayor o menor de la del Distrito Federal en la ciudad de México.

La Constitución de 1917 señala en su artículo 73 las Facultades del Congreso lo cual no varió con respecto al proyecto formulado por Carranza, en su fracción V faculta al Congreso para cambiar la residencia de los Poderes de la Federación; sin embargo, en la fracción VI, encontramos modificaciones con respecto al mencionado proyecto; se faculta al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometindose a las siguientes bases:

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, el cual lo ejercerá por conducto de lo órganos que determine la ley respectiva.

2a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Gobernador del mismo, el cual dependerá directamente del Presidente de la República quien lo nombrara o removera libremente -lo cual no difiere mucho del proyecto-. Así mismo se reconoce el régimen municipal, disponiendo que cada municipalidad debería contar con recursos propios para subsistir, teniendo un Ayuntamiento de elección a su cargo, no haciendo la excepción que se propone en el proyecto carranzista en relación con la ciudad de México.

3a. En esta base se determina que en cuanto a los Territorios

Federales, sus Gobernadores acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.

4a. Los Magistrados y Jueces de Primera Instancia serán nombrados por el Presidente de la República sometiendo a la aprobación de la Cámara de Diputados, se dispone un sistema de sustituciones por faltas temporales o por defunción, renuncia e incapacidad en el cual intervienen el nombramiento del Presidente de la República y la aprobación de la Cámara de Diputados o en sus recesos la Comisión Permanente; su remuneración no podrá ser disminuida y su encargo durará seis años pudiendo ser reelectos, podrán ser removidos de su encargo en casos de mala conducta, previo juicio de responsabilidades.

5a. Al igual que en el proyecto de Carranza el Ministerio Público estará a cargo de un Procurador General que residirá en la ciudad de México, será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Dentro de las facultades y obligaciones del Presidente consagradas en el artículo 89, en la fracción II se le otorga la facultad de nombrar y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal.

Con motivo de la Constitución de 1917, se promulgó el 13 abril de ese mismo año la "Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales", en la cual se otorgaba al Gobernador de

Distrito Federal facultades que hacían ineficaz el sistema municipal planteado en la Constitución, poniendo a su cargo: la seguridad pública, la vigilancia de cárceles y penitenciarias, llevaba la vigilancia de la Hacienda Pública, cuidaba los servicios hospitalarios, consultorios y casas de asistencia; ejecutaba obras públicas, tenía a su cargo censo y estadísticas del Distrito Federal, nombraba y removía a los funcionarios y empleados, estaba al mando supremo de la policía, atendía la conservación y reparación de caminos vecinales fuera del cargo de los municipios, cuidaba la prestación de servicios públicos educativos, vigilaba que los municipios estuvieran al corriente con sus catastros y expedía, con aprobación del Presidente de la República, los reglamentos para los servicios públicos del Distrito.

En esta ley se sostenía al Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal y al igual que en la Constitución de 1917, se dispuso que el Gobernador del Distrito Federal dependería del Presidente de la República, siendo nombrado y removido libremente por este último.

Los miembros del Ayuntamiento, según la "Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales" eran designados por elección popular directa y se renovaban por mitad cada año, quedando formado por veintiocho consejales y en las demás municipalidades por quince cada uno, bajo la supervisión del Gobierno del Distrito. La división municipal se respetó

provisionalmente y se conservaron vigentes los reglamentos que no se opusieran a la Constitución.

El Ayuntamiento del Distrito Federal quedó instalado el 10 de junio de 1917; la primera autoridad política era el Presidente Municipal quien se auxiliaba con delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad y cuyas facultades eran las de hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias, etc. así como para imponer multas y arrestos y conservar el orden y la tranquilidad pública.

2.- Las Reformas Constitucionales sobre el Distrito Federal desde 1917 hasta 1990.

En virtud de que la organización municipal en el Distrito Federal era poco eficiente y carente de medios para su aplicación, el 18 de abril de 1928 el Presidente Obregón envía una iniciativa de reformas, en la cual se pide la supresión de los ayuntamientos, misma que no fué aprobada; el 12 de mayo la modifica y remite una nueva al Congreso que es aceptada con la aprobación de la Legislaturas de los Estados.

Al enviar la iniciativa, Obregón, analiza la situación municipal de la ciudad de México, en la cual, a través de la historia, la administración municipal era controlada por el Congreso General y el Ejecutivo de la Nación, por lo que en la vida independiente del país no existió un verdadero poder municipal para la ciudad de México; solo de manera teórica, existieron ayuntamientos con funciones restringidas y absorbidas por los Poderes Federales con lo que se hicieron inoperantes los municipios. En 1917, el régimen municipal nació incompleto e inexistente y tan solo era autónomo en la teoría, esto aunado al enfoque histórico legal, histórico-político y el administrativo que dió la experiencia del sistema desde 1917 a la fecha, se ameritaba la desaparición del sistema municipal de la capital del país.

Para dictaminar acerca del particular, las comisiones

encargadas, toman en cuenta los aspectos históricos del Distrito Federal a través de las Constituciones mexicanas, ya analizadas en el presente trabajo, de lo cual se desprendía que en historia constitucional de nuestra nación, el Congreso Federal y el Ejecutivo Federal, habían estado controlando la administración municipal del Distrito Federal.

Otro aspecto que se toma en cuenta es que el artículo que sirve de base para el Municipio Libre⁽⁷¹⁾ excluye a la Ciudad de México del régimen municipal para evitar los conflictos entre los municipios y el Ejecutivo Federal, sin embargo, el artículo 73 fracción VI también señala dicho régimen para el Distrito Federal sin corresponder a la idea original de su establecimiento en los Estados; el Gobernador del Distrito Federal "no viene a ser otra cosa que un Jefe Político de grado máximo"⁽⁷²⁾ ya que depende directamente del Presidente de la República.

El maestro Salomón Díaz Alfaro señala: "El propósito de Obregón era doble: uno político, suprimir los ayuntamientos en el Distrito Federal, otro práctico, dejar una ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente el Distrito Federal"⁽⁷³⁾.

(71). Artículo 115 de la Constitución de 1917

(72). Arnaiz amigo aurora Op. Cit. Revista de la Facultad de Derecho...p.143

(73). Díaz Alfaro Salomón. Op. Cit. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución...p.213

La Comisión Revisora era partidaria del régimen municipal en los Estados, más no, en el Distrito Federal debido al pésimo funcionamiento de los Ayuntamientos y la falta de eficiencia de los servicios públicos por lo que se hace clara la necesidad de la Reforma legal; dicha Comisión concordó con Obregón y propuso la creación del Consejo Hacendario del Distrito Federal siendo integrado por un Tesorero General y subtesoreros, tantos como municipios existieran en el Distrito Federal con funciones de estudio y aprobación de la Ley de ingreso de la entidad; el Consejo Ejecutivo de Administración, por último señala la Comisión que debiera reformarse el artículo 73 fracción VI decretando la desaparición del Gobierno Municipal Autonomo del Distrito Federal.

Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación realizaron modificaciones a la iniciativa dejando al Presidente de la República a cargo del Distrito Federal quién lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva; Obregón propuso para el encargo de la administración del Distrito Federal al Consejo Hacendario y el Consejo Ejecutivo de Administración.

En contra del dictamen se pronunció el grupo laborista representado por Lombardo Toledano, Ricardo Treviño y Cortés Herrera, apoyando al municipio Libre tanto en los Estados como en el Distrito Federal, a pesar de su oposición, aceptaron la necesidad de dar una mejor atención a los servicios públicos unificando criterios y mandos, lo cual según Lombardo Toledano, se traduce en un problema

de caracter técnico y no político, además expresó el temor de que el Municipio Libre fuese suprimido en todo el país, por lo cual propuso que se buscaran formas de darle efectividad en el Distrito Federal, en lugar de pensar en su eliminación, es decir, buscar su democratización resolviendo el problema técnico mediante la creación de un órgano homogéneo único encargado de la administración de los servicios públicos.

A la defensa del dictamen el diputado Cerisola, destacó la incapacidad de los municipios para la prestación de los servicios públicos, además de que los conflictos entre las autoridades federales y locales retardan su cumplimiento. Respecto de la preocupación de Lombardo Toledano de que se suprimiera el municipio en todo el país, Cerisola aclaró que se requería la reorganización del Distrito Federal para la mejor prestación de servicios públicos, pero que el municipio libre en los Estados debía fortalecerse y consolidarse y no así en el Distrito Federal, por no tratarse de un Estado.

Francisco Ramirez Alfonso, otro diputado que defendía la misma postura que Cerisola, manifestó que si se mantenía el régimen municipal en el Distrito Federal, cada municipio dictaría sus propias disposiciones acerca del tráfico, calzadas, policía, salubridad, etc. y esto traería consigo conflictos y fricciones e innumerables complicaciones.

A pesar de la discusiones, el dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación fué aprobado por una mayoría de 40 votos y refrendado por la Legislaturas de los Estados; se dispuso que "el Congreso tendría facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal" y que *"El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercera por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva"*(74); el Poder Judicial se integraría por Tribunales del orden común, distintos a los Tribunales Federales.

En virtud de la reforma antes mencionada el 31 de diciembre de 1928 el Congreso de la Unión expidió la "Ley Orgánica del Distrito y de los Territorio Federales" en donde se crea el Departamento del Distrito Federal, órgano a través del cual el Presidente ejercería su Gobierno y estaría a cargo del Jefe del Departamento, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, sus funciones eran de caracter gubernativas encomendadas por el mismo Presidente y eran desempeñadas con el auxilio de un Consejo Consultivo que representaba a diversos sectores del población, se le encargan, además, facultades decisorias en todos los asuntos concernientes a la expresada entidad, la cual fue dividida en delegaciones (trece) y subdelegaciones; en cada Delegación había un Consejo Consultivo con funciones de administrar, recibir opiniones y denuncias, así como consultas e inspecciones. En 1930 se reestablecen doce cuarteles y se

(74). Artículo 73 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

mantienen las trece delegaciones.

En 1934 en la Ley de Secretarías de Estado, en su artículo 10, se declaró al Distrito Federal como parte de la Administración Pública Federal.

El 31 de diciembre de 1941 se crea una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en la que se dan nuevas formas de división territorial, aunque se ratifican los decretos de 1898, el Distrito Federal quedaba dividido en Delegaciones de la siguiente manera:

"Villa Gustavo A. Madero

Azcapotzalco

Ixtacalco

Coyoacan

Villa Alvaro Obregon

La Magdalena Contreras

Cuajimalpa

Tlapan

Ixtapalapa

Xochimilco

Milpa Alta

Tlahuac⁽⁷⁵⁾

(75). Aguirre Vizzuet Op Cit. p.58

Se dan además, nuevas ideas en materia administrativa en el Gobierno del Distrito Federal al cual se le denomina "Departamento Central", la nueva ley que sustituye a la de 1928, establece las normas a que se sujetan la organización y funcionamiento del mencionado Departamento, además reglamenta las disposiciones contenidas en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución. Se ratifica que, es el Congreso el facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y que el Gobierno estaría a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería a través de Jefe del Departamento, auxiliado por un Consejo Consultivo, Delegados y Subdelegados.

De acuerdo con esta nueva Ley al Departamento lo integraban las direcciones de Gobernación, de Trabajo y Previsión Social, de Obras Públicas, de Agua y Saneamiento, de Tesorería, de Egresos, de Servicios Legales, de Acción Social, de Servicios Administrativos, de Servicios Generales, de Catastro, de Tránsito y la Jefatura de Policía.

En la Ley Orgánica de 1970 se crean cuatro Delegaciones más: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuhutemoc, suprimiéndose para todas las categorías políticas de Villas, Ciudades o Pueblos, se determinan los límites para cada una; los Delegados y Subdelegados son nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República. El Consejo Consultivo se integró por Juntas de vecinos. El Jefe del Departamento adquiere diferentes

denominaciones aplicables al mismo sin variar sus funciones, tales como Regente, Gobernador del Distrito Federal y la de Jefe de Departamento, entre otras, el mismo será auxiliado en sus funciones por el ya mencionado Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, Delegados y Subdelegados y por tres Secretarios Generales de los cuales uno debe ser Licenciado en Derecho, y por un Oficial Mayor.

En 1977 la base 2a de la fracción VI es reformada para introducir dos nuevas formas de participación ciudadana: el referendun y la iniciativa popular; instituciones democráticas con las que se trataba de mejorar la vida política en el Distrito Federal; comienza una fuerte preocupación por conciliar el ejercicio de los Derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal con la naturaleza de la entidad, sin embargo, ambas instituciones carecieron de aplicación práctica. En esta preocupación de dar derechos políticos a los ciudadanos y democratizar al Distrito Federal en 1978 se forman los Comités de Manzana y en 1980 se estableció la elección directa del ciudadano que desempeñara la Presidencia del Consejo Consultivo.

A raíz de la reforma constitucional de 1977 se crea una nueva Ley Orgánica en la cual, a través de su vigencia, con algunas reformas posteriores, se le fué dando una nueva estructura al

Departamento del Distrito Federal, esta estructura que permaneció vigente hasta 1993 fué la siguiente⁽⁷⁶⁾:

- Jefatura del Departamento
- Secretaría General de Gobierno
- Secretaría General de Planeación y Evaluación
- Secretaría General de Obras
- Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología
- Secretarías Generales Adjuntas
- Secretaría General de Desarrollo Social
- Secretaría General de Protección y Vialidad
- Oficialía Mayor
- Tesorería
- Contraloría General
- Delegaciones Políticas

De esta manera se constituye la organización administrativa del Distrito Federal, por unidades administrativas centralizadas, que son, todos los órganos mencionados con anterioridad, a excepción de la Delegaciones Políticas que son órganos administrativos desconcentrados que al igual que los primeros integran a dicha organización.

(76).Artículo 3o de la Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

En base a esta Ley Orgánica el territorio del Distrito Federal quedó dividido en dieciséis Delegaciones Políticas según lo disponía en su artículo 14:

- I. Alvaro Obregón;
- II. Azcapotzalco;
- III. Benito Juárez;
- IV. Coyoacán;
- V. Cuajimalpa de Morelos;
- VI. Cuahutemoc;
- VII. Gustavo A. Madero;
- VIII. Iztacalco;
- IX. Iztapalapa;
- X. La Magdalena Contreras;
- XI. Miguel Hidalgo;
- XII. Milpa Alta;
- XIII. Tlahuac;
- XIV. Tlalpan;
- XV. Venustiano Carranza; y
- XVI. Xochimilco.

En 1987 continuando con ese esfuerzo reformista de dar a los habitantes del Distrito Federal derechos políticos que los ciudadanos de todos los Estados de la República poseen, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal lo cual es calificado como un avance hacia la democratización de la entidad. En los debates de esta reforma se consideró compatible la existencia de

nuevos canales y formas de participación popular en la sede de los Poderes Federales, que por la naturaleza de esta, deben ser distintos a los demás Estados de la Federación; la Asamblea de Representantes se consideró, entre las comisiones que presentaron el dictamen, como el órgano que asegura a un tiempo la participación ciudadana en la solución de los problemas que les ocupan además se preserva el carácter de entidad federal y no soberana del Distrito Federal. La Asamblea de Representantes, a diferencia del referendun y la iniciativa popular, ha tenido gran credibilidad y su balance de actividades ha sido positivo.

Las Facultades de la Asamblea eran consignadas en el Código Federal Electoral, en su título noveno, entre las más importantes se encuentran el proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios a efecto de que los considere en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, además, de la facultad de iniciar ante el Congreso de la Unión, Leyes o Decretos en materias relativas al Distrito Federal; se le considera en la legislación electoral como un órgano de representación ciudadana con autonomía y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen Gobierno, realiza funciones de control en la administración pública del Distrito Federal y promueve acciones de participación ciudadana.

El decreto publicado en Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987 señala que la Asamblea de Representantes era un órgano de representación ciudadana, sin embargo solo podía

reglamentar y dictar bandos y ordenanzas acerca de materias relacionadas con la vida cotidiana de la capital dejándole la facultad legislativa al Congreso de la Unión y a la Asamblea tan solo la facultad de iniciar leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, por lo que en un principio se vieron muy restringidas sus funciones. Además de las mencionadas facultades, la Asamblea de Representantes contaba con facultades relacionadas con la materia administrativa como lo fué el recibir informes de autoridades administrativas respecto de la ejecución y cumplimiento de presupuestos y de servidores públicos respecto del desarrollo de las obras o servicios encomendadas; otra facultad que se menciona en la reforma fué la de aprobar el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República. Visto lo anterior la Asamblea no contaba con las facultades necesarias para poder ser un órgano de fuerza legislativa, más bien en un principio era un órgano que servía de foro para las propuestas ciudadanas pero no era capaz de darle solución a problemas que necesitaban de una mayor atención ya que la facultad de iniciativa no fué suficiente; más adelante en el siguiente capítulo haremos un análisis de la situación actual de la Asamblea, la cual resulta distinta a lo que fué en la reforma a la que nos estamos refiriendo, sin embargo, es importante destacar que con el decreto de 1987 se sienta un precedente y se da pié para lo que podría significar la independencia del órgano legislativo del Distrito Federal.

3.- La Reforma Constitucional de 1993 sobre el Distrito Federal.

La idea de otorgar los Derechos ciudadanos del Distrito Federal en la misma medida que los tienen los del resto de la República hizo necesaria una reforma constitucional en la cual, si bien, no se les otorgó derechos políticos característicos de un Estado, se trato de conjugar las características de la sede de los Poderes Federales con nuevas formas democráticas que no fueran en contra de la naturaleza de la misma creando órganos sujetos a la elección de los ciudadanos sin crear un nuevo poder local que interfiera con el ambito de competencia del poder federal.

En 1992 se comienzan las discusiones acerca de la Reforma Política de la Ciudad de México ante la II Asamblea de Representantes⁽⁷⁷⁾, firmada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; en esta reforma se propone la elección de ayuntamientos en la Ciudad de México, petición encabezada por los miembros del Partido Acción Nacional.

En la comparecencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal se hizo referencia a las situaciones históricas que vivió la Ciudad de México en la época de sus diferentes Constituciones a las cuales ya hemos hecho referencia, en las que el Distrito Federal

(77).Creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

ha sido gobernado de manera distinta de los Estados y se hizo, además, referencia a la necesidad de una Reforma que se adecuara a mantener y mejorar lo que a la fecha funciona bien, y realice los cambios que se requieran para la democratización del Distrito.

Para tales efectos se llevaron a cabo diversas reuniones entre el entonces Jefe del Departamento, Manuel Camacho Solís y miembros de diversos sectores de la población y de los Partidos Políticos; la primera de ellas se dió con representantes de cinco partidos registrados en la Secretaría de Gobernación en la que se acordaron cuatro puntos, destacandose la celebración de reuniones con la Cámara de Diputados y del Senado de la República, así como con especialistas, académicos, organizaciones sociales y la ciudadanía, esto con el objeto de obtener mayor información, además de realizar análisis sobre otras ciudades del mundo que fuesen sede de los Poderes de su país; en este orden de ideas haremos mención de las reuniones más significativas para la reforma política de nuestra ciudad.

En la reunión celebrada entre el Comité Regional del Distrito Federal de Acción Nacional y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el día 26 de mayo de 1992, el PAN, entregó un documento en el que insiste en la necesidad de democratizar la vida política de la capital del país y para ello, precisa una elección popular de autoridades y proponen la erección del Estado número 32 con elección directa de Gobernador y de su propio Congreso Local, así como su Ayuntamiento, es decir, la existencia de un Gobierno propio

mediante elección directa. Para llevar a cabo dicha propuesta, se establece la creación de una Comisión abocada al estudio comparativo de otros Gobiernos de las capitales del mundo.

En reuniones posteriores, algunos partidos coinciden en sus propuestas, la idea principal de estas era la ampliación de la vida democrática en el Distrito Federal, ya que - coinciden las representaciones de los partidos políticos- mientras los habitantes de toda la república eligen a sus gobernantes, en la ciudad de México, los habitantes, carecen de ese derecho. Entre los representantes de los partidos más importantes destacan los diputados Gilberto Rincón Gallardo del Partido de la Revolución Democrática (PRD); Manuel Terrazas Guerrero del Partido Frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional (PFCRN) y otros del Partido Popular Socialista (PPS), que coincidían en darle igualdad a los habitantes de los 31 Estados y los del Distrito Federal.

Haciendo más aportaciones sobre el tema, el Diputado Roberto Acevedo del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), sostuvo que la democratización del Distrito Federal haría una ciudadanía más participativa y esto se conseguiría mediante elecciones limpias y libres.

En la reunión del 28 de mayo de Manuel Camacho, Jefe del Departamento y la representación del PRD, los miembros de este partido, defendieron, que en los próximos debates, se escucharan las intervenciones multilaterales en agenda abierta sin omitir a la

ciudadanía, de esta manera la discusión se hace más democrática y en igualdad de condiciones de todos los partidos frente al Gobierno; al respecto Camacho Solís señaló que están solo eran discusiones primeras en las cuales se manejaban propuestas iniciales, más no definitivas que traerían como consecuencia nuevas discusiones en las que tendrían que intervenir la ciudadanía, así como los representantes sociales y políticos.

En reunión del Jefe del Departamento del Distrito Federal y la representación del Partido Popular Socialista (PPS) se entregó un documento en el que se aboga por la creación de un nuevo Estado con el nombre de Anáhuac con sus tres poderes propios y su división municipal por elección directa, lo cual resulta totalmente incongruente con la idea del Distrito Federal.

Posteriormente se reunieron los miembros de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Senadores de la LV legislatura y Camacho Solís, en ella el Senador Jesús Rodríguez y Rodríguez calificó a los ciudadanos del Distrito Federal como "ciudadanos de segunda" porque no eligen directamente a sus representantes, sin embargo se recalca la necesidad de crear un Gobierno especializado para el Distrito Federal diferente al del de los Estados. El Senador hizo referencia a diversas situaciones que se presentaron el siglo pasado en el que existieron instituciones que impedían un Gobierno democrático municipal y en 1917 Carranza opinó sobre la imposibilidad del establecimiento de un Gobierno municipal en la ciudad de México, sin embargo existió durante ocho años en los cuales

existieron conflictos entre los Poderes Federales y los municipios del Distrito Federal.

Respecto de las limitantes presupuestales que se argumentaron en los debates del Constituyente de 1916-17, el Senador Carlos Salas Gutierrez recordó al Jefe del Departamento del Distrito Federal que el gasto para dicha entidad en 1992 sería cubierto en un 98.5% por recursos provenientes de quienes aquí habitan y que solo el 1.5% provenía de transferencias del Gobierno Federal y esto sería utilizado para programas de solidaridad.

El 17 de Junio el Jefe del Departamento se reunió con los representantes del PARM que abogaron por la participación ciudadana en la elección de autoridades de manera directa para lo cual establecieron tres requisitos: lograr la autonomía política, la eficacia administrativa y la autoeficiencia económica; posteriormente los miembros de PFCRN en otra reunión el 22 de junio otorgaron un documento en el que se pide el establecimiento de libertades políticas de la ciudadanía mediante la restitución de los derechos conculcados hace años, garantizando la participación del pueblo en las acciones del Gobierno local.

El 6 de julio la reunión fue con la representación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en esta ocasión se entregó un documento en el cual se pretende ampliar la participación democrática de los habitantes del Distrito Federal realizando una reforma en la que se haga compatible esta propuesta democrática con

la soberanía del Gobierno Federal lo cual se debe hacer tomando en cuenta las propuestas ciudadanas. El PRI fija su posición en cuatro puntos: "La instauración de un Gobierno propio para la ciudad, fortalecer las funciones de la Asamblea de Representantes, perfeccionar los mecanismos de representación vecinal, dar más eficacia y más prestación de servicios urbanos" (78).

Después de las jornadas de discusión realizadas para la reforma política del Distrito Federal, en las cuales la idea principal era la de devolverle a los ciudadanos de dicha entidad sus derechos políticos y encontrar formas democráticas para la elección de autoridades; el Congreso de la Unión emitió en 1993 el "Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (79). Esto fue resultado de que además de las discusiones a las que hicimos mención anteriormente, se realizaron múltiples consultas, mesas rondas, simposiums, conferencias y demás actos en los que se encontró la participación de la ciudadanía, maestros de Derecho, y la obligada participación de los partidos políticos, sin embargo la resolución final fue inclinada por la propuesta que presentaron los

(78). Arneiz Amigo Aurora. Op. Cit. Revista de la Facultad de Derecho... pag.149

(79). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993.

representantes del Partido Revolucionario Institucional.

Mediante dicho decreto se determina como obligación de los habitantes del Distrito Federal a contribuir con el gasto Público de dicha entidad, así como el de la Federación al igual que los habitantes de los Estados contribuyen con el gasto del lugar donde residen.

En el artículo 44 Constitucional reformado se hace incapié en señalar a la *"Ciudad de México como el Distrito Federal, sede de los Poderes Federales y Capital de los Estados Unidos Mexicanos"* dejando al territorio como se dispuso en los decretos de 1898 y se deja subsistente la situación del cambio de lugar de la residencia de los Poderes, que si se da, entonces se erigirá en ese territorio el Estado del Valle de México con los límites y extensión que les asigne el Congreso General.

El artículo 73 fracción VI que durante tantos años sirviera de base para la organización del Distrito Federal, tan solo deja a salvo la facultad reglamentaria del Congreso con respecto al Distrito Federal, sin embargo, se establece una limitación al dejar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal materias exclusivas para legislar en ellas. En la Fracción VIII del mismo precepto se otorga al Congreso la Facultad de aprobar los montos de endeudamiento que se requieran para el Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Ejecutivo informará al Congreso anualmente, dicha autoridad, a su vez, recibirá un informe del Jefe del Distrito

Federal acerca del ejercicio de los recursos otorgados de los montos de endeudamiento, asimismo, hará llegar a la Asamblea de Representantes su informe sobre dichos recursos al rendir la Cuenta Pública.

En el artículo 89 fracción II se suprime la Facultad del Presidente de la República de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos por el que ejerciera el Gobierno del Distrito Federal, ya que dicho nombramiento quedará sujeto a lo previsto por el artículo 122 del cual haremos referencia a continuación.

En dicho artículo se sigue dejando el Gobierno del Distrito Federal a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales, según este precepto podrán ejercerlo por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que se establecen en la Constitución, lo cual deja ver que no se otorga la autonomía que solicitaban algunos de los partidos políticos en las discusiones acerca de la reforma; se trató de dar una forma democrática diferente a la de los Estados la cual es representada por órganos locales que cumplen las funciones de los tres poderes federales: la Asamblea de Representantes, que cumplirá con la labor legislativa; el Jefe del Distrito Federal, que cumple con la función ejecutiva y administrativa y; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; estos órganos son determinados en el Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión; dicho Estatuto, que será motivo de un estudio más profundo en el siguiente capítulo, deberá señalar los derechos y obligaciones de carácter público de los

habitantes del Distrito, además realizará la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal.

Dentro del Estatuto de Gobierno se determinarán también las bases para la organización administrativa del Distrito Federal y realizará la distribución de atribuciones de esta materia entre los diferentes organismos que determinará. Fungirá el Estatuto de referencia como una especie de "Ley Fundamental" para el Distrito Federal⁽⁸⁰⁾.

En este artículo se crea la figura del Consejero Ciudadano el cual será electo en cada demarcación territorial para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta o aprobación de programas que determinen las leyes correspondientes con respecto a las demarcaciones. Se deja a la legislación secundaria el establecimiento de la participación en la elección de estas figuras de los Partidos Políticos.

En la Fracción II del artículo 122 en el inciso "a" se otorga al Presidente de la República la facultad de nombrar al Jefe del Distrito Federal, aprueba el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así mismo, puede delegar

(80).Burgoa Orihuela Ignacio Op. Cit. Pag.952

funciones de dirección de la Seguridad Pública de la entidad al Jefe del Distrito; de aquí se deja ver que el Presidente de la República continúa teniendo a su cargo al Poder Ejecutivo en el Distrito Federal.

En una muestra de plena dependencia del presupuesto Federal, en el inciso "d" se determina la facultad del Presidente de enviar al Congreso anualmente la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito para lo cual el Jefe del Distrito Federal someterá a su consideración la propuesta correspondiente.

En la Fracción III del mencionado precepto Constitucional encontramos el Fundamento de la Asamblea de Representantes, la cual, según este artículo se integrará por 40 representantes electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional. Las sesiones ordinarias de la Asamblea serán a partir del 17 de septiembre de cada año y fuera de este tiempo se reunirá en sesiones extraordinarias a petición de la mayoría de los integrantes de los integrantes de Comisión de la que se trate el asunto, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal. De acuerdo con el artículo tercero transitorio del decreto de 1993, a partir del 15 de noviembre de 1994 la III Asamblea de Representantes tendrá las facultades que le otorga dicho decreto; la III Asamblea finalizará sus funciones el 15 de noviembre de 1997. Entre las facultades que le otorga la Constitución están la de expedir

su ley orgánica, la cual regula su estructura y funcionamiento internos; examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos; formula su proyecto de presupuesto y lo envía al Jefe del Distrito Federal para ordenar su incorporación al proyecto de presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La Asamblea revisará la cuenta pública del año anterior, expide la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La materia legislativa es aún limitada ya que tan solo se le deja la posibilidad de presentar iniciativas de leyes o decretos en materia del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, dejándole a la Asamblea facultades limitativas acerca del Distrito Federal no siendo tan amplias como en las legislaturas de los Estados no se constituye como un órgano local legislativo con todas las atribuciones que le corresponden; el Congreso le otorga facultades en el Estatuto de Gobierno, siendo entonces, en realidad éste último el órgano legislativo del Distrito Federal, como viene sucediendo desde 1928; estas facultades de legislar lo son en el ámbito local sobre las siguientes materias: *"de Administración Pública Local, su régimen interno y procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor, bienes del dominio público y privado de Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y*

aprovechamiento de bienes del dominio público del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen Gobierno; participación ciudadana; organismo protector de derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil, prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamiento; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VII del artículo 30. de esta Constitución⁽⁸¹⁾

La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea queda restringida a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal el cual tiene como facultad exclusiva la formulación de iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre o el 20 de diciembre cuando inicie su cargo en noviembre. Los proyectos de leyes o decretos que expida la

(81). Artículo 122, fracción IV inciso "d" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asamblea serán remitidos al Presidente para su promulgación, los cuales después de ser promulgados el Jefe del Distrito Federal los referendará.

En cuanto al Jefe del Distrito Federal, el artículo 122 dispone que será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, este será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito, que pertenezcan al partido que haya obtenido la mayoría de asientos en la Asamblea; dicho nombramiento será sometido a la ratificación del órgano mencionado. El Jefe del Distrito Federal durará en su encargo hasta seis años a partir de la fecha en que rinda su protesta ante la Asamblea de Representantes o ante el Senado, no pudiendo volver ocupar el cargo una vez más, en ningún caso.

El Jefe del Distrito Federal tendrá la facultad parecida a la del Presidente de la República consignada en el artículo 89 fracción I de la Constitución; ejecutará las leyes o decretos que expide la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia en la misma entidad.

Los Estados, municipios y la Federación suscribirán convenios con las autoridades del Distrito Federal para la creación

de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes, sobre todo en las zonas conurbadas limítrofes en materias de interés común para las entidades señaladas.

CAPITULO CUARTO

ORGANIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL DESPUES DE LA REFORMA DE 1993

1.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Continuando con el afán reformista acerca del Distrito Federal por parte de los legisladores, como consecuencia de la reforma constitucional de 1993, la cual encomienda al Congreso de la Unión la expedición de un Estatuto de Gobierno para la Ciudad de México y debido a las características específicas de una ciudad como esta, así como a la creciente exigencia de espacios de participación y decisión política por parte de su población, aunado a una serie de presiones políticas; producto de diversas aportaciones de las fuerzas políticas del país y de los planteamientos hechos por la ciudadanía, el 26 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el tantas veces mencionado "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal".

Es importante destacar, antes de comenzar el análisis de dicho Estatuto de Gobierno saber que es lo que se entiende por "Estatuto". El Maestro Rafael de Pina nos dice que es una "Regla o norma legal"⁽⁸²⁾, sin embargo, este Estatuto tiene más bien el

(82). De Pina Rafael Diccionario de Derecho. Decimo Sexta edición Ed. Porrúa S.A. México 1989. pag. 262

caracter de una Ley, una "Ley Fundamental" como ya lo mencionamos en el capítulo anterior, o bien, de una Constitución Local en el Distrito Federal. Decimos que tiene el caracter de Ley atendiendo a la definición que el mismo maestro Rafael de Pina nos da: "Ley. Norma jurídica obligatoria y general dictada por legitimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines"⁽⁸³⁾.

De la anterior definición podemos desprender que el Estatuto es una norma jurídica general y de orden público dictada por un legitimo poder que en este caso es el Congreso de la Unión, regula la conducta de los hombres en el Distrito Federal, o bien sienta las bases para la regulación de dicha conducta, establece los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En este importante documento se plantean los lineamientos generales a que habrá de sujetarse la designación y el ejercicio cotidiano del Gobierno de la Ciudad de México, el cual será encabezado por el Jefe del Distrito Federal. Le dá un marco normativo a la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos locales, sienta las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal.

(83).De pina Rafael. Op Cit. pag 336.

El Estatuto está dividido en seis títulos, con un total de 132 artículos básicos y 16 transitorios; el título primero se refiere a disposiciones fundamentales; el segundo habla de los derechos y obligaciones de carácter público, refiriéndose a los derechos y obligaciones tanto de los ciudadanos y de los habitantes, haciendo referencia a las características de éstos para adquirir dichos nombramientos determinando las diversas calidades que corresponden a las personas en razón de su origen o permanencia desarrollándose cuatro distintas: originarios habitantes vecinos y ciudadanos; el tercero hace referencia a las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal; el cuarto sienta las bases de la organización y facultades de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal; el quinto ordena las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal; por último el sexto, se refiere a los Consejos de Ciudadanos.

El fundamento Constitucional del Estatuto de Gobierno se encuentra en el artículo 73 fracción VI, donde se le da facultad al Congreso de la Unión "*Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal....*"; el artículo 122 también le sirve de fundamento, reiterando lo señalado anteriormente, en su fracción I, en la que se determina que "*Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*".

En dicho Estatuto, señala el mencionado artículo 122 constitucional, se determinará la distribución de las atribuciones

de los Poderes de la Unión con respecto al Distrito Federal y de sus órganos de gobierno. Las autoridades locales del Distrito Federal que determina la Constitución son:

1. La Asamblea de Representantes;
2. El Jefe del Distrito Federal; y
3. El Tribunal Superior de Justicia.

La fracción I continua señalando como debe ser el contenido de dicho Estatuto, lo cual concuerda con lo señalado al principio de este capítulo en cuanto a la división del Documento, se hace obligatorio el señalamiento de derechos y obligaciones de carácter público de los ciudadanos del Distrito Federal.

Es importante para nuestro trabajo el inciso "d" de la fracción I del artículo 122 en el que se determina que el Estatuto de Gobierno deberá contener "Las bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales" de lo cual hablaremos posteriormente ya que no podemos dejar de apuntar sus atribuciones. Dentro de los órganos de vital importancia para el Distrito Federal en su nueva estructura aparece el Consejo de Ciudadanos al cual se refiere la Constitución en el inciso "e" de la fracción a que no estamos refiriendo, dando las bases para el establecimiento de sus funciones.

Como el mismo ordenamiento lo determina, el Estatuto de Gobierno es la norma de organización y gobierno del Distrito Federal el cual esta constituido en la Ciudad de México⁽⁸⁴⁾ que será la sede de los Poderes Federales , lo cual está establecido desde la promulgación de la Constitución en 1917.

El mencionado Estatuto nos da en su artículo 2o la definición y características del Distrito Federal: *"Es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, 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"*; a esta definición debemos aumentarle en un principio que es el Distrito Federal la entidad que sirve como sede de los Poderes Federales, para luego continuar con el entrecomillado que antecede; de esta manera el Estatuto de Gobierno, reconoce la personalidad y plena capacidad jurídica como entidad federativa del Distrito Federal.

Los decretos de 1898 siguen siendo el fundamento para la composición del Territorio del Distrito Federal, éstos fueron mencionados en el capítulo segundo de la presente Tesis Profesional.

(84).Artículo 2o del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Un cambio fundamental que encontramos es que el Gobierno del Distrito Federal ya no estará a cargo del Presidente de la República, sino que de los tres Poderes de la Unión y serán ellos en conjunto quienes determinen los órganos a través de los cuales ejercerán su poder si no lo hicieren por si mismos.

Los órganos locales de gobierno que señala el artículo 80 del Estatuto son los mismos que determina la Constitución en la fracción I del artículo 122: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; se determina en el artículo 90 una autoridad con función Jurisdiccional con la salvedad de realizarla en el ambito administrativo, su nombre es "Tribunal de lo Contencioso Administrativo" , el cual cuenta con plena autonomía para dictar sus fallos en la resolución de controversias que se susciten entre los órganos administrativos de la entidad y los particulares, el nombramiento de los Magistrados que lo integren será realizado por el Jefe del Distrito Federal y aprobado por la Asamblea de Representantes, siendo dicho nombramiento igual al que se hace en cuanto a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal debido a que las funciones de ambos órganos son de caracter meramente jurisdiccional.

En referencia al Ministerio Público, señala el Estatuto que tendrá las funciones de representación social y será a quién le incumbe la persecución de los delitos, mientras que el Procurador General de Justicia de la entidad sea nombrado y removido por el Jefe del Distrito Federal con la aprobación del Presidente de la

República.

El artículo 11 del Estatuto de Gobierno, sienta las bases para la organización política y administrativa del Distrito Federal, al cual se le reitera su condición de sede de los Poderes Federales y por consecuencia, de Capital de la República; se establece la división del territorio en Delegaciones las cuales tendrán características a las cuales se deberá hacer compatible la unidad geográfica y estructural de la entidad, para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas, además, por último señala este artículo, que esta organización será determinada por la condición de participación que determina la Constitución en cuanto a la coordinación con los municipios de otros Estados que conforman la zona conurbada junto con la ciudad de México.

Dentro de los principios estratégicos de la organización política y administrativa del Distrito Federal se establecen medidas para el desarrollo económico de la entidad, así como para el buen funcionamiento de la administración pública, se tratará de dar celeridad a los procedimientos administrativos, así como garantizar la seguridad de los habitantes mediante una eficiente procuración de justicia, así mismo dentro de este marco se debe de buscar el respeto a cualquier actividad jurisdiccional que se realice dentro del Distrito Federal, así como las recomendaciones que emitan otras autoridades, tales como la Procuraduría Social y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Se actuará sobre la aplicación del gasto público en las áreas donde sea necesario; se atenderá la participación ciudadana tratando de conciliar la

multiplicidad de intereses, sin embargo de todas las áreas a que se refiere el artículo 12 del Estatuto, es muy difícil dar cumplimiento veraz, algunas de estas ideas suenan utópicas ya que no existe la maquinaria para poder realizarlas, esto se ve reflejado en la fracción XII donde se dice que se canalizará y se conciliará la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad, esto parece ser difícil cuando sabemos que son pocos los intereses que son tomados en cuenta y esto no es todo culpa del Gobierno, sino que la gente no está preparada para expresar sus opiniones en un foro que sea realmente popular, y como este ejemplo tenemos los aspectos jurisdiccionales donde el cumplimiento es difícil de llevar a cabo ya que los elementos que trabajan en la administración de justicia, así como en la administración pública son tantos que su buen funcionamiento queda fuera del alcance de las autoridades y funcionarios de mayor jerarquía.

Otro de los Organos Jurisdiccionales que se establecen en el Estatuto es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, la cual es el órgano que se encarga de dirimir controversias de carácter laboral en el Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno nos plantea uno de los puntos más discutidos a través de la Historia de la gran capital, éste es la cuestión tributaria; dentro de la cual, se establece, en el artículo 18 del Estatuto, como obligación de los ciudadanos la de *"contribuir a los gastos públicos de la Federación y del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"*; estos nos

lleva a pensar que si tenemos una de las ciudades más pobladas del Mundo y la más poblada del país, entonces sería absurdo pensar que no alcanza el gasto público del Distrito Federal a cubrirse con las contribuciones de sus habitantes. Siguiendo este orden de ideas podríamos pensar en una reforma más amplia en cuanto a la autonomía del Distrito Federal.

Al Congreso de la Unión le corresponde, según el Estatuto, legislar en materias relacionadas con el Distrito Federal que en la Constitución no se establezcan en forma expresa para la Asamblea de Representantes⁽⁸⁵⁾, sin embargo la competencia de la Asamblea se la da el mismo Congreso

A la Asamblea de Representantes se le da la facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que se deberán incluir en la Ley de Ingresos del Distrito Federal según lo requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público conforme a lo dispuesto en la Ley General de Deuda Pública no otorgándose tal facultad a la Asamblea de Representantes por lo cual la función legislativa en su aspecto formal y material no es llevada a cabo en su totalidad por dicho órgano, tiene que compartir su función, sin embargo no se le puede restringir al Congreso de la Unión quien constitucionalmente es el principal legislador en la entidad. Así mismo el Congreso de la Unión legislará en materia de

(85). Artículo 24 fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cual se regirá por la Ley Federal en la materia sujetando a los miembros de la Asamblea de Representantes a dicho régimen, excluyéndolos de la posibilidad de legislar en lo referente a dicha materia.

Una atribución exclusiva de la Cámara de Senadores es la de nombrar directamente al Jefe del Distrito Federal en el caso de que el nombramiento hecho por el Presidente de la República no haya sido ratificado por la Asamblea de Representantes hasta en un segundo nombramiento.

También es facultad de dicha Cámara remover de su cargo al Jefe del Distrito Federal, y en sus recesos, tal atribución le corresponde a la Comisión permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes Federales o el orden público del Distrito Federal, estas faltas se harán del conocimiento de la Cámara de Senadores por parte de Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o de la Cámara de Diputados.

Al no existir Ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, en el Estatuto de Gobierno se determinan algunas precisiones en cuanto a las características de las controversias que pudieran suscitarse en cuanto al Distrito Federal; le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación: conocer de las controversias suscitadas entre uno o más Estados y el Distrito Federal y entre órganos locales de gobierno del Distrito Federal, sobre la Constitucionalidad de sus actos en términos de lo señalado por el

Estatuto o de la ley respectiva que en este caso es la Ley de Amparo que es reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales; las controversias que se susciten entre órganos locales de gobierno del Distrito Federal se plantearán respecto de actos que uno de los órganos impute a otro u otros y que a su juicio se invada la esfera de atribuciones que se establecen para él en la Constitución.

El Estatuto de Gobierno en su artículo 31 señala los requisitos que deberán cumplir los órganos del Distrito Federal para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en el caso de la Asamblea de Representantes, lo deberá acordar dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva; para el del Tribunal Superior Justicia del Distrito Federal lo deberá acordar las dos terceras partes de los Magistrados que conforman el Pleno y en el caso del Jefe del Distrito Federal, éste lo deberá determinar por declaratoria fundada y motivada.

El Poder Ejecutivo de la Nación según lo dispuesto en el artículo 5o transitorio del decreto de Reforma de 1993, mantiene la facultad de nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal sometiendo el nombramiento a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sin embargo el Estatuto de Gobierno solo le da la facultad de nombrarlo y no se hace mención alguna del caso de remoción hecha por el Presidente de la República, solo la ya mencionada, por parte del Senado; también tiene la facultad de aprobar el nombramiento que hace el mismo Jefe del Distrito Federal acerca del Procurador de Justicia del lugar acordando con el las políticas en

materia de seguridad pública. Inicia Leyes y decretos ante el Congreso de la Unión acerca de materias relativas al Distrito, le envía la propuesta de los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento del presupuesto de egresos e informa anualmente del ejercicio de estos recursos al rendir la cuenta pública. Tiene que proveer como lo determina en la fracción I del artículo 89 constitucional de la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Distrito Federal, de la misma forma que con el Congreso inicia leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes, formula observaciones sobre los que expide dicho organismo.

Otras autoridades importantes que menciona el Estatuto de Gobierno son la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia, las cuales cumplen, como ya se mencionó, con las funciones que cumplirían los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados, respectivamente; además existen otros órganos auxiliares como las Delegaciones Políticas, órganos centrales y desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y los Consejos de Ciudadanos; de todos ellos haremos un análisis en el presente capítulo.

2.- Organización Administrativa del Distrito Federal.

a) El Jefe del Distrito Federal.

El Jefe del Distrito Federal es el órgano local en el Distrito Federal cuyas funciones son similares a las del Jefe del Poder Ejecutivo de un Estado, es decir, de un Gobernador; posee características propias debido al tipo de entidad en la que ejerce sus funciones, además no goza de la autonomía en sus actuaciones que tiene un órgano ejecutivo en el resto de los Estados, ya que depende de los Poderes Federales. Es considerado un órgano local, según lo dispuesto en el artículo 80 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 122, en la fracción I inciso "b" número 2 también se determina que es un órgano local del gobierno del Distrito Federal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se define al Jefe del Distrito Federal como "el titular de la Administración Pública del Distrito Federal"⁽⁸⁶⁾, será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos

(86).Artículo 122 fracción VI Constitucional.

en la Asamblea⁽⁸⁷⁾. Su ratificación será sometida por el Presidente de la República ante la Asamblea de Representantes, en caso de que no fuese ratificado, se formulará un segundo nombramiento; la ratificación requerirá del voto de la mayoría de los asambleístas presentes en la sesión respectiva; en caso de que no hubiese ratificación será el Senado el que realice directamente el nombramiento.

La duración de su encargo es de seis años como máximo a partir de la fecha que rinda su protesta⁽⁸⁸⁾ ante la Asamblea de Representantes o en su caso ante el Senado deberá residir en el Distrito Federal y no podrá ocupar nuevamente el cargo.

El Estatuto señala los casos de falta temporal o absoluta del Jefe del Distrito Federal, en el caso de falta temporal será

(87). Artículo 122 constitucional fracción VI inciso "a" y artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

(88). En el artículo 59 del Estatuto de Gobierno se encuentra consignada la formalidad de la protesta que se deberá rendir diciendo las siguientes palabras: *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes que de ellos emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Jefe del Distrito Federal mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Distrito Federal, y si así no lo hiciere que el pueblo me lo demande"*.

cubierto, en caso de que no exceda de treinta días, por el Secretario de Gobierno, así mismo, en caso de que estuviere pendiente el nombramiento del Presidente de la República, la ratificación de la Asamblea de Representantes o el nombramiento del Senado, también quedará el mismo funcionario a cargo de los asuntos del Distrito Federal, en caso de falta temporal que exceda de treinta días, falta absoluta o de remoción del Jefe del Distrito Federal, quedará en el cargo hasta que el Presidente proceda a nombrar un sustituto.

Para el caso de remoción, tanto el Estatuto de Gobierno como la Constitución en sus artículos 63 y 122 respectivamente, señalan que esta se presentará por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

El artículo 66 del Estatuto de Gobierno señala las causas graves para la remoción del Jefe del Distrito Federal en las cuales involucra a las otras autoridades locales del Distrito Federal y a los Poderes de la Unión, a estos últimos no les podrá invadir de manera reiterada su esfera de competencia, no deberá abstenerse de ejecutar los actos que determinen ya sean legislativos, jurisdiccionales o administrativos. No podrá ejercer en contravención de la ley y demás disposiciones aplicables ni de los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión.

En la Fracción VII del artículo 66 se determina que la Cámara de Senadores a su juicio podrá determinar cuando se afecten

gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

No proporcionar con oportunidad y veracidad de manera reiterada y sistemática el informe sobre el ejercicio de los montos de endeudamiento que hubiere realizado, al Presidente de la República, también se considera causa grave de remoción del Jefe del Distrito Federal.

El mismo Presidente le otorga facultades de dirección en fuerza pública con fundamento en el artículo 67 fracción XVII del Estatuto y no podrá excederse de estas facultades de manera que afecte el orden público, lo cual según la fracción VI del artículo 66, se considera también será causa grave de remoción.

De acuerdo a la Constitución⁽⁸⁹⁾ diremos que el Jefe del Distrito Federal incurriera en responsabilidad de servidor público cuando realice violaciones a las leyes del Distrito Federal y cuando realice manejo indebido de fondos y recursos públicos locales.

En cuanto a las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal, consignadas en el artículo 67 del Estatuto de Gobierno, determinan la naturaleza de la función en sentido formal y materialmente ejecutiva dándole características propias de un

(89). Artículo 122 fracción VI inciso "h" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gobernador de una entidad diferente a los demás Estados cuya función es compartida con un superior jerárquico que en este caso es el Presidente de la República.

Primordialmente en la Constitución en el artículo 122 fracción VI inciso "h" aunque no esta señalada como una obligación, es parecida a la que esta consignada al Presidente de la República en el artículo 89 fracción II de la Constitución, se determina que ejecutará la leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes*, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. También hará lo mismo con los que expida el Congreso de la Unión.

De las facultades y obligaciones que consigna la legislación secundaria, se encuentran la de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la fracción II se reitera dicha obligación, sin embargo, también tendrá que refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

La facultad reglamentaria del Jefe del Distrito Federal se consigna en la fracción III del artículo 122 constitucional, la cual deberá tener como función ejecutar y desarrollar las leyes que expida

* Comentario: En el caso del artículo 89 Constitucional las leyes o decretos que se expiden son por parte del Congreso de la Unión.

el órgano legislativo de la entidad.

En cuanto a la facultad de nombrar y remover a funcionarios públicos, lo hará libremente con los titulares de la unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal, y con aprobación del Presidente de la República, al Procurador General de Justicia de la entidad; someterá a la aprobación de la Asamblea de Representantes, el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; otorgará las patentes de notario.

En cuanto a la finanzas públicas del Distrito Federal, deberá presentar las iniciativa de Ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año siguiente de que lo haga, el Secretario encargado de la Finanzas comparecera ante la Asamblea de Representantes para explicarlos; enviará, el Jefe del Distrito Federal, la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, someterá a consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, le informará sobre el ejercicio de los recursos de dichos montos, igualmente le informará a la Asamblea de Representantes al rendir la Cuenta Pública; estará además, a cargo de administrar la hacienda pública del Distrito Federal.

Deberá formular el Programa General de Desarrollo de la

Ciudad, sin embargo el ordenamiento, no menciona ante quien lo presentará ni quien lo ratificará. Celebrará convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios y de concentración con los sectores social y privado, dirigirá la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del D.F.

A la Asamblea de Representantes le deberá presentar un informe a la apertura de su primer periodo de sesiones, sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal, le presentará los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal; le informará por escrito por conducto del Secretario del ramo correspondiente sobre los asuntos de la administración cuando la Asamblea lo solicite.

El Jefe del Distrito Federal ejercerá actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, así mismo realizará funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le sean delegadas por el Presidente de la República.

En colaboración con los otros poderes las facilitará, tanto al Tribunal Superior de Justicia como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.

b) Administración Pública del Distrito Federal.

La Administración Pública del Distrito Federal será según el artículo 87 del Estatuto de Gobierno, central, desconcentrada y paraestatal, las bases para su organización estarán determinadas según la Constitución en su artículo 122 fracción I inciso "d", en el mencionado Estatuto; sin embargo, en este punto del presente Trabajo pondremos mayor atención a los órganos que conforman la administración pública central y desconcentrada.

La administración pública está a cargo del Jefe del Distrito Federal, tendrá a su cargo los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera del propio D.F., en caso de no ser posible atender algún tipo de servicio público este podrá concesionarse a particulares. Contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine de acuerdo con el presupuesto asignado a la Jefatura.

1. ORGANOS CENTRALES

Al referirnos a estos órganos nos referimos a las dependencias del Gobierno del Distrito Federal que tienen por objeto el auxilio en la atribuciones del Jefe del Distrito Federal que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden

administrativo⁽⁹⁰⁾, en el Estatuto de Gobierno del D.F., en el artículo 115 se determina que corresponde a los órganos centrales las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas a la planeación y desarrollo de la entidad, a la formulación y conducción de las políticas generales, a la regulación interna sobre organización, funcionamiento y procedimientos de la administración pública; sobre la administración de la hacienda pública; a la adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la Ciudad, a la prestación y concesión de Servicios Públicos en la misma, planeación y ejecución de obras de impacto intradelegacional de alta especialidad técnica, a la imposición de sanciones administrativas, a la dirección y coordinación de las unidades administrativas adscritas a sus respectivos ramos, a la determinación de los sistemas de participación de las Delegaciones en servicios públicos de carácter general, tales como el suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros y seguridad pública.

El fundamento de quien integra la Administración Pública Centralizada en el Distrito Federal, lo encontramos en el segundo párrafo del artículo 87 que a la letra dice: *"La Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría*

(90). Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

General de Justicia del Distrito Federal, así como las demás dependencias que determine la ley integran la administración pública centralizada'.

Las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal son las siguientes⁽⁹¹⁾:

1. Secretaría de Gobierno
2. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
3. Secretaría de Desarrollo Económico
4. Secretaría del Medio Ambiente
5. Secretaría de Obras y Servicios
6. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social
7. Secretaría de Finanzas
8. Secretaría de Transportes y Vialidad
9. Secretaría de Seguridad Pública
10. Oficialía Mayor
11. Contraloría General.

Además de las funciones que se enuncian anteriormente, el encargado del despacho correspondiente podrá representar al Jefe del Distrito Federal en juicio de amparo, según la materia de que se trate; en los juicios administrativos los titulares de las dependencias a las que corresponda contestarán la demanda por sí

(91). Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

y en representación del Jefe del Distrito Federal; así mismo comparecerán ante la Asamblea de Representantes en los casos que se mencionarán posteriormente en el presente capítulo.

A la Secretaría de Gobierno corresponde primordialmente el despacho de las materias relativas a la orientación y asistencia jurídica; gobierno; relaciones con Estados y Municipios, inclusive la Coordinación Metropolitana; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas a Delegaciones; Reclusorios y Centros de Readaptación Social; protección civil; Registro Civil; Registro Público de la Propiedad y el Comercio; regularización de la tenencia de la tierra y Procuraduría Social; suple al Jefe del Distrito Federal en los casos ya mencionados, remite las iniciativas del ley del Jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y vivienda le corresponde primordialmente el despacho de las materias relativas a la reordenación y el desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria.

A la Secretaría de Desarrollo Económico le corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios.

La formulación, ejecución y evaluación de la política del

Distrito Federal en materia ecológica le corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente.

A la Secretaría de Obras y Servicios corresponde primordialmente el despacho de las materias relativas a la normatividad de Obras Públicas y Servicios Urbanos, la construcción y operación hidráulica; los proyectos y construcción de las obras del Sistema de Transporte Colectivo, proyectos y construcciones de Obras Públicas así como proponer la política de tarifas y prestar el suministro de agua potable.

A la Secretaría de Salud y Desarrollo Social le corresponde el despacho de materias relativas al desarrollo social, acción cívica, cultural, recreativa, deporte, administración de zoológico, localización de personas, educación, salud y otros servicios a la comunidad, como servicios médicos y quirúrgicos, formular programas en contra de las adicciones etc.

A la Secretaría de Finanzas le corresponde el despacho de materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, representa los intereses de la entidad en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta en interés fiscal de la propio Distrito Federal.

En cuanto al desarrollo integral de transporte, control

de autotransporte urbano, así como la planeación y operación de la vialidades le corresponde primordialmente su despacho a la Secretaría de Transportes y Vialidad.

En el artículo 2o de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se contempla además de lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 87, a la Oficialía Mayor y a la Contraloría General. A la Oficialía Mayor le corresponde la administración y desarrollo de personal, recursos materiales, los servicios generales, el patrimonio inmobiliario y en general la administración interna del Distrito Federal. Así mismo a la Contraloría General del Distrito Federal le corresponde el control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales.

La Secretaría de Seguridad Pública, atiende el problema de actividades antisociales, emprende acciones en contra de estas, realiza tareas destinadas a la prevención del delito y realiza algunas funciones de asistencia social, trabaja en coordinación con las Delegaciones Políticas y con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Transportes y Vialidad principalmente. El nombramiento del titular de la dependencia estará a cargo del Presidente de la República, quién podrá disponer que quede bajo el mando del Jefe del Distrito Federal, así mismo, el Presidente le podrá delegar sus funciones en cuanto a la materia. Las atribuciones en materia de investigación y persecución de delitos corresponden al Ministerio Público quién a su vez tendrá bajo su

autoridad y su mando a la Policía Judicial.

El artículo 21 constitucional sienta las bases que regirán la seguridad pública en el Distrito Federal cuyas autoridades se coordinarán con las de la Federación los Estados y los Municipios para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

El Congreso de la Unión legislará en cuanto a las bases a que nos referimos, además del ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública.

II. ORGANOS DESCONCENTRADOS

Respecto de estos órganos el Estatuto de Gobierno determina que el Jefe del Distrito Federal podrá constituirlos para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, éstos quedan jerárquicamente subordinados al propio Jefe del Distrito Federal o bien a la dependencia que este determina.

Según el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se crean estos órganos para una mayor eficiencia, agilidad y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

Las atribuciones que mencionamos ya en la presente Tesis que se señalan en el artículo 115 del Estatuto de Gobierno, para los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal, así también, las de carácter técnico-operativo, podrán encomendarse a órganos desconcentrados, a efecto de lograr una administración eficiente ágil y oportuna basada en principios de simplificación, transparencia racionalidad funcionalidad, eficacia y coordinación.

DELEGACIONES POLÍTICAS

Las Delegaciones Política son Organos Desconcentrados de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal⁽⁹²⁾, estas se encuentran en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, genericamente se les danomina "*Delegaciones del Distrito Federal*" y son creadas, según el artículo 104 del Estatuto de Gobierno, para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales, una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales y una adecuada distribución del gasto público. Las Delegaciones contarán con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las cuales se determinaran en el preaupuesto de egresos del Distrito Federal e informaran acerca de su ejercicio al Jefe del Distrito Federal para que este a su vez presente

la rendición de la Cuenta Pública.

A cargo de cada Delegación estará a cargo un Delegado el cual será nombrado y removido por el Jefe del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los Delegados entre sus funciones, deberán practicar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presenten los servicios públicos así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés. Así mismo dará audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, en la que los ciudadanos propondrán la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones que sean de competencia de la administración pública del Distrito Federal. Las Delegaciones en el Distrito Federal son las que se encuentran mencionadas en capítulo anterior y están determinadas en el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los Delegados se auxiliaran para el despacho de los asuntos de su competencia de Subdelegados, Directores, Subdirectores y Jefes de unidades departamentales que se establezcan

(92). Según el artículo 87 del Estatuto de Gobierno las Delegaciones son órganos de la Administración Pública Centralizada.

en el reglamento interior de cada Delegación.

Las Delegaciones tendrán como facultades más importantes en sus respectivas jurisdicciones las que se deriven de las siguientes materias: Gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas, deportivas, usos de suelo, uso de la vía pública; en lo relativo a espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y que se de cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, Coadyuvar a la organización de las elecciones de consejeros ciudadanos, salud pública, establecer e incrementar las relaciones de coordinación con otras instituciones y otras Delegaciones, seguridad pública, en cuanto al patrimonio que le sea asignado a la Delegación, vivienda, formulación de programas con la opinión y aprobación del Consejo de Ciudadanos, participar en el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en cuanto al funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas, someter a consideración del Consejo ciudadano los asuntos de los que deban tener conocimiento, medio ambiente y ecología.

Las atribuciones de estos órganos obedecerán a las bases que se determinan en el artículo 117 del Estatuto de Gobierno:

- I. Dirección de las actividades de la administración pública en la Delegación;
- II. Prestación de servicios públicos y realización de obras, considerando las particularidades de la Delegación y la atención a los lineamientos de Integración de la Ciudad;
- III. Participación en los sistemas de coordinación de prestación de servicios o realización de obras con

otras Delegaciones, cuando los mismos rebasen la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con las normas dictadas por el Jefe del Distrito Federal para esos efectos;

IV. Emitir opinión, en los términos que determinen las leyes, en las leyes, en las concesiones de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación;

V. Otorgamiento y revocación de licencias, permisos y autorizaciones, de acuerdo con lo establecido en las leyes y reglamentos;

VI. Imposición de sanciones administrativas por las infracciones a las leyes y reglamentos, de conformidad con la distribución de atribuciones;

VII. Formulación de los anteproyectos de programas operativos y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a estimaciones de ingresos que establezca el Jefe del Distrito Federal; y

VIII. Realización en términos generales, de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o al público y obras, de ejercicio o incidencia intradelegacional.

La maquinaria burocrática que existe en las Delegaciones Políticas, la corrupción y el mal manejo de los órganos internos por parte de sus Directores hace difícil el cumplimiento eficaz de las sus funciones, además, se necesita una más amplia regulación y la colocación de gente capaz de sacar adelante todas las labores propias de una Delegación, el problema radica en el bajo presupuesto con el que cuentan, ya que de eso se derivan los bajos sueldos y el exceso de personal que existe.

111. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Dentro de la Administración Pública del Distrito Federal encontramos otro tipo de órganos administrativos que conforman la Administración Pública Paraestatal, su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 122 fracción I inciso "d", en el cual se establece que el Estatuto de Gobierno determinará las bases de organización de la administración pública del Distrito Federal y dentro de esta, la creación de las entidades paraestatales. El referido ordenamiento, hace mención de la Administración Pública Paraestatal como parte de la Administración Pública del Distrito Federal en el artículo 87 y esta esta regulada más específicamente en la Ley Orgánica de la propia Administración. En el artículo 97 menciona sus partes integrantes, las cuales se conforman por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Tanto los organismos descentralizados como las Empresas de Participación Estatal tendrán por objeto la realización de actividades determinadas como prioritarias en las leyes aplicables, la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios o de alta especialización en el funcionamiento de la ciudad, o el auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnica del Jefe del Distrito Federal⁽⁹³⁾.

(93). Artículo 99 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Es importante destacar que el artículo 103 del Estatuto de Gobierno determina que para ser titular de alguna de las entidades que conforman la administración pública paraestatal deben de acreditar experiencia para desempeñar el cargo, habiendolo hecho en otros de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio haya requerido conocimientos y experiencia en la materia o materias a cargo de la entidad a dirigir.

La constitución de los órganos descentralizados y las empresas de participación estatal es similar a la de una sociedad civil o mercantil contando con un órgano de gobierno a cargo de la administración de la entidad de que se trate, contará con un Director General, órgano de vigilancia y un órgano de control de la entidad que apoyará la función directiva y promoverá la gestión de la entidad. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La definición de Organismos Descentralizados la encontramos en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que a la letra dice:

"Son organismos descentralizados las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creadas por decreto del Jefe del

Distrito Federal o por Ley de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a iniciativa que presenten el Presidente de la República o el propio Jefe del Distrito Federal"

De lo anterior se desprende la definición, como ya lo mencionamos, y la forma de su creación en terminos generales.

El Director General del organismo será designado por el Jefe del Distrito Federal o a indicación de éste a través del coordinador del sector por el órgano de gobierno.

En la misma ley en el artículo 42 se determina la forma de extinción del organismo la cual será cuando éste deje de cumplir con sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista económico o del interes público, también se podra poner fin al organismo mediante fusión cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad, dicha fusión sera propuesta por la Secretaría de Finanzas, atendiendo a la opinión de la Secretaría Coordinadora del Sector del que se trate, al Jefe del Distrito Federal, la misma propuesta se presentará en caso de la disolución, liquidación o extinción de la entidad.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

La definición que nos da la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en el artículo 35 señala

que " Son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno". De esta definición se desprenden algunas alternativas de forma de participación estatal, además en el mismo precepto, en el siguiente párrafo, nos menciona el caso de similitud a las que son las sociedades civiles que se encuadren en los siguientes casos:

- Que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Que participen servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal en razón de sus cargos.
- Que alguna o varias de las entidades mencionadas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

El Jefe del Distrito Federal será quien apruebe la participación del Gobierno de la entidad en las empresas a que nos estamos refiriendo, ya sea para su creación o para aumentar su capital o patrimonio y en su caso adquirir todo o parte de estos. Estas empresas estarán agrupadas en sectores considerando su objeto

y la competencia que tengan las Secretarías y a la Oficialía Mayor sobre cada una de ellas. Estas estarán formadas por un Consejo de Administración de acuerdo a sus estatutos, sus integrantes serán designados por el Jefe del Distrito Federal por conducto de la Secretaría Coordinadora del Sector, además siguiendo el mismo procedimiento se nombrará a los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes que integren el capital social de la empresas.

Al igual que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal cuentan con un procedimiento para dar fin a estas, esto se dará cuando no se cumpla con el objeto de la constitución o ya no resulte conveniente conservarla desde el punto de vista económico o del interés público; dado el caso, al igual que el los órganos descentralizados, será la Secretaría de Finanzas quien realice la propuesta al Jefe del Distrito Federal de disolución o liquidación, atendiendo a la opinión de la Seretaría Coordinadora del Sector.

FIDEICOMISOS PUBLICOS

Los Fideicomisos Públicos son aquellos que el Gobierno del Distrito Federal o alguna de sus entidades paraestatales constituyen con el proposito de auxiliar al Jefe del Distrito Federal en la realización de las funciones que legalmente le corresponden, que cuenten con la estructura orgánica parecida a otras entidades

y que tengan Comités Técnicos⁽⁹⁴⁾; son también entidades paraestatales que podran ser formadas en algunos casos por otras. En al auxilio al Jefe del Distrito Federal, según el artículo 54 de la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal, se realizaran actividades prioritarias.

En los Contratos quedará debidamente establecido:

-Los derechos y acciones que corresponda ejecutar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos.

-Las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros.

-Los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico.

La participación gubernamental será, igual que en las empresas de participación estatal, aprobada por el Jefe del Distrito Federal, la autorización de la participación será por conducto de la Secretaría de Finanzas la cual fungira como fideicomitente único de la Administración Pública del Distrito Federal.

(94). Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

c) Consejo de Ciudadanos.

Para definir lo que es un Consejo es importante remitirnos a las distintas clases que existen, tales como el Consejo de Estado, Consejo de Ministros o Consejo de Guerra, además del llamado Consejo de Administración, de los cuales se desprende que todos ellos sin importar la función que puedan tener, son órganos conformados de varias personas con funciones específicas, son órganos consultivos, de representación o bien de discusión; el Consejo de Ciudadanos es un órgano consultivo de representación y discusión conformado por personas que habitan en la Ciudad de México, además es un órgano de discusión para la solución de problemas que atañen ala comunidad en la que se encuentran inmersos.

La institución del Consejo de Ciudadanos encuentra su fundamento constitucional en el inciso "e" de la fracción I del artículo 122, en donde se determina que será el Estatuto de Gobierno la norma que fundamente las bases para la integración de éste, la cual se realizará por medio de elección directa en cada demarcación territorial; dicho Consejo intervendrá en cuestiones relativas a la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de los programas de la administración pública del Distrito Federal.

Una vez señalado lo que determina nuestra Constitución respecto de esta importante figura, nueva para la vida democrática de la capital, la legislación secundaria que desde la Carta Magna se le

denomina Estatuto de Gobierno establece la elección directa del Consejo de Ciudadanos, el cual se establecerá en cada Delegación como un órgano de representación vecinal y de participación ciudadana.

Para efectos del establecimiento de las demarcaciones territoriales por las cuales deberá haber un Consejero Ciudadano, se tomará en consideración los factores históricos, unidad geográfica, identidad cultural, dimensión del territorio y el último censo de población. A cada Delegación le corresponderán 15 Consejeros y se determinará el número proporcionalmente al número de demarcaciones territoriales.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal señala instancias, que al igual que el Consejo de Ciudadanos dan lugar a la participación de los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal, tales como la audiencia pública, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, quejas y denuncias, recorridos periódicos del Delegado y los órganos de representación vecinal por mansana colonia, barrio o unidad habitacional; todas estas son de gran importancia para la nueva forma de gobierno del Distrito Federal, es por ello que daremos una breve explicación de lo que significan:

Por Audiencia Pública diremos que es la instancia de participación ciudadana a través de la cual los habitantes del Distrito Federal podrán proponer al titular de la Delegación Política en que residan la adopción de determinados acuerdos o la

realización de ciertos actos y podrán recibir información sobre determinadas actuaciones siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.

Se entiende por Difusión Pública como el medio a través del cual la Delegación comunicará a los habitantes de la misma, la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos o al público así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se presten estos, señalará además las instancias de quejas y denuncias de la propia Delegación.

En cuanto a la Colaboración Ciudadana, los ciudadanos del Distrito Federal solicitarán la autorización de la Delegación correspondiente para colaborar con ella en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio que sea competencia de la propia Delegación mediante la aportación para su realización de recursos económicos o materiales, o trabajo personal.

A través de la Consulta Vecinal los habitantes de las Delegaciones emitirán opiniones y formularán propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residen, así mismo plantearán las necesidades e intereses de quienes residen en el mismo lugar.

Las quejas o denuncias que podrán presentar los habitantes, ante el lugar indicado para la recepción de las mismas de cada Delegación, podrán ser relativas a la prestación de servicios

públicos o al público a cargo de la Delegación o a la irregularidad de la actuación de los servidores públicos de la propia Delegación, esta última seguirá el procedimiento correspondiente en cuanto a la responsabilidad para funcionarios públicos que se establece en la legislación relativa.

Los recorridos del Delegado en su demarcación se realizarán para el mejor desempeño de sus atribuciones, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones públicas en que la comunidad tenga interés.

De los órganos de representación vecinal, el más importante es el Consejo de Ciudadanos, sin embargo también existirá aquella representación por manzanas y por colonia, barrio o unidad habitacional, estos tienen como función relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con el Consejo de Ciudadanos y las autoridades delegacionales para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos relativas a la prestación de servicios públicos. Esta representación vecinal quedará conformada por un Jefe de Manzana quien elegirá a los representantes de las colonias, barrios o unidades habitacionales que se constituyen en la Asociación de residentes cuya Directiva se integrará por un Presidente y dos Vocales; todos estos representantes vecinales durarán en su encargo tres años. La primera elección se llevará a cabo en el mes de marzo de 1996 y los elegidos durarán en sus funciones hasta marzo de 1998, la convocatoria y organización correrá a cargo

de la Delegación respectiva.

Como ya lo mencionamos, el Consejo de Ciudadanos es un órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación, tal y como se desprende del artículo 35 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Para la elección de sus miembros le corresponderá la organización y vigilancia a un órgano autónomo de carácter temporal denominado "Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos" el cual funciona con un Comité Central y un Comité para cada Delegación. Dentro del Presupuesto de egresos del Distrito Federal se determinará la asignación presupuestal para el proceso de elección.

El Comité se integró por seis ciudadanos con voz y voto designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; por cuatro miembros de la Asamblea, designados por la misma, que contarán con voz y voto; por un representante del Gobierno del Distrito Federal con voz y voto; por un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto. Así mismo el Comité Delegacional se integrará por seis ciudadanos con voz y voto designados por el Comité Central; por un representante de cada partido político con registro nacional con voz pero sin voto y por un representante designado por el Delegado respectivo con voz y voto. Dicho Comité Central promoverá la celebración de convenios de colaboración con el Instituto Federal Electoral para que ambos

participen en la elección de Consejeros Ciudadanos.

La Fórmula que deberán presentar para la elección de Consejeros deberá estar integrada por un propietario y un suplente, no se podrá elegir a quienes hayan sido propietarios en el periodo anterior ni siquiera en el carácter de suplentes, sin embargo, los que fueron suplentes se podrán postular como propietarios. El Consejo se renovará en su totalidad cada tres años; el Consejero deberá ser residente del área vecinal en donde se va a postular ya que así podrá conocer mejor la problemática del lugar.

Una vez conformadas las fórmulas, se procederá a la votación cuya recepción se hará en la misma fecha que la legislación electoral federal prevea para la elección de Diputados Federales y Representantes a la Asamblea Federal⁽⁹⁵⁾, sin embargo para la primera elección de la historia que se sucedió el 12 de noviembre de 1995, el mecanismo fue diferente, en los artículos transitorios de la Ley de Participación Ciudadana se establecieron reglas para dicha elección las cuales no encuadran en lo mencionado en el artículo 80 de la misma Ley.

El artículo 114 de la Ley de Participación Ciudadana define a los Consejos de Ciudadanos y establece: *"Los Consejos de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad"*

(95). Artículo 80 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad". Son los órganos de representación vecinal más importantes del Distrito Federal, sin embargo en realidad no se ha podido probar su eficacia ya que la participación de la ciudadanía no fué lo especulado, tampoco se sabe si en realidad dentro de la Delegación les serán tomadas en cuenta sus opiniones o simplemente son una creación demagógica que la mayoría de la ciudadanía no alcanzado a comprender y el Gobierno, a través de los medios de comunicación, no ha sabido explicar.

El Consejo de Ciudadanos es un órgano independiente de la administración pública del Distrito Federal, el presupuesto con el que contará para el ejercicio de sus funciones, le será destinado según la propuesta del Jefe del Distrito Federal y la asignación que le haga la Asamblea de Representantes y la suministración de los recursos la harán a través de las Delegaciones, de dicha suma se le otorgará una compensación a los Consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del pleno.

Dentro del pleno de las sesiones de los Consejeros Ciudadanos se crearán grupos de trabajo, por lo menos serán seis en relación con las siguientes materias:

- I. Seguridad Pública y protección civil;
- II. Uso del Suelo;
- III. Educación, recreación, deporte y esparcimiento;

IV. Limpia y agua potable;

V. Equipamiento urbano; y

VI. Gestoria y quejas.

Parecen ser pocos grupos aunque lo ideal sería que en los puntos donde se mencionan dos o más materias, hubiera un grupo de trabajo para cada una.

En las sesiones de los grupos de trabajo participarán con voz pero sin voto los representantes de los sectores industrial, comercial, de servicios y de bienestar social que concurren en la Delegación de que se trate; agrupaciones vecinales que representen a los habitantes de una o varias áreas vecinales y los servidores públicos de la Delegación, responsables de las áreas a que correspondan los asuntos a tratar en las sesiones.

El artículo 129 del mencionado Estatuto enumera las funciones del Consejo de Ciudadanos:

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

- a). Seguridad Pública;
- b). Servicio de Limpia;
- c). Agua potable;
- d). Protección civil;

- e).Atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales;
- f).Parques y Jardines;
- g).Alumbrado público;
- h).Pavimentación y bacheo;
- i).Recreación, deporte y esparcimiento;
- j).Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y
- k).Mercados.

Recibira quejas acerca del comportamiento de funcionarios públicos de las Delegaciones, ya sea, personal de las mismas, miembros de los cuerpos de seguridad o del Ministerio Público; y si así lo consideran, previa citación al funcionario o servidor público que haya incurrido presuntamente en la falta, harán del conocimiento de autoridad competente del asunto del que se trate para que se siga el procedimiento respectivo; además presentarán denuncias ante autoridades competentes a las que le dará seguimiento y le informará a los habitantes de la Delegación respectiva sobre las resoluciones que recaigan sobre éstas.

Ante la Delegación en una labor de gestión, podrá proponer la atención de problemas prioritarios para que sean considerados en el proyecto de presupuesto de la Delegación respectiva; formulará propuestas para la introducción y mejoramiento del servicio público; propondrá proyectos de equipamiento urbano y de realización de obras de mejoramiento urbano, para el mejoramiento de la vialidad, el

transporte y la seguridad pública; promoverá la realización de programas culturales, recreativos y deportivos; presentará propuestas sobre programas y acciones materia de las Comisiones Metropolitanas en que participe la Delegación correspondiente, así mismo participará en las Comisiones y Comités para la atención de los problemas de la Delegación, presentará peticiones y harán gestiones ante las autoridades delegacionales tendientes a la satisfacción de los derechos e intereses de los habitantes de la propia Delegación y a la mejora de la utilización y aplicación de los recursos disponibles; conocerán y opinarán sobre el informe anual del Delegado respectivo; el Delegado, según la consideración de la importancia y trascendencia de algún asunto lo someterá a la opinión de los Consejeros; solicitarán por medio del mismo Delegado la presencia de los titulares de las unidades administrativas en las sesiones del Consejo para que informen sobre los relativo a su ámbito de competencia; participará en el programa de uso de suelo, plan parcial de desarrollo; otorgará estímulos y reconocimientos a servidores públicos y ciudadanos que destaquen por sus actividades en beneficio de la Delegación.

Los Consejeros Ciudadanos para la realización de sus funciones decidirán sobre programas operativos anuales delegacionales los cuales se ejecutarán cuando exista una acuerdo favorable del pleno; proporcionarán a la Delegación opiniones, criterios e información tendientes a mejorar y optimizar la ejecución de programas delegacionales, los cuales serán supervisados por el Consejo, el Delegado le deberá proporcionar

informes sobre su ejecución; gestionarán la realización de acciones de gobierno o ejecución de obras o prestación de servicios.

La Ley de Participación Ciudadana le otorga a los Consejeros Ciudadanos derechos⁽⁹⁶⁾, obligaciones⁽⁹⁷⁾, y señala casos de remoción⁽⁹⁸⁾, además los Consejeros pueden incurrir en responsabilidad, según el artículo 140, en el desempeño de sus funciones lo cual puede causar la remoción o la separación del cargo y si se considerara aplicable, regirá la legislación relativa a la materia.

Los derechos de los Consejeros de acuerdo al artículo 138 de la Ley de Participación Ciudadana son:

- I. Votar y ser votados 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.

(96).Artículo 138.

(97).Artículo 139.

(98).Artículo 141.

Las obligaciones conforme al artículo 139 son:

- I. Representar los intereses de los vecinos de la Delegación en el seno del Consejo;
- II. Cumplir las disposiciones y acuerdos del Consejo;
- 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.

Son causas de separación o remoción de los Consejeros Ciudadanos, según el artículo 141 de la Ley de Participación Ciudadana, las siguientes:

- I. Inasistir, sin causa justificada, a más de tres sesiones del Pleno del Consejo de Ciudadanos en forma consecutiva;
- II. Obtener o pretender obtener lucro por las gestiones que realice en ejercicio de sus funciones;
- III. Incumplir con las funciones que les correspondan; y
- IV. Dejar de cumplir con cualquiera de los requisitos que para ser Consejero Ciudadano establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La limitante para los Consejeros Ciudadanos respecto de la

ejecución de obras públicas se establece en el artículo 131 del Estatuto de Gobierno, cuando estas se refieran al interés general de la ciudad o a las relaciones del Distrito Federal con otras entidades federativas, no se sujetarán a su intervención.

El Consejo de Ciudadanos fué recientemente instalado por primera vez, no siendo, la respuesta ciudadana como se esperaba, lo cual fué considerado incluso como un fracaso debido al gran abstencionismo que existió en la votación, el cual alcanzó cerca de un 85%.

d) Coordinación Metropolitana.

La Coordinación Metropolitana se dará entre las autoridades del Distrito Federal con la Federación, Estados y Municipios situados en la zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México en materias de asentamientos humanos; protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Se realizará la planeación y ejecución de acciones coordinadas en relación a la materia de que se trate, según las ya mencionadas. El fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción IX y en los artículos 69 al 75 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Jefe del Distrito Federal podrá dentro del ámbito de sus atribuciones acordar con las entidades ya mencionadas, la constitución, integración y funcionamiento de Comisiones Metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias señaladas; así mismo podrá suscribir convenios para determinar los ámbitos territoriales y de funciones con respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las mismas materias.

En la celebración de convenios, estos serán suscritos por el Jefe del Distrito Federal o por el servidor público que esta

designe, que según el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal es al Secretario de Gobierno a quién le corresponde el despacho de los asuntos en esta materia⁽⁹⁹⁾. Tratándose de materias concurrentes o en el caso de que se comprometan recursos federales asignados o transferidos al Distrito Federal también deberán suscribirse por un representante de la administración pública federal. Podrán participar dentro de la coordinación metropolitana por el Distrito Federal los representantes de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así también, los representantes de las Delegaciones limitrofes.

Dichos convenios y los acuerdos que se emitan deberán publicarse en el Diario Oficial y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; así mismo el Jefe del Distrito Federal difundirá su contenido entre los habitantes del Distrito Federal que residan en la zona materia de los mismos con el fin de que conozcan sus alcances, en la difusión podrán participar los Consejos de Ciudadanos y las Asociaciones de Residentes de Colonias, Barrios y Unidades Habitacionales.

El Estatuto de Gobierno en su artículo 73 menciona las bases a que se ha de sujetar la participación del Distrito Federal en la Coordinación Metropolitana; tratándose de la aportación de

(99). Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de mayo de 1996.

recursos materiales, humanos y financieros, solo se contraeran compromisos hasta por los montos autorizados por la Asamblea de Representantes en el presupuesto de egresos. Incurrirán en responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal aquellos que participen en la Coordinación Metropolitana contraieran compromisos fuera del ambito de sus atribuciones o de las disponibilidades presupuestales. Los compromisos que se adquirieran con motivo de la Coordinación Metropolitana deberán sujetarse a la legislación del Distrito Federal, y a la legislación general, además de la legislación local aplicable a la materia de que se trate. Las comisiones que Comisiones Metropolitanas contarán con la asesoría y el apoyo técnico y profesional necesarios de acuerdo con la materia de que se trate.

e) Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El Programa de Desarrollo Urbano será formulado por el Jefe del Distrito Federal y sometido a la aprobación de la Asamblea de Representantes; deben ser congruentes y complementarios con éste los programas de las Delegaciones en materia de uso de suelo que también serán formulados por el Jefe del Distrito Federal con participación de la Delegación respectiva y se someterá a la aprobación del Consejo de Ciudadanos correspondiente; dichos programas de las Delegaciones podrán ser modificados mediante la presentación de la solicitud ante la autoridad delegacional y se someterá a la aprobación del Consejo de Ciudadanos; sin embargo aquí surge una cuestión, el Estatuto de Gobierno no determina por quien y en que circunstancias se podrá

solicitar la modificación, por lo que podemos deducir que será hecha por cualquier ciudadano que se vea afectado en su interés jurídico y piense que afecta a la colectividad para demostrar un interés general.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal también deberán conducir sus actividades en base a las políticas que se establezcan en el Plan de Desarrollo para el logro de sus objetivos y prioridades.

El artículo 118 del Estatuto de Gobierno determina que para el desarrollo y bienestar social de la Ciudad deberán tomarse en cuenta ciertas materias las cuales consideramos son las materias que se toman en cuenta para la realización del Programa que estamos comentando. Estas materias son:

- I. Planeación del desarrollo;
- II. Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;
- III. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;
- IV. Infraestructura y servicios de salud;
- V. Infraestructura y servicio social educativo;
- VI. Transporte público; y
- VII. Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

Podemos darnos cuenta que tanto en la creación de grupos de trabajo en el Pleno de los Consejos Ciudadanos como en la Coordinación metropolitana y en el Programa de Desarrollo Urbano del

Distrito Federal se tratan de abordar aspectos similares, sin embargo, a pesar de que se encuentran fallas en esas materias si se trabaja en coordinación con las entidades del Distrito Federal se encontrara una mejor solución a los problemas.

3.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene su fundamento constitucional en el artículo 122 fracción III de nuestra Carta Magna. Es un órgano local de gobierno integrado por 66 Representantes; a ella le corresponde la función legislativa y reglamentaria del Distrito Federal en relación a las materias que más adelante mencionaremos. Las resoluciones que emita tendrán el carácter de ley o de decreto los cuales se comunicarán al Presidente de la República por el Presidente y un Secretario de la Asamblea.

La Asamblea de Representantes se rige para su organización y funcionamiento por la "Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal" en la cual su artículo lo dispone que es una Ley *"de orden público e interés general y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Asamblea de Representantes del Distrito federal conforme a las prevenciones del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal"*.

La Asamblea de Representantes se renovará en su totalidad cada tres años.

a) Elección de los Representantes

Como mencionamos, la Asamblea de Representantes está integrada por 40 miembros los cuales serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos electorales uninominales y 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. En la elección solo podrán participar los partidos con registro nacional.

Los Representantes de la Asamblea son electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente, en caso de que llegase a existir una vacante de un miembro electo bajo el principio de mayoría relativa se convocará a elecciones extraordinarias; las vacantes de los miembros electos por el principio de representación proporcional deberán ser cubiertas por candidatos del mismo partido.

Los Representantes no podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente, los suplentes podrán ser electos para el periodo siguiente con el caracter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los propietarios no podrán tampoco ser electos con el caracter de suplentes.

No podrán, los Representantes durante su encargo, por ser incompatibles con éste, desempeñar ninguna otra comisión o empleo remunerado con cargo a los presupuestos de egresos de la Federación,

de los Estados y Municipios, del Distrito Federal o del Poder Judicial exceptuándose las actividades docentes, académicas y de investigación científicas; tampoco lo podrán hacer en otro cargo de elección popular federal o local, esto con objeto de preservar la dignidad, independencia y decoro del Representante y de la Asamblea. Sus funciones en la Asamblea cesarán mientras dure su nueva ocupación, también se aplica el mismo criterio cuando se trate de suplentes; en caso de no atender a lo anterior serán cesados de su cargo realizando el procedimiento correspondiente para ocupar la vacante.

Los Representantes tendrán que asistir a las sesiones ya que si no lo hicieran no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día al que falten. Cuando algún Representante falte por más de diez sesiones consecutivas sin causa justificada la Mesa Directiva de la Asamblea efectuará la declaratoria correspondiente procediendo a llamar al suplente, en el caso de que previo a la declaratoria al Representante desee justificar sus ausencias, la misma Mesa Directiva junto con la Comisión de Gobierno - a la que nos referiremos posteriormente- realizará la valorización de las mismas; si el suplente convocado no se presenta o bien se ausenta de la misma manera que el titular, se hará la declaratoria correspondiente y se convocará a las elecciones extraordinarias citadas.

La elección de los Representantes se someterá a las bases que ordena la Constitución: Un partido político deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los Distritos

uninominales de la Ciudad de México; todo partido que alcance por lo menos el uno y medio por ciento de la votación emitida tendrá derecho a que le sean atribuidos Representantes según el principio de representación proporcional.

Una vez electos los Representantes se les otorgarán constancias de asignación las cuales según la Constitución se sujetarán a reglas en ella mencionadas; dichas reglas determinan que ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de Representantes electos mediante los dos principios que se han señalado; al partido que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de Representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea. El Instituto Federal Electoral atenderá las cuestiones contenciosas que se susciten en el proceso de elección y realizará el otorgamiento de las citadas constancias.

b) Facultades de la Asamblea.

La fracción IV del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sirve de fundamento para las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, las cuales se complementan en la legislación secundaria, específicamente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes.

La Asamblea de Representantes tiene la facultad de expedir su propia ley orgánica la cual regulará su estructura y funcionamiento internos, esta es la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes⁽¹⁰⁰⁾. Tiene la facultad también de expedir el reglamento del Gobierno interior de la propia Asamblea.

Otra facultad es la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, así como formular el propio proyecto de presupuesto de la Asamblea el cual enviará al Jefe del Distrito Federal oportunamente para que éste lo incorpore al presupuesto de egresos del Distrito Federal mismo que manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma.

Deberá revisar la cuenta pública del año anterior, esto con la finalidad de comprobar si los programas contenidos en el

(100). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de abril de 1995.

presupuesto se cumplieron conforme a lo autorizado, además con el fin de conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del Gobierno del Distrito Federal. En caso de encontrarse desviaciones se procederá a aplicar las disposiciones legales aplicables en materia de responsabilidades. Para efectuar dicha revisión la Asamblea cuenta con un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes⁽¹⁰¹⁾ y dependerá su funcionamiento de la Comisión de Vigilancia de la misma Contaduría, la cual propondrá una terna para designar al Contador Mayor.

Determinará según la fracción IV del artículo 42 del Estatuto de Gobierno⁽¹⁰²⁾, la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública, lo cual se presentará en el caso de que el Jefe del Distrito Federal medie solicitud suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

(101). La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes de Distrito Federal fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 1995.

(102). En este artículo se consignan las facultades de la Asamblea que en su mayoría son las mismas que determina la Constitución solo que en algunos casos es más explícito el Estatuto y señala algunas facultades complementarias a las que ya se señalaron.

En relación al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, que le remita el Jefe del Distrito Federal para su examen y opinión, la Asamblea realizará observaciones que considere pertinentes.

La Asamblea también tiene la facultad de expedir la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Presentará iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, esto en virtud de que, no obstante la Asamblea tiene la facultad legislativa en el Distrito Federal en las materias que más adelante mencionaremos, el artículo decimo primero transitorio del decreto de reforma de 25 de octubre de 1993 le deja la facultad al Congreso de la Unión de legislar en materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes a cuya entrada en vigor corresponderá a la Asamblea legislar sobre el particular, sin embargo hasta la fecha la legislación en dichas materias continúa siendo la expedida por el Congreso de la Unión.

Las materias en las que la Constitución le otorga a la Asamblea la facultad de legislar son las siguientes:

- Administración Pública local, su regimen interno y de procedimientos administrativos.
- Presupuesto, contabilidad y gasto público del Distrito Federal.
- Regulación de su contaduría mayor.
- Bienes del dominio público y privado del Distrito Federal.
- Servicios públicos y su concesión.
- Explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal.
- Justicia civica sobre faltas de policia y buen gobierno.
- Participación ciudadana.
- Organismo protector de los derechos humanos.
- Civil.
- Penal.
- Defensoria de oficio.
- Notariado.
- Protacción civil.
- Prevención y readaptación social.
- Planeación del desarrollo.
- Desarrollo urbano y uso de suelo
- Establecimiento de reservas territoriales.
- Preservación del medio ambiente y protección ecológica.
- Protección de animales.
- Construcciones y edificaciones.
- Vias públicas, transporte urbano y transito.
- Estacionamientos.
- Servicio público de limpia.
- Fomento económico y protección al empleo.

- Establecimiento mercantiles.
- Espectaculos públicos.
- Desarrollo agropecuario.
- Vivienda.
- Salud y asistencia social.
- Turismo y servicios de alojamiento.
- Previsión social.
- Fomento cultural, civico y deportivo.
- Mercados, rastros y abasto.
- Cementerios.
- Función social educativa⁽¹⁰³⁾.

Además en el Estatuto de Gobierno se le otorgan otras facultades, tales como la de recibir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias ante el pleno de la Asamblea, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

- a)El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- b)El servidor público designado por el Presidente de la República encargado de la Fuerza pública en el Distrito Federal⁽¹⁰⁴⁾.

(103). Artículo 42 Fracción IX de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y artículo 122 fracción IV inciso "g" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(104).La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal puntualiza que es el Secretario de Seguridad Pública quién rendirá el informe de referencia.

c) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Cuando esté en discusión alguna ley o se realice el estudio de un asunto la Asamblea tendrá la facultad de citar a los servidores públicos del ramo respectivo para que produzca su informe.

Otras facultades que menciona el Estatuto son: la de analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe del Distrito Federal sobre ejecución y cumplimiento de los Programas aprobados; los resultados de dichos análisis serán considerados para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de la Asamblea. Aprobará las solicitudes de sus miembros de licencia para separarse del cargo; Conocerá de la renuncia y aprobará las licencias del Jefe del Distrito Federal que le sean enviadas por el Presidente de la República; ratificará el nombramiento del Jefe del Distrito Federal que someta el Presidente de la República, además ya nombrado le tomará la protesta correspondiente. Así mismo, ratificará los nombramientos que haga el Jefe del Distrito Federal de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma entidad y de los titulares de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

Tendrá la facultad de comunicarse con otros órganos locales del gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito

Federal, así como cualquier otra dependencia o entidad por conducto de la Mesa Directiva, de la Comisión de Gobierno o de sus órganos internos de trabajo de la propia Asamblea.

Otorgará la medalla al mérito ciudadano a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la humanidad.

La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes le otorga otras facultades en su capítulo II, llamándolas en dicho precepto "atribuciones"⁽¹⁰⁵⁾; en ella se determina que además del nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal designará a dos de los Consejeros de la Judicatura de Distrito Federal distinguidos por su calidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas⁽¹⁰⁵⁾.

La Ley Orgánica de la Asamblea le otorga la facultad de recibir del Jefe del Distrito Federal, por escrito, a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias el informe anual sobre el

(104).Atribución es cada una de las facultades que corresponden a una persona en razón de su cargo. Diccionario de Derecho. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Ed. Porrúa; decimo sexta edición, Mexico 1989. En este caso son las facultades que le corresponden al órgano en razón de su cargo o de su función.

(105).Artículo 196 de Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, artículo 10 fracción X de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

estado que guarda la administración pública de la entidad.

La Asamblea dictará acuerdos necesarios para resolver asuntos no previstos en las leyes aplicables respecto de su gobierno interior siempre y cuando no se exceda de sus atribuciones constitucionales estatutarias y legales.

Podrá, la Asamblea, realizar foros de consulta pública, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles.

La misma Ley Orgánica de la Asamblea en su artículo 13 señala otras atribuciones en materia de administración pública las cuales consisten en atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal respecto del cumplimiento de obligaciones en materia de obras y servicios de las dependencias y entidades; dirigen peticiones y recomendaciones, por acuerdo del pleno, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los mismos habitantes; podrán participar conjuntamente con las autoridades competentes en el establecimiento, modificación y reordenación de la división territorial del Distrito Federal y tendrán la facultad de expedir leyes que establezcan los sistemas de dirección, coordinación y de desconcentración o descentralización que permitan aproximar la actuación de la administración pública a

los habitantes de la ciudad en las materias a que se refiere el articulo 118 del Estatuto de Gobierno y que ya fueron mencionadas en el presente capitulo en lo relativo al Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

c) Derechos y Obligaciones de los Representantes.

Al hacer referencia de los derechos de los Representantes, es necesario mencionar el derecho del que gozan, como cualquier otro legislador, al fuero Constitucional. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122 fracción III inciso "b" parrafo cuarto nos da su fundamento, señalando que los Representantes son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo; el Presidente de la Asamblea será quien vele por el respeto del fuero constitucional mencionado y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. El fuero constitucional de los Representantes los protege en el ejercicio de sus atribuciones y salvaguarda la integración y buen funcionamiento de la Asamblea⁽¹⁰⁶⁾.

En la Ley Orgánica de la Asamblea, el artículo 17 determina los Derechos de los Representantes, los cuales serán: elegir y ser electos para integrar las Comisiones, Comités y la Mesa directiva de la Asamblea; formar parte del grupo parlamentario; participar en los trabajos, deliberaciones, debates, comparecencias y en general, en los procedimientos previstos en la misma Ley; iniciar leyes y decretos ante la misma Asamblea, así como proponer reformas normativas, interviniendo en las discusiones y votaciones de los

(106).Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

mismos; proponer al Pleno de la Asamblea iniciativas de leyes y decretos al Congreso de la Unión; presentar proposiciones y denuncias; gestionar ante la autoridades la atención de las demandas de sus representados; supervisar a la Administración Pública del Distrito Federal; orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos tendientes a hacer efectivos sus derechos individuales o sociales; representar a la Asamblea en los foros, consultas y reuniones nacionales o internacionales cuando sean designados por el Pleno o la Comisión de Gobierno y; contar con un documento o insignia que los acredite como Representantes.

Los deberes u obligaciones de los Representantes son: Rendir la protesta, tomar posesión de su cargo y asistir a las sesiones de la Asamblea; formar parte de una o varias Comisiones o Comités lo cual también es un derecho; cumplir con diligencia los trabajos que le sean encomendados por las mismas Comisiones o Comités; observar las normas constitucionales, las del Estatuto de Gobierno, las de la Ley Orgánica de la Asamblea y las del Reglamento interior de la misma; responder por sus actos u omisiones en términos de lo dispuesto en la Constitución en materia de Responsabilidades de Servidores públicos; representar los intereses de los ciudadanos y promover y gestionar la solución de los problemas y necesidades colectivas ante las autoridades competentes; realizar audiencias mensuales en el Distrito o circunscripción en el que hayan sido electos; asistir a las sesiones del pleno y emitir su voto en aquellos asuntos que lo requieran; informar semestralmente a la

Asamblea sobre el cumplimiento de sus obligaciones; y aceptar las disposiciones del Pleno y de la Mesa Directiva.

Existen obligaciones que también son señaladas como derechos, como lo es la representación y gestión para la solución de los problemas de los habitantes del Distrito electoral correspondiente, lo cual obedece a la naturaleza de la función.

Los Representantes tienen derecho a dietas, asignaciones, prestaciones, franquicias y viaticos que les permiten desempeñar con dignidad su cargo. Las dietas y asignaciones son fijadas en el presupuesto, estas son personales y solo podrán ser objeto de descuento por parte de la Tesorería de la Asamblea, en los terminos y por las causas señaladas en el presente trabajo, en el inciso "a" de este punto.

d) Organización y funcionamiento de la Asamblea.

La Asamblea de Representantes del Distrito federal, según el artículo 122 fracción III inciso "b" tercer párrafo, se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año para la celebración de su primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año; el segundo periodo de sesiones iniciará el 15 de marzo siguiente y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año; en los recesos la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender asuntos urgentes, a petición de la mayoría de los integrantes de la Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal. La convocatoria la realiza la propia Comisión.

La instalación de la Asamblea estará a cargo de una Comisión Instaladora que convoca a los Representantes miembros de la nueva legislatura a más tardar dos días antes del inicio del primer periodo ordinario de sesiones para la elección de la primera Mesa Directiva; dicha Comisión estará integrada por cinco Representantes que fungirán; uno como Presidente, dos como Secretarios y dos como suplentes quienes entrarán en funciones en caso de falta de alguno de los tres titulares.

La Asamblea no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus atribuciones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Estas se desarrollarán de conformidad con el Orden del Día que será aprobado previamente por la Comisión de

Gobierno.

Las Sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias, secretas, permanentes y solemnes.

Las Sesiones Ordinarias son las que se celebran durante los periodos constitucionales, es decir en los ordinarios, las cuales en su mayoria serán públicas.

Las Extraordinarias son las que se celebran fuera de los periodos de Sesiones Ordinarias, estas se celebran en los casos ya mencionados.

En las Sesiones Secretas se presentan los asuntos puramente económicos de la Asamblea, los que apruebe el Pleno a solicitud de un Representante y los que determine la Mesa Directiva, en ellas solo estarán presentes en el recinto los Representantes, los empleados y funcionarios administrativos de la Asamblea y las personas que la Mesa Directiva autorice.

La Asamblea se declara en Sesión Permanente cuando la naturaleza de los asuntos que se traten así lo ameriten, no se podra, durante la sesión darse trámite a otro asunto que no se contenga en el acuerdo de la sesión respectiva, en el caso de que se presentare un asunto urgente el Presidente consultará el voto de la Asamblea para tratarlo dentro de la sesión permanente que se esté llevando a cabo, o bien agendarlo para una sesión posterior.

Las Sesiones Solemnes se llevan a cabo con la finalidad de honrar a heroes nacionales, personas fisicas o morales que que hayan prestado servicios eminentes a la comunidad del Distrito Federal, a la Nación o a la humanidad; también se realizarán para recibir a Jefes de Estado, altos dignatarios y representantes populares cuando lo determine la propia Asamblea a propuesta de la Presidencia o de la Comisión de Gobierno.

La Asamblea contará con una Mesa Directiva que se conformará por un Presidente, por cuatro Vicepresidentes dos Secretarios y dos Prosecretarios electos por mayoría de los Representantes presentes en la sesión correspondiente y duran en su cargo un mes sin posibilidad de reelección al periodo inmediato. La elección de la nueva Mesa Directiva se llevará a cabo en la última sesión de cada mes y entrará en funciones en la primera sesión del mes siguiente. En el caso de Sesiones Extraordinarias, la elección se llevará a cabo al inicio de la primera sesión y será instalada por la Mesa Directiva del periodo inmediato anterior de Sesiones Ordinarias.

La Mesa Directiva es el órgano encargado de dirigir las funciones del Pleno de la Asamblea durante los periodos de sesiones, esta tendrá su composición plural. Le corresponde, bajo la autoridad de su Presidente, preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de sesiones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno

Interior de la Asamblea, así como los acuerdos del Pleno. Si el Presidente no cumpliera con sus funciones de manera sistemática, podrá ser removido de su cargo por el Pleno cuando algún miembro de la Asamblea presente una moción en ese sentido.

La Asamblea además de Mesa Directiva contará con Comisiones en el número y tipo que requiera para el mejor cumplimiento de sus atribuciones; el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal señala seis tipos de comisiones:

- I. Comisión de Gobierno
- II. De Análisis y Dictamen Legislativo
- III. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
- IV. De Investigación
- V. Jurisdiccionales
- VI. Especiales

De estas Comisiones la de mayor relevancia es la Comisión de Gobierno, sin restarle importancia al resto. Dicha comisión *"es el órgano de gobierno de la Asamblea encargado de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma"* (107); estará integrada por Representantes electos por el

(107). Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

principio de mayoría relativa; se instalará durante el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la Asamblea en turno.

En los recesos de la Asamblea de Representantes la Comisión de Gobierno tendrá funciones relevantes: Ratificar el nombramiento del Jefe del Distrito Federal el cual someterá al Pleno de la Asamblea en el siguiente periodo ordinario de sesiones para su aprobación definitiva; acordar, como ya mencionamos, a petición del Presidente de la República, del Jefe del Distrito Federal o de la mayoría de los miembros que integran la Comisión, la convocatoria a Sesiones Extraordinarias; esta deberá contener, por escrito, el asunto o los asuntos que se deban de resolver por parte del Pleno y las razones que la justifiquen; recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea, a fin de que se despachen de inmediato en el periodo ordinario de sesiones; conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de la Asamblea, también conocer cuando estos sean separados del cargo, y citar al suplente para que rinda la protesta correspondiente; propone a los integrantes de las otras Comisiones y Comités el proyecto de presupuesto anual de la Asamblea, la designación del Oficial Mayor, el Tesorero y el Director General de Comunicación Social; proponer además, la designación de los Consejeros de la Judicatura en el Distrito Federal⁽¹⁰⁸⁾ y de la (108). Esta disposición contenida en el artículo 48 fracción VI se relaciona con el artículo 196 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; sustituir a sus miembros, durante los recesos, y somete dicha sustitución, para su ratificación al Pleno de la Asamblea; programar los trabajos de los periodos de sesiones; Ratificar, provisionalmente durante los recesos, los nombramientos del Jefe del Distrito Federal, de los Delegados del Distrito Federal, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y someterlos a la ratificación del Pleno en el siguiente periodo ordinario de sesiones; convocar a Sesiones Extraordinarias en los terminos mencionados con anterioridad; recibir, dentro de los diez primeros días del mes de junio, la Cuenta Pública del año anterior.

La Comisión de Análisis y Dictamen Legislativo, al igual que la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se constituyen con carácter de definitivo de manera que funcionan para toda una legislatura, ambas son comisiones permanentes y ordinarias.

Las Comisiones Ordinarias de Análisis y Dictamen Legislativo, se integran por miembros electos por el Pleno de la Asamblea a propuesta de la Comisión de Gobierno. La competencia a que nos referimos de dichas comisiones será la que a su ramo corresponda y se integrarán en septiembre del año en que inicie la legislatura.

La Comisión de Análisis de Estudios Legislativos y

Prácticas Parlamentarias es una comisión ordinaria que a diferencia de las demás estudia y dictamina las propuestas de iniciativas de leyes que no sean de competencia específica de alguna comisión ordinaria.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda tendrá atribuciones referentes a la Cuenta Pública del Distrito Federal, realizará auditorías a las dependencias, órganos desconcentrados y demás entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, además se encargarán de los programas presupuestarios y lo que se refiere al registro y control patrimonial de la Asamblea.

Las Comisiones de Investigación se integran para investigar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública central, desconcentrada, y paraestatal del Distrito Federal.

Las Comisiones Jurisdiccionales se integran para los casos en que los Representantes tengan otro cargo incompatible, aplicar la sanción correspondiente, que como ya señalamos, será la pérdida del cargo.

Las Comisiones Especiales serán las que se integren para tratar asuntos que no sean competencia de las Comisiones anteriormente mencionadas; estas comisiones, al igual que las Jurisdiccionales y la de Investigación tienen el carácter de

transitorias y conocerán de hechos que hayan motivado su integración.

Para el funcionamiento administrativo de la Asamblea se contará con Comités de Administración, Asuntos Editoriales, Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas y Bibliotecas, sus miembros serán designados por el Pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno. Así mismo, y para el mejor cumplimiento de las atribuciones de la Asamblea, se crearán las unidades administrativas que determine el presupuesto; entre ellas se encuentran la Oficialía Mayor, Tesorería y Dirección General de Comunicación Social cuyos titulares serán aprobados por el Pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno. A vigilancia de la Comisión de Ciencia Tecnología e Informática, quedará la el Centro de Informática y Documentación que integrará la documentación e información de consulta.

Dentro de la Asamblea de Representantes se integrarán Grupos Parlamentarios formados por integrantes de un mismo partido político, estos actuarán de manera orgánica y coordinada en los trabajos de la Asamblea; no podran actuar en diversos grupos miembros de un mismo partido; ningun Representante podrá formar parte de más de un grupo parlamentario pero si se podra adherir a otro al quedar excluido del grupo al que pertenecía. En el caso que un partido político cambie su denominación, el Grupo Parlamentario respectivo podra también cambiar su denominación haciendolo del conocimiento del Pleno; si un Grupo Parlamentario se disolviera, se informará a la Mesa Directiva o en los recesos a la Comisión de Gobierno, para que se

informe al Pleno, los integrantes del Grupo que se desintegra se podran integrar a otro; asi mismo cualquier fusión o integración de un nuevo Grupo Parlamentario, se tendrá que dar aviso a la Mesa Directiva y en los recesos a la Comisión de Gobierno para que se le comunique al Pleno.

Los coordinadores de los grupos parlamentarios serán el conducto de la Mesa Directiva en lo referente a la integración y participación de sus miembros en las comisiones especiales, de caracter protocolario o ceremonial y las representaciones de la Asamblea en el interior y el exterior del país.

e) Iniciativa y promulgación de Leyes y Decretos.

La facultad de iniciar leyes y decretos en el Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal.

La iniciativa, cualquiera que sea, pasará por la Comisión respectiva según la materia de que se trate para su dictaminación; si las iniciativas son desechadas por la Asamblea, no se podrán discutir, sino hasta el siguiente periodo de sesiones ordinarias.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea se remitirán para su promulgación al Presidente de la República para que éste, le haga las observaciones que considere necesarias, si las llegare a hacer tendrá que devolver el proyecto en un lapso de diez días hábiles, o bien si dentro del mismo se cerrasen o se hubieran suspendido las sesiones, se devolverá el primer día hábil en que la Asamblea se reuna. Transcurrido dicho termino, si no es devuelto el proyecto, se tendrá por aceptado y se procederá a su promulgación. Si es devuelto en el término señalado, el proyecto con las observaciones que contenga será discutido nuevamente por la Asamblea, si se aceptacen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los Representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará para su promulgación. Toda resolución de la Asamblea tendrá el

caracter de Ley o decreto.

Las leyes o decretos expedidos serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión se publicarán, así mismo en el Diario Oficial de la Federación.

4.-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal será quien ejerza la función judicial correspondiéndole la administración e impartición de justicia en la entidad; estará integrado por Magistrados, Jueces de Primera Instancia, Jueces de Paz y otros órganos auxiliares.

El ejercicio jurisdiccional que le corresponde al Tribunal será en asuntos de materia civil, mercantil, penal, familiar, del arrendamiento inmobiliario y concursal; estos asuntos serán competencia según la materia de los siguientes servidores públicos que fungirán como titulares del órgano respectivo:

- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia
- Jueces de los Civil
- Jueces de los Penal
- Jueces de lo Familiar
- Jueces del Arrendamiento Inmobiliario
- Jueces de lo Concursal
- Jueces de Inmatriculación Judicial
- Jueces de Paz
- Jurado Popular
- Presidentes de Debates
- Arbitros

Los últimos no ejercerán autoridad pública, resolverán de negocios civiles que les sean encomendados por los interesados, sus actos deberán ser homologados por la autoridad civil para que puedan ser ejecutables.

Existen otros auxiliares de la administración de justicia que señalaremos a continuación:

- Dirección General de Prevención y Readaptación Social
- Consejo de Menores
- Registro Civil
- Registro Público de la Propiedad y el Comercio
- Peritos Medico Legistas
- Interpretes oficiales y demás peritos en las ramas que les sean encomendadas
- Síndicos en interventores de concursos y quiebras
- Albaceas, Interventores, Depositarios, tutores, Curadores y Notarios
- Agentes de la Policía Preventiva y Judicial

El nombramiento de los Magistrados será realizado por el Jefe del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que deberá resolver en un plazo de quince días, si no se resolviera nada se tendrán por aprobados los nombramientos realizados, si se desecha en el término señalado, el Jefe del Distrito Federal hará un nuevo nombramiento, en

caso de que no aprobará, la Asamblea, dos nombramiento sucesivos, el Jefe del Distrito Federal, hará el nombramiento de un tercero que entrará en funciones como provisional y será también sometido a la aprobación del la Asamblea, si esta no resuelve en un término de quince días el Magistrado entrará en funciones con el caracter de definitivo, si se desecha nuevamente el nombramiento, cesará en sus funciones el Magistrado provisional y el Jefe del Distrito Federal hará un nuevo nombramiento, es decir no habrá limites para el número de nombramientos, estos se continuarán realizando hasta la aprobación de la Asamblea. Al entrar en su cargo deberá, el Magistrado, rendir protesta, ante el Pleno de la Asamblea, de hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los nombramiento de los Magistrados serán hechos como dice el articulo 80 del Estatuto de Gobierno preferentemente de aquellas personas que se hayan desempeñado como Jueces o hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición de justicia, también podrán ser personas que por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas se consideren aptos para impartirla.

Los nombramientos de los Jueces de Primera Instancia y los de Paz serán hechos por el Tribunal Superior de Justicia en acuerdo del Pleno del propio Tribunal, durarán un periodo de seis años en su cargo, sin embargo, dicho plazo se podria ampliar si así lo acuerda el Consejo de la Judicatura.

El Pleno, las Salas del Tribunal, los Jueces y demás titulares de órganos judiciales, nombrarán y removerán a sus funcionarios y empleados.

Los Magistrados podran durar en su encargo seis años, pudiendo ser ratificados, si lo fuesen solo podran ser privados de sus puestos al incurrir en responsabilidad de servidor público y será procesado conforme a la legislación correspondiente. Su puesto gozará de independencia en el ejercicio de sus funciones, al igual que los Jueces del propio Tribunal.

Los Magistrados percibirán una remuneración económica adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; ellos podrán solicitar licencia que no exceda de los años que lleva en su encargo para separarse de éste.

Al igual que los miembros de la Asamblea de Representantes, los miembros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tienen incompatibilidad de sus cargos respecto a otros; esto se determina en el artículo 23 de la Ley Orgánica del propio Tribunal⁽¹⁰⁹⁾; los Magistrados, Jueces, Consejeros y Secretarios, no podrán desempeñar empleo, cargo o comisión de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones o instituciones

(109). Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1996.

científicas docentes, artísticas o de beneficencia que no interfiera en su horario de trabajo ni menoscabe el ejercicio de su función; así mismo, el servidor público que haga la designación de un cargo, según el caso, no podrá nombrar a ascendientes, descendientes, o colaterales dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad. También encontramos incompatibilidad de los cargos de la administración de justicia mencionados para ser corredores, comisionistas, apoderados judiciales, tutores, curadores, albaceas, depositarios, sindicos, administradores, interventores, arbitros, peritos, tampoco podrán ejercer la abogacía más que en causa propia.

El Tribunal Superior de Justicia se integra por 49 Magistrados y funcionará en Pleno y en Salas, uno de los Magistrados será el Presidente del Tribunal, no formará parte de ninguna de las Salas; los Magistrados, junto con el Presidente formarán parte del órgano máximo que será el Pleno del Tribunal; para que éste funcione, se necesita la concurrencia de cuando menos dos terceras partes de los Magistrados, las resoluciones que se tomen se harán por mayoría o por unanimidad, en caso de empate se someterá al voto de calidad del Presidente del Tribunal, sus sesiones serán ordinarias y extraordinarias, públicas o privadas, las sesiones ordinarias se llevarán a cabo por lo menos una vez al mes y las extarordinarias cuando se tenga que tratar o resolver algún asunto urgente.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se elegirá de entre los Magistrados por escrutinio

secreto, durará en cargo cuatro años, no podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

Las Salas del Tribunal se integran por tres Magistrados cada una, estas serán designadas por numero ordinal y por materias, ya sea Civil, Penal y Familiar; los Magistrados actuarán en forma unitaria o colegiada, en cada Sala se elegirá anualmente de entre los Magistrados ú Presidente que durará en el cargo un año no pudiendo ser reelecto para el siguiente periodo. Las Salas conocerán de casos de responsabilidad civil (Salas en materia civil), de recursos de apelación y queja, de denegada apelación, de revisión de las causas de competencia del Jurado popular, de acumulación⁽¹¹⁰⁾ contra resoluciones; excusas y recusaciones de los Jueces de Primera Instancia; conocerán también de conflictos de competencia que se susciten entre las autoridades del Tribunal.

Las Salas contarán con un Secretario de Acuerdos por lo menos, nueve Secretarios Proyectistas y un Secretario Auxiliar Actuario.

(110).La denegada apelación, revisión de las causas de competencia del Jurado popular, de acumulación son exclusivamente del ámbito de las Salas en materia Penal.

Ya mencionamos anteriormente las materias en que existirán Jueces de Primera Instancia, el número de Juzgados lo determinará el Consejo de la Judicatura, según las necesidades de la impartición de justicia para que sea expedita. El Juez será el titular del Juzgado quien atenderá proporcional y equitativamente las cargas de trabajo para lograr la inmediatez y expeditéz necesarias en el conocimiento de los asuntos a su cargo; contará con el apoyo de Secretarios de Acuerdos, Conciliadores, Projectistas y Actuarios; en los Juzgados de lo Concursal, no se contará con Secretarios Conciliadores, contará además con otros funcionarios según el Presupuesto con el que se cuente. El Secretario de Acuerdos será el Jefe inmediato de la oficina en el orden administrativo y será quien dirija las labores conforme lo disponga el Juez al que suplirá en caso de ausencia temporal que no exceda de tres meses.

El Jurado Popular es una figura que se encuentra dentro del Derecho Procesal Penal, su misión es resolver por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le someta el Presidente de Debates de que se trate, conocen de delitos cometidos por medio de la Prensa contra el Orden Público o la Seguridad interior o exterior de la Nación; el Presidente de debates será el Juez que haya conocido del asunto como instructores.

Los Juzgados de Paz serán designados según las Delegaciones en las que esta dividido el Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura señalará la competencia de cada Juzgado, sin embargo

la competencia de los Juzgados de Paz en materia Civil encuentra su importancia en razón de la cuantía, ya que estos conocerán de asuntos, que versen sobre derechos reales sobre inmuebles que tengan un valor de hasta sesenta mil pesos y de negocios de jurisdicción contenciosa cuyo monto no exceda de veintemil, las cantidades serán modificadas todos los años a partir del primero de enero, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor que determine el Banco de México; en los Juzgado de Paz en materia Penal su competencia será en cuanto a delitos que tengan una o más sanciones privativas de la libertad o bién cuando la sanción sea pena privativa de libertad que no exceda de dos años.

Existen dependencias importantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, estas son mencionadas en su propia Ley Orgánica en el Título Octavo, estas son:

-El Archivo Judicial, donde se depositarán todos los expedientes concluidos del orden civil y familiar, los que no esten concluidos pero que hayan dejado de tramitarse por cualquier motivo durante seis meses; los expedientes y documentos que remita el Consejo de la Judicatura; y otros expedientes concluidos que se integren por los órganos judiciales del Distrito Federal y cuya remisión o entrega no haya de hacerse a una oficina determinada o a los particulares interesados.

-La Oficina de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial; la primera tendrá por objeto el dar a conocer estudios

jurídicos y los fallos más notables que sobre cualquier materia pronuncie el Tribunal, su publicación será periódica; el Boletín Judicial, de publicación diaria excepto los días inhábiles, publicará los asuntos en los que se emitan acuerdos, para que estos surtan sus efectos, además publicará, edictos y demás avisos judiciales que tengan que ser del conocimiento del público.

- Unidad de Trabajo Social;
- Biblioteca;
- Dirección de Consignaciones Civiles, que conocerá de diligencias preeliminarias de consignación.

- La Oficialía de Partes Común, que turna escritos iniciales de un procedimiento al Juzgado que corresponda, ya sea en materia Civil, Familiar, de Arrendamiento Inmobiliario, Concursal o de Paz, para su conocimiento y estricto control y recibe escritos de término que se presenten después de la hora de labores de los Juzgados, pero dentro de horas hábiles, los cuales deberá remitir al Juzgado o a la Sala Civil o Familiar al que se dirija.

- Dirección de Turno de Consignaciones Penales; le corresponde recibir las consignaciones que remita la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para su distribución a los Juzgados.

- Dirección General de Administración; que le corresponde planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar la

administración de los recursos humanos, materiales y financieros y de informática, así como realizar las acciones de modernización administrativa y proporcionar los servicios indispensables para el óptimo funcionamiento del Tribunal.

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL

El órgano encargado de la Administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales será el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal el cual encuentra su fundamento Constitucional en el artículo 122 fracción VII párrafos del 3o al 14o; se integra por siete Consejeros funcionando en Pleno y en Comisiones, el Presidente del Tribunal de Justicia del Distrito Federal será también el Presidente del Consejo de la Judicatura de la entidad y de sus Comisiones, junto con el, los otros seis integrantes serán:

- Un Magistrado
- Un Juez de Primera Instancia
- Un Juez de Paz
- Dos Consejeros designados por la Asamblea de Representantes
- Un Consejero designado por el Jefe del Distrito Federal

Los tres primeros serán electos mediante insaculación entre Magistrados y Jueces ratificados; los últimos deberán ser personas distinguidas por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas; los Consejeros durarán

cinco años en su encargo y serán substituidos de manera escalonada, no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo tendrá intervención en la designación de Magistrados y designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal; funcionará en Pleno o en Comisiones, el Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de los Magistrados y Jueces.

Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad y durante su encargo solo podrán ser removidos por causas en las que incurran en responsabilidad de servidores públicos. Dentro de los dos años posteriores a su retiro del cargo, los Consejeros, no podrán actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos judiciales.

Para ser Consejero existen limitantes: no podrán serlo quienes hayan ocupado los cargos de Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia o Representante de la Asamblea del Distrito Federal durante el año previo al día de la designación.

El Consejo de la Judicatura se reunirá por lo menos una vez al mes; para la validez de sus acuerdos en Pleno, será necesario el voto de la mayoría, además de que esten presentes la totalidad de sus miembros, si no fuese así se requerirá la mayoría absoluta de los presentes, en caso de que un Consejero desintiera de la mayoría

deberá formular voto particular por escrito que engrosará el acta respectiva para que sea discutido en sesión posterior. Las resoluciones del Consejo serán notificadas mediante su publicación en el Boletín Judicial, salvo en casos en que se finque responsabilidad administrativa o tratándose de asuntos de importancia y trascendencia a su juicio serán realizadas mediante notificación personal, cuando los asuntos seán considerados de importancia, además de su publicación en el Boletín Judicial, se realizará en la Gaceta del Distrito Federal.

El Consejo emitirá opinión al Jefe del Distrito Federal con motivo de las designaciones y ratificaciones de los Magistrados, resolverá sobre la remoción por causa justificada de Jueces y Magistrados, conocerá de quejas que no sean de carácter jurisdiccional contra actos u omisiones de los miembros del Consejo de la Judicatura, Magistrados, Jueces y demás servidores públicos. Nombrará a los titulares de las dependencias del Tribunal.

El Presidente del Consejo será quien lo represente legalmente; recibirá quejas sobre demoras y faltas en el despacho de los asuntos, turnandolos a la Comisión correspondiente, practicará visitas a Salas y Juzgados, convocará a sesiones extraordinarias cuando lo estime necesario o cuando lo pida dos o más Consejeros.

El Consejo de la Judicatura será quien elabore el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y

demás órganos judiciales de manera independiente respecto de otros órganos de la entidad para que sea incluido en el proyecto de presupuesto de egresos que envié el Jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes.

CONCLUSIONES

1. Los resultados de la Reforma Política del Distrito Federal no se verán cristalizados sino hasta 1997 después de la primera elección del Gobernador de la entidad el cual hasta ahora lo realizará el Presidente de la República de entre los Senadores o Diputados electos en el Distrito Federal o bien de entre los miembros de la Asamblea de Representantes, sin embargo se han comenzado los trabajos para cambiar dicha situación, la cual daría a los habitantes de la Ciudad de México la posibilidad de elegir directamente a su Gobernador lo cual terminaría con el problema tan ampliamente debatido durante la historia del México independiente respecto de conculcarle sus Derechos a la Ciudadanía de la entidad.
2. Para la mencionada elección directa del Jefe del Distrito Federal será importante considerar el ampliarle sus facultades, tales como otorgarle el mando de la fuerza pública, y darle autonomía plena para el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, limitando así las del Presidente de la República para darle mayor independencia al Gobierno del Distrito Federal.

3. Una de las situaciones a las que no se le han prestado la atención que merece es aquella de los servicios públicos, ya que al realizar las reformas a la normatividad del Distrito Federal, los legisladores se han preocupado mas por cuestiones políticas que por brindar mejor dichos servicios y que estos lleguen a todos los sectores de la población del Distrito Federal.

4. Será importante integrar a las ideas de la Reforma el considerar una nueva división territorial del Distrito Federal ampliando el número de Delegaciones Políticas, para lograr mayor eficacia respecto de los servicios públicos que ellas otorgan mediante un mejor control sobre el personal que ahí labora, ya que actualmente la disciplina de los mencionados burócratas queda fuera del alcance de los puestos superiores de mando, acabando así con los acostumbrados actos de corrupción que actualmente se llevan a cabo.

5. Los Poderes Locales del Distrito Federal no gozan de la autonomía que tienen en los Estados de las República, no

obstante es difícil lograrla en una entidad de las Naturaleza de la Ciudad de México.

6. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal cuenta con facultades limitativas para legislar en el Distrito Federal, ya que no es esta quién crea el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, son los legisladores de la Asamblea quienes deben tener la facultad de crear la norma local suprema bajo lineamientos que marque la Constitución ; el artículo 122 le otorga la facultad al Congreso de la Unión de expedir el Estatuto de Gobierno, realizando el mismo, la distribución de atribuciones de los Poderes Locales.

7. No obstante lo anterior la Asamblea de Representantes, creada en 1987 es actualmente el canal y la forma de participación de los habitantes del Distrito Federal mas importante de la historia de nuestra ciudad, ella siguió un proceso cuyas consecuencias podrían terminar en lo expuesto en el párrafo anterior, debido a que en un principio tan sólo tenían la facultad reglamentaria y no legislativa en el Distrito Federal lo cual le correspondía al Congreso de la Unión que actualmente sólo tiene facultad para legislar en materias que no se establece

forma expresa para la misma asamblea, además de la creación del Estatuto de Gobierno entre otras

8. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no varía mucho en su estructura anterior a la publicación de su nueva Ley Orgánica, es diferente entre otras cosas, en cuanto al nombramiento de sus jueces y magistrados, lo cual es un gran adelanto debido a que se involucran a los otros poderes locales de la entidad ; es un órgano que trata de estar a la par del crecimiento de la ciudad de México.

9. Es un logro para nuestra Ciudad la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal el cual ofrece una mejor impartición de justicia, con ello se garantiza la eficiencia del trabajo de los miembros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal evitándose actos de corrupción que dañan la imagen del Poder Judicial.

10. Las formas de participación ciudadana que se han buscado desde la creación de la Constitución de 1917, tales como el Consejo Consultivo del Distrito Federal el cual se integró por juntas de vecinos, el Referéndum y la Iniciativa Popular, que carecieron de aplicación práctica, no son del todo acertadas, sin embargo, han formado parte

de un proceso que aún no está terminado, y que esta tratando de buscar mejores salidas para las inquietudes ciudadanas ; el Consejo de Ciudadanos, pese a las críticas y al poco aforo que existió en la votaciones del 12 de diciembre de 1995 es una apertura a la que no se le ha dado la difusión que merece y es por ello que los habitantes del Distrito Federal no dieron la respuesta esperada, ya que las propuestas gubernamentales, si bien pueden ser buenas, ya no son bien vistas, no obstante, la idea de esta institución debe de ser difundida en los demás Estados de la República para que se adopte como una forma alterna de escuchar los problemas de la población que habita nuestro país.

11. Las bases doctrinales sobre las que descansa el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal son muy sólidas, sin embargo crea un poco de discusión al realizar capítulos distintos respecto de los órganos desconcentrados y las Delegaciones Políticas, las cuales deberían estar integrados en un mismo capítulo siendo las delegaciones parte integral del capítulo referente a los órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal.

12. La ciudad de México históricamente ha sido inestable debido a que su estructura se ha modificado en innumerables ocasiones, siendo los cambios radicalmente distintos del paso de una Constitución a otra, no obstante se ha llegado a madurar respecto de las necesidades de una ciudad tan problemática como esta y podrá ser en 1997 la culminación histórica de este proceso que data de la Constitución de Cádiz de 1812 , cuando por primera vez legisladores americanos se abocan a la tarea de coadyuvar a la creación de un instrumento jurídico que pese a que su aplicación sería en el continente Europeo, se tratara de adaptar a la forma de vida de nuestro país. Y posteriormente formando parte de este proceso la Constitución de 1824 crea el Distrito Federal basado en la idea del "District of Columbia" de los Estados Unidos de Norteamérica.

13. No podemos afirmar que esta investigación ha concluido, a pesar de que el proceso que se está llevando nos podría dar respuestas acerca de como funcionará el Gobierno del Distrito Federal en 1997, no sabemos como será la verdadera aplicación de la nueva normatividad en la Ciudad de México incluso, es posible que se sigan realizando reformas tanto Constitucionales como a la legislación

secundaria para dar una depuración a la Reforma Política de la entidad la cual se ha venido dando, más que por la intervención de los partidos políticos por el reclamo de la ciudadanía, que fue consecuencia de la falta de canales de expresión, lo cual es una necesidad de una metrópoli con las características de la nuestra.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 3a edición, Ed. Porrúa. México, 1979.

AGUIRRE VIZUET Javier. Distrito Federal. Organización Jurídica y Política. 1a edición, Ed. Porrúa. México, 1989.

ARNAIZ AMIGO Aurora. "Reseña de los cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México 1992" en la Revista de la Facultad de Derecho México, Tomo XLIV, Enero-Abril 1994, No 193-194.

AYLUARDO SAUL Mario. Lecciones sobre Derecho Administrativo. Colección "La Llave", Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1990.

BURGOA ORIHUELA Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9a edición, Ed. Porrúa. México, 1994.

DIAZ SALOMON Alfaro. "El Distrito Federal Mexicano. Breve Historia Constitucional" en Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagesimo Quinto Aniversario. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992.

ESQUIVEL OBREGON T. Apuntes para la Historia del Derecho en México.

Tomo II, 2a edición, Ed. Porrúa. México, 1984.

FLORES GOMEZ GONZALEZ Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. Manual de Derecho Constitucional. 1a edición, Ed. Porrúa. México 1976.

FLORIS MARGADANT Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 4a edición, Ed. Esfinge. México 1980.

FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. 31a edición, Ed. Porrúa. México, 1992.

GUTIERREZ S. Sergio y Roberto Rives S. La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX. 2a Edición. Ed. Las Lineas del Mar S.A de C.V. México, 1995.

HERRERA LASSO Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime Arenal Fenochio, Ed. Porrúa. México, 1986.

PINA Rafael de y Pina Vara Rafael de. Diccionario de Derecho. 16a edición, Ed. Porrúa. México, 1989.

RABASA Emilio O. El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857. Ed. Porrúa. México, 1991.

SAYEG HELU Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1986). Tomo I, México,

1987.

SERRA ROJAS Andres. Derecho Administrativo, Tomo I, 15a edición, Ed. Porrúa. México, 1992.

----- Trayectoria del Estado Federal Mexicano. 10a edición, Ed. Porrúa. México, 1991.

TENA RAMIREZ Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1991). 16a edición. Ed. Porrúa. México, 1991.

----- Derecho Constitucional Mexicano. 25a edición, Ed. Porrúa. México, 1991.

VERGOTTINI Giuseppe de. Derecho Constitucional Comparado. Traducido por Pablo Lucas Verdú, 2a Edición, Ed Espasa. Calpe S.A. Madrid, 1985.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.