

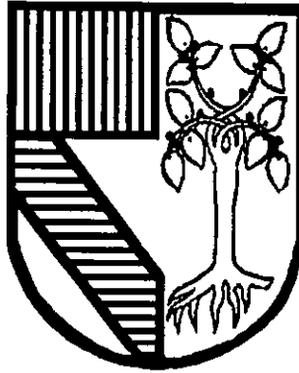
308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México

1
2ej.



LA FIGURA DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS EN EL
SISTEMA JURIDICO-POLITICO DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MARIA DE LA PAZ AGUDIN COLMENARES

DIRECTOR: LIC. MIGUEL ANGEL LUGO GALICIA

MEXICO, D. F.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

258896



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I.- Referencia del proceso de reforma política en el Distrito Federal	1
I.1.- De 1821 a 1928	2
I.2.- De 1928 a 1977	48
I.3.- De 1977 a 1994	51
I.4.- De enero de 1995 hasta la fecha	59
CAPITULO II.- Conceptualización de los Consejeros Ciudadanos	84
II.1.- Servidores públicos	84
II.2.- Gestores sociales	87
II.3.- Representantes populares	88
II.4.- Representantes vecinales	91
CAPITULO III.- El proceso de elección de los Consejeros Ciudadanos	97
III.1.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	97
III.2.- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	99
III.3.- Discusión acerca de la participación de los partidos políticos	100
III.4.- La elección del 12 de noviembre de 1995	115

CAPITULO IV.- El papel de los Consejeros Ciudadanos	121
IV.1.- Instancias de participación democrática	121
IV.2.- Instancias de fiscalización de las actividades de los servidores públicos	123
IV.3.- Discusiones sobre la nueva reforma política del Distrito Federal y el papel de los Consejeros Ciudadanos	131
PROPUESTAS	150
BIBLIOGRAFIA	158

INTRODUCCION

Es necesario romper con los esquemas jurídicos tradicionales que se oponen a formas de organización política diferentes a las ya establecidas. En este sentido, no es admisible la instauración de la figura de los municipios en nuestra ciudad, ni la creación del estado número 32.

Los municipios en el Distrito Federal, se constituirían como una forma inadecuada de descentralización. Ello se debe a que la autonomía con que los reviste el artículo 115 constitucional, podrá convertirlos en la estructura de gobierno más conveniente para los estados de la República, mas no para el Distrito Federal, dada su gran complejidad económica, política y social, dada la cual se dificultaría en gran medida el establecimiento de los límites municipales.

Ello no haría sino impedir la coordinación que toda ciudad necesita para resolver sus problemas. El Distrito Federal es una metrópoli de grandes contrastes, en la cual lo mismo se observan zonas rurales, zonas marginadas, colonias privilegiadas, o colonias semiurbanas depauperadas. Dada esta complejidad, los municipios únicamente servirían para favorecer una confusión de

por sí ya existente y que hay que paliar, tanto en los diferentes niveles de autoridades, como entre normalidades básicas, como lo son las relativas a basura, agua, transporte, seguridad, prestación de servicios, equilibrio social, ecología... etc.

Por otro lado, la coordinación necesaria para la satisfacción de los servicios públicos, desvirtuaría la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 constitucional, tal y como sucede por ejemplo, con la recaudación fiscal.

Es necesario encontrar un balance y una adecuada coordinación entre las autoridades metropolitanas, centrales, descentralizadas y desconcentradas. Es preciso lograr un equilibrio entre las atribuciones centrales coordinadoras de las atribuciones metropolitanas y la desconcentración y descentralización, de manera que tanto los ciudadanos, como las autoridades descentralizadas y desconcentradas, gocen de un ámbito de competencias exclusivas.

En defecto de los municipios, los Consejos Ciudadanos representan la presencia del movimiento ciudadano, necesaria para brindar dinamismo a la reforma política del Distrito Federal. Para que hagan las veces de cabildos, propongo reinstaurarlos y otorgarles facultades más amplias, que con las que se concibieron en un principio. Una vez reinstaurados, habría que reconocerlos como autoridades y como servidores públicos.

III

Hay desinterés porque la sociedad ha encontrado sus propios mecanismos para hacerse escuchar, aunque sean rechazados no sólo por las autoridades, sino por los demás vecinos. Por ello, algunos optan por tomar las calles, otros acuden a los medios de comunicación, algunos más acuden a la Asamblea Legislativa y los menos van a sus respectivas delegaciones, donde no corren con mucha suerte. Todo ello, ha llevado a que los procesos de participación ciudadana tiendan a desaparecer, en lugar de fortalecerse, como fue el caso de los Consejos Ciudadanos.

Así, aun con los defectos organizativos que afloraron en la elección del 12 de noviembre de 1995, así como las intenciones políticas subyacentes, la figura de los Consejos Ciudadanos es aconsejable para fortalecer el régimen de responsabilidad de los servidores públicos en el Distrito Federal.

El país necesita de reformas que pongan a tiempo la vida institucional. Las estructuras avejentadas y caducas deben ser rechazadas, para dar paso a nuevas formas que abran las puertas a una democracia sin adjetivos.

A una democracia que responda a las necesidades de una sociedad opuesta a los feudos de poder, al centralismo político y a las injusticias. Sólo así tendremos bases firmes para un progreso justo y de larga duración.

Es muy importante ubicar claramente, en su justa medida, cuáles son los ajuste y cambios electorales, así como todo lo concerniente a la reforma

IV

de Estado. La sociedad cada vez exige más el pluralismo ideológico, y hay que ir preparando un marco normativo e institucional que favorezca dicho desarrollo.

El elemento de mayor importancia en cuanto a lo que a la reforma política del Distrito Federal respecta, lo constituyeron (aunque se les haya restado importancia), los Consejos Ciudadanos ya que representaron, y podrían seguir representando mediante su reinstauración, el impulso a la participación ciudadana en todos los aspectos políticos, económicos y sociales de la capital de la República. Fortalecer la presencia ciudadana ha sido un reto de enormes magnitudes para nuestra administración. La búsqueda de espacios para ampliar el diálogo entre gobierno y ciudadanía tendrá necesariamente que incidir en la vida democrática del Distrito Federal.

Así, estamos gradualmente abandonando las concepciones paternalistas para inscribirnos en el marco del trabajo compartido y de la propuesta.

Gracias a estas iniciativas, no pocas veces calificadas de falacias por algunos detractores de la democracia, el camino hacia una ciudad equilibrada política y socialmente se ha trazado en forma inequívoca. El cambio social que todos ansiamos, dependerá de nuestra participación, del nuevo acuerdo político y de la interlocución de gobierno, ciudadanos y partidos, en un nuevo sistema democrático. Ello se puede conseguir, sin necesidad de buscar nuevas formas de participación ciudadana con los cuales únicamente se logra el objetivo de confundir aún más a la ciudadanía, mediante la reinstauración de los Consejos

Ciudadanos, figura ya conocida, y que presenta grandes posibilidades de perfeccionamiento para alcanzar finalmente así, los objetivos en este punto mencionados. Los desafíos de la ciudad son, entonces, cosa de todos: la verdadera esencia de la democracia.

Más allá de la controversia suscitada por diversos dirigentes partidistas, la organización vecinal representa una alternativa de participación real, para quienes, ajenos en su gran mayoría a grupos y corrientes de interés político, se caracterizan por su espíritu cívico y por un esfuerzo manifiesto en la búsqueda de soluciones comunitarias a los problemas que viven de manera cotidiana en su manzana o colonia.

No hay que esperar que el Estado cumpla con todos los satisfactores. La participación ciudadana es necesaria, porque ya no se puede confiar plenamente en los políticos, muy ocupados como para enterarse de los problemas de los ciudadanos. Los Consejeros Ciudadanos representarían la democracia y la apertura política, permitiendo la posibilidad de una mayor participación ciudadana por medio de la formación de organizaciones políticas ajenas a los partidos, incrementando los movimientos civilistas.

Los Consejeros Ciudadanos permitirían conciliar los intereses de los ciudadanos y las autoridades, aunque ello no garantice sus respectivos espacios de autonomía, ni modifique la inercia de la burocratización para dar cauce a las demandas. Ayudarían a estructurar al Distrito Federal, con órganos de gobierno

semejantes a los de las entidades federativas del país, eludiendo el debate sobre la reintegración de ayuntamientos y por lo tanto de cabildos en el Distrito Federal.

La política no se hace sólo a través de los partidos, ni los sistemas representativos en el mundo se circunscriben a los partidos políticos.

Por todo lo anteriormente expuesto, la principal preocupación y finalidad de mi tesis es analizar con precisión sin limitaciones ideológicas, el intento de establecer la figura de los Consejeros Ciudadanos y el papel que dicha figura representó (y podría representar en caso de reinstaurarse), en la reforma del Distrito Federal, haciendo en nuestra capital las veces de un cabildo, y sustituyendo también en sus funciones al desaparecido Consejo Consultivo.

De conformidad con lo anterior, la estructura de la presente tesis se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo hace referencia al proceso de reforma política del Distrito Federal, analizándose la evolución del municipio entre otras figuras como la del jefe del Departamento del Distrito Federal, actual jefe de gobierno del Distrito Federal; la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conceptos importantes al hablar de reforma política en nuestra ciudad, ya que gracias a éstos, nos aproximamos cada vez más a un Estado más de la República, sin serlo, ya que no hay que olvidar que el Distrito Federal está dotado de una naturaleza jurídica propia, lo cual no excluye a mi parecer, y de conformidad con todo lo analizado en el presente trabajo, la posibilidad de que sus habitantes tengan derechos políticos.

VII

En el segundo capítulo se analiza en términos generales la naturaleza jurídica de los Consejeros Ciudadanos, capítulo obligado si tomamos en consideración que básicamente lo que propongo en el presente trabajo es la reinstauración de los mismos, para lo cual hay que tener muy claro en dónde quedan ubicados.

En el tercer capítulo se expone y se analiza el proceso de elección de los Consejeros Ciudadanos.

Por último, el cuarto capítulo trata de dilucidar cuál es el papel que jugaron los Consejeros Ciudadanos, y qué papel podrían efectivamente jugar aún, en caso de reinstaurarse, en el contexto de la "inacabada" reforma política del Distrito Federal, que vivimos actualmente.

CAPITULO I

REFERENCIA DEL PROCESO DE REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

El propósito del presente capítulo es hacer una revisión de los antecedentes constitucionales relativos a nuestra entidad federativa, dado que, a pesar de ser un tema de actualidad, lo cierto es que la reforma política del Distrito Federal no es una idea nueva; de hecho, es un asunto debatido desde 1824(1), año en que se reconoció el papel preponderante de nuestra ciudad, la cual desde la épocas prehispánica y colonial ya era el centro político, social, cultural y económico del país(2). Antes de la conquista española, Tenochtitlán fue la capital del impero azteca, la cual sería posteriormente sustituida durante la Colonia, por la ciudad de México, misma que se construyó sobre las ruinas de la primera.

(1) Roberto, Ortega Lomelín, federalismo y municipio, 1a. ed.; México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 56.

(2) José R., Castelazo, ciudad de México: reforma posible, escenarios en el provenir, 1a. ed.; México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1992, p. 19.

I.1.- De 1821 a 1928.

Una vez consumada la Independencia en el año de 1821, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos a partir de las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz de corte liberal y parlamentario (que tuvo vigencia en el país, de 1812 a 1814, y en 1820), la cual en su artículo 309 establecía la figura de los ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos, componiéndose éstos por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, y quedando presididos por un jefe político en caso de haberlo, y en su defecto, por un alcalde(3). Es importante hacer mención a la Constitución de Cádiz, ya que en virtud de ésta, en 1812 se crea la figura del jefe político, quien fungía como mediador entre el ayuntamiento y el virrey. El número de individuos que integraban los ayuntamientos variaba proporcionalmente con respecto al vecindario, quedando bajo el control del ayuntamiento, la fuerza de seguridad pública, el cuidado de obras y la salubridad. Asimismo, y dentro de la estructura del ayuntamiento, se integran los prefectos, subprefectos (encargados de evitar la delincuencia) y los guardiaros(encargados de vigilar los ríos y las acequias).

(3) Pedro Emiliano, Hernández-Gaona, Derecho Municipal, 1a. ed.; México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, p. 18.

Así, puede decirse que históricamente la Constitución de Cádiz aportó al constitucionalismo mexicano, uno de los primeros elementos del federalismo, otorgándole carácter constitucional al municipio, definiendo las competencias del mismo, y prohibiendo la reelección inmediata(4).

La función de los ayuntamientos en relación al gobierno interno de los pueblos, la fijaba la Constitución en su artículo 312, donde establecía entre otras, las siguientes atribuciones:

Administrar el aspecto interno de los pueblos, la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia, los puentes, caminos, cárceles, y en general todas las obras públicas de necesidad(5).

Así pues, la situación del país, una vez consumada la Independencia, se basaba en la división en provincias del territorio, a partir de las diputaciones provinciales establecidas por la Constitución de Cádiz, ya que después del movimiento de Independencia, continuaron vigentes las leyes dictadas por la monarquía para el gobierno de las provincias del virreinato. El sistema de gobierno en la provincia de México, quedó compuesto por el jefe

(4) Jaime, Cárdenas Gracia, en Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, México: Cámara de Diputados, L Legislatura, 1994, vol. XI, p. 133-134.

(5) *Ibidem*, p. 19.

político, el intendente, y la diputación provincial conformada a su vez por siete diputados facultados para intervenir y aprobar el reparto de contribuciones entre los pueblos de la provincia, encargados de la buena inversión de los fondos públicos, y de establecer ayuntamientos ahí donde debiera haberlos; y aunque entró en vigor el Plan de Iguala, éste seguía aplicando las disposiciones de la Constitución de Cádiz en todo lo relativo al régimen municipal.

De hecho, se respetó la figura del jefe político establecida por la Constitución de Cádiz, a cuyo cargo se encontraban las provincias, fungiendo éste como presidente de la diputación respectiva de cada provincia. La función de los jefes políticos era la de supervisar y vigilar a los ayuntamientos, con lo cual, la figura municipal perdía su autonomía, desde el momento en que los jefes políticos limitaban las funciones de los ayuntamientos(6).

La diputación provincial mantuvo sus mismas atribuciones, pero ahora, se comunicaría con los ayuntamientos y pueblos del Distrito, a través del jefe político, quien alcanzaría el ejercicio de la autoridad económica, así como las facultades de nombrar representantes a la diputación provincial e inspeccionar a alcaldes, regidores y síndicos.

Los Tratados de Córdoba, del 24 de agosto de 1821, representaron la posibilidad de constituir un país libre e independiente, reflejo de la consumación de la Independencia, estableciendo en su artículo 4o. lo siguiente:

(6) *Ibidem*.

“El Emperador fijará su Corte en México, que será la capital del Imperio.”(7)

La agitación provocada por las inquietudes de los cabildos, que en su momento turbaron la tranquilidad de los últimos años de la época virreynal, parecía que llegaba a su fin en el año de 1823, siendo emperador Agustín de Iturbide, el cual parecía asegurar una época de paz en la cual la figura del ayuntamiento asumiría una labor en cierto modo más administrativa que política. El interés del ayuntamiento se limitaba básicamente a asegurar el orden dentro de la ciudad, a partir de lo cual puede inferirse que era un cuerpo poco politizado.

No obstante, la paz era algo más aparente que real, ya que en las provincias se iba gestando la rebelión contra el Imperio, en aras de la República.

Pronto, el poder de las provincias fue mayor, y el emperador terminó por reconocer que su poder solo abarcaba la ciudad de México, que pasó a ser en aquel entonces de una mera ciudad imperial, a ser una ciudad republicana, sede de un Congreso Constituyente de corte republicano, que se ocuparía de la abdicación de Iturbide, así como de declarar la nulidad del Imperio.

(7) Felipe, Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, 1808-1957, 1a., ed.; México: Editorial Porrúa, S.A., 1957, p. 117.

La rebelión de Casa Mata del 10. de febrero de 1823 por parte de las provincias en contra de Iturbide, culminó con el Acta de Casa Mata, y por consiguiente, con el fin de Iturbide y el inicio del federalismo, a partir de la libertad y soberanía de las provincias con respecto a la Nueva España y del nacimiento de nuevos Estados, así como el reconocimiento de los ya existentes(8).

La importancia del Acta de Casa Mata radica precisamente en ser el comienzo del federalismo mexicano. Implicó la reinstalación del Congreso que Iturbide había disuelto para fortalecer su Imperio, así como la libertad y soberanía de las provincias.

La Primera República Federal.

Así, el 8 de abril de 1823, el Congreso estableció a la República como soberana e independiente de cualquier otra nación, y como única forma política de integrar a la nación.

(8) José, Barragán Barragán, Principios sobre el federalismo Mexicano: 1824, 1a. ed.; México: Colección Conciencia Cívica Nacional del Departamento del Distrito Federal, 1984, p. 15.

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, firmado el 16 de mayo de 1823, recogería estas ideas, estableciéndose además la República Federal, lo cual obedecía a una clara necesidad de romper con todo vestigio centralista en favor de las diputaciones provinciales.

Al momento de elaborarse este Plan, se tomó en consideración la posibilidad de que los alcaldes y síndicos se determinaran en cuanto a su número, de forma proporcional con respecto a la población(9).

El artículo quinto del Acta Constitutiva del 22 de noviembre de 1823, adoptaría la República Representativa Popular Federal, como forma de gobierno de la nación mexicana, sin hacer mención alguna de forma expresa en torno a la figura del municipio.

Una vez aprobada el Acta, y por consiguiente partiendo de una base estable de gobierno, se comenzó a discutir la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del 10. de abril de 1824, para finalmente instaurar un régimen nuevo que aboliera definitivamente el anterior.

La Intendencia de México, organización surgida a partir de la ley del 4 de diciembre de 1786, fue el antecedente de las actuales entidades federativas, dando paso a partir de la Independencia a las divisiones territoriales.

(9) J., Cárdenas, op. cit., p. 134.

Aunque la ciudad de México formaba parte del territorio de la Intendencia de México, su régimen político y administrativo era distinto, por lo cual, desde la Constitución de 1824, se pensó en organizar un régimen que fuera apropiado para la misma(10).

Fue así que nuestro Constituyente, aún antes de la promulgación de nuestra primera Constitución, ya había afianzado a la República Representativa Federal, como una forma de congeniar con las pretensiones de autonomía política que imperaban en las provincias, mas sin destruir la integridad de una nueva nación que dejaba así atrás su tradición centralista, aunque sin hacer mención alguna sobre la forma de gobierno de la institución municipal(11), lo cual pudo haberse debido al excesivo interés que prestaban los federalistas en organizar los nuevos estados, sin prestar demasiada atención a la legislación municipal(12).

Así, tanto las cuestiones municipales como los ayuntamientos, se rigieron durante la vigencia de la Constitución de 1824 por disposiciones aplicadas desde épocas coloniales, tales como la Constitución española de Cádiz

(10) Andrés, Serra Rojas, Derecho administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia, 15a. ed.; México: Editorial Porrúa, S.A., 1992, Tomo I, p. 593.

(11) P. E., Hernández-Gaona, op. cit., p. 20.

(12) Historia del municipio en México, citado por Hernández-Gaona, op. cit., p. 11.

de 1812, disposiciones que eran aceptadas en tanto no contravinieran el texto constitucional(13).

Se ha dicho mucho sobre la influencia que tuvo el sistema federal norteamericano sobre el nuestro. Concretamente autores como Andrés Lira(14), consideran que nuestro régimen federal es una copia del norteamericano, y que además no obedeció a las necesidades propias del país, afirmación con la cual no estoy de acuerdo. Me parece evidente, después de los hechos anteriormente mencionados, que el federalismo fue en ese momento una necesidad, ya que se corría el riesgo de que nuestra nación se fragmentara, dado el afán autonómico que anidaba en las provincias. La instauración del federalismo fue una manera pacífica de acabar con el problema, y de dejar atrás un pasado centralista, por virtud del cual se dejaría de interferir en la esfera política y territorial de los Estados, pero sin abandonar ciertas prerrogativas sobre éstos.

Por otro lado, si bien es cierto que se tomó como modelo federal el sistema de Estados Unidos de Norteamérica, también es cierto que nuestro Constituyente no se limitó a implantar un sistema ajeno a nuestro país siguiendo las actuales tendencias tecnócratas, sino que lo adaptó a las peculiaridades políticas que se vivían en el México de esa época, dado que la indole del federalismo norteamericano era muy distinta de la del federalismo mexicano.

(13) Idem., p. 20.

(14) Andrés, Lira, La República Federal Mexicana, gestación y nacimiento, Tomo VII, México: Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal en 1824, p. 57.

Mientras que en Estados Unidos, los Estados ya eran Estados antes de unirse, en México primero fueron provincias que antes de unirse, tuvieron que transformarse en Estados. De hecho, Roberto Ortega Lomelín afirma que el federalismo norteamericano fue una fórmula que se adoptó, obedeciendo a una realidad mexicana concreta: la descentralización del poder, misma que venía siendo una necesidad después de tres siglos de centralismo colonial, aunado ello al afán autonómico de las provincias. El federalismo fue una manera de evitar la división, obteniendo el apoyo de las provincias mismas, las cuales pasarían a ser Estados libres y soberanos, pero miembros de un todo a la vez(15).

En este sentido considero que nuestra Constitución de 1824, más que copiar el régimen federal estadounidense, lo retomó para después adaptarlo a una realidad jurídico-política muy distinta.

Retomando la controversia que a partir de 1824 se suscitó alrededor de la ciudad de México, Miguel Acosta Romero(16) distingue entre una existencia sociológica de la ciudad y una existencia político-administrativa de la misma. Así, tenemos que nuestra ciudad, a pesar de haber sido fundada desde el 18 de junio de 1325, no tuvo un reconocido valor político y administrativo sino

(15) R., Ortega Lomelín, op. cit., p. 18.

(16) Miguel, Acosta Romero, Teoría general del derecho administrativo. Primer Curso, 9a. ed.; México: Editoría Porrúa, S.A., 1990, p. 155.

hasta el 20 de noviembre de 1824, momento en que por primera vez se constituyó como una entidad federativa en virtud de un decreto emitido por el Constituyente el 18 de noviembre de 1824. Dicho decreto establecía a la letra, en su artículo primero, precisamente lo siguiente:

“1.- 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.

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

3.- 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.

4.- El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.

5.- Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley del 22 de Junlo de 1813 en todo lo que no se halle derogado.

6.- En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política, nombrará el gobierno federal un gobernador en calidad de Interino para el Distrito Federal.

7.- En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirá observándose las vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.

8.- El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el

mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

9.- Mientras no se resuelve la alternación 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.

10.- Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.”(17)

Concretando lo anterior, fue el 18 de noviembre de 1824 cuando la ciudad de México se convirtió en sede de los poderes federales, con dos leguas de radio, con centro en la Plaza Mayor, aproximadamente 8,800 metros, por obra del Congreso Constituyente, sobre el cual recaería, además, la labor de legislar sobre todas aquellas cuestiones que pudieran llegar a suscitarse en torno al mismo(18). Esto es, tendría la facultad no sólo de legislar en materia federal, sino también de ejercer en el Distrito Federal, las atribuciones del poder legislativo de un Estado. En este sentido, puede decirse que el Constituyente actuó en el Distrito Federal como un órgano legislativo local, siendo el único órgano capacitado para legislar en lo referente al Distrito Federal. Así, dicha Constitución expresamente señalaba que el Distrito Federal dependería únicamente de los poderes federales y que se nombraría un gobernador para que lo administrara.

(17) Dublán y Lozano, citado por Andrés Serra Rojas, Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia, 15a. ed.; México: Editorial Porrúa, S.A., 1992, Tomo I, p. 595.

(18) R., Ortega Lomelín, op. cit., p- 57.

Pasó de ser una ciudad a ser un Distrito Federal, desde el momento en que en ella se asentaron los poderes federales, dado que, precisamente un Distrito Federal es una "circunscripción territorial que en los Estados federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal"(19). El Distrito Federal es por lo tanto, un concepto jurídico que define el lugar en donde se asentarán los poderes de la Unión, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones de los demás Estados federados. Hace posible que los poderes de dichos Estados residan junto con un poder general, siendo que este último será el encargado de coordinar a los otros, además de tener ciertas prerrogativas sobre ellos(20).

Queda claro entonces, que el Congreso Federal, haciendo uso de las facultades que le confirieron las fracciones XXVIII y XXIX del artículo 50 de nuestra primera Constitución de elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación y de ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo del Estado, pudiendo variar su residencia cuando lo juzgue necesario, transformó a la ciudad de México en un Distrito Federal al elegirla como lugar de residencia de los supremos poderes de la federación, por decreto de fecha 20 de noviembre de 1824 (y presentado desde el 18 de

(19) Jorge, Madrazo, en la voz "Distrito Federal", Diccionario jurídico mexicano, 3a. ed.; México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, S.A., 1989, vol. II, D-H, p. 1170.

(20) A., Lira, op. cit., p. IX-X.

octubre del mismo año). Esto es, la Constitución de 1824 dejaba abierta en su texto originario, la posibilidad de establecer un lugar que fungiera como sede de los poderes federales. Dicho "lugar" lo definió la propia Constitución como un territorio separado en el cual residirían los poderes(21).

Posteriormente, el decreto del 20 de noviembre fijaría la sede en la ciudad de México, a partir de las bases que fijó en su momento la Constitución.

Dicha elección fue llevada a cabo en medio de un clima de enfrentamientos entre dos corrientes:

Una, que se pronunciaba en favor de la ciudad de México como sede de los poderes, (corriente a la cual se oponía el ayuntamiento mismo de la ciudad del Estado de México), y

Otra, que era partidaria para tales efectos, de la ciudad de Querétaro.

Fue elegida la primera, a pesar de los esfuerzos del ayuntamiento de la ciudad de México por evitarlo apoyándose en las autoridades municipales de la localidad, dado que, la ciudad de México era la capital del Estado de

(21) "La reforma política del Distrito Federal" en Gobernabilidad. Técnicas, problemas y resistencias, México, Boletín trimestral del Centro de Estudios de la Gobernabilidad, No. 1, año 1, abril-mayo-junio de 1995, p.20.

México antes de convertirse a partir de entonces en el centro político del país, considerando que desde la época prehispánica ya lo era(22), y tomando en cuenta sus recursos culturales y pecuniarios(23). La realidad era que al Estado de México poco le importaba la riqueza política, económica y tradicional que pudiera tener la ciudad de México, si ello traía como consecuencia la pérdida de su capital, en aras de proporcionar una capital a la República, para lo cual se le concedió al Congreso del Estado de México y a su gobernador, la oportunidad de permanecer dentro del Distrito Federal en tanto preparaban el lugar de su nueva residencia. Así, se creó el Distrito Federal coexistiendo con un ayuntamiento dependiente del gobernador; ello convirtió al ayuntamiento de la ciudad de México, en una entidad sin alcalde cuyas funciones quedaron restringidas tanto por el gobernador como por la absorción de los poderes federales, limitándose a las áreas de control policiaco, salubridad, administración y beneficencia.

El señalar un lugar exclusivo para la sede de los poderes federales, así como para el Distrito Federal, tuvo una finalidad que señala Gabino Fraga: **“evitar los conflictos que surgen a partir de la coexistencia en una sola circunscripción territorial, de autoridades federales y locales”**(24), tratándose de evitar que un Estado de la federación, prevaleciera sobre otro.

(22) J., Cárdenas, op. cit., p. 656.

(23) A., Lira, op. cit.

(24) Gabino, Fraga, Derecho administrativo, 30a. ed.; México: Editorial Porrúa, S.A., 1991, p.190.

De hecho, entre los puntos más importantes del mencionado decreto, figuran los siguientes:

1.- Se estableció que el distrito en donde se asentarían los poderes, quedaría comprendido en un círculo cuyo radio sería de 2 leguas, buscándose precisamente un territorio que no fuera demasiado extenso, y no invadiera así a las otras entidades.

2.- Se fijó la observancia de las leyes hasta entonces vigentes, en lo referente a las elecciones de los ayuntamientos, como al gobierno municipal, con la finalidad de rentar las bases de un federalismo que habría de respetar al ayuntamiento y a la democracia representativa, dejando además abierta la posibilidad de elegir gobiernos municipales en el Distrito Federal.

Todo este cuestionamiento se justifica, dado que, si el objetivo del federalismo es la unión de Estados libres y soberanos, resulta lógico que la residencia de los poderes resultantes de dicha unión deba recaer en un distrito propio que los proteja de las presiones de los demás Estados miembros de la unión federal. Así, se creó el Distrito Federal, como una circunscripción ajena y distinta de la ciudad de México.

Se separó perfectamente el Distrito Federal como sede de los poderes, del Estado de México; se separó la ciudad del Distrito.

En este sentido queda claro, pues, que el Distrito Federal desde su nacimiento tuvo que concebirse como una mera circunscripción territorial en la cual habrían de depositarse los poderes federales, y no como un Estado. Desde su nacimiento se diferenció, por lo tanto, entre la naturaleza jurídica del Distrito Federal y la naturaleza jurídica de los demás Estados.

El Distrito Federal no fue un Estado más de la República, sino que nació con una jurisdicción y una naturaleza jurídica propias.

El valor que debe darse a la Constitución de 1824 en cuanto al tema en cuestión, es ciertamente considerable, dado que:

1.- Fue la primera ley fundamental que rigió la vida política del México independiente.

2.- De ella derivan las otras dos grandes Constituciones, también federales, que ha tenido nuestro país: la de 1857 y la de 1917.

3.- Proporcionó a la nación mexicana los ejes políticos fundamentales que ésta habría de conservar a lo largo de los años y hasta nuestros días, salvo en breves períodos de su historia, tales como el sistema federal como base del Estado (siendo este aspecto el que más se relaciona con la presente tesis); el régimen republicano como base de gobierno, y la división de poderes. Posteriormente, en 1826, se le reconoció al gobernador del

Distrito Federal, la capacidad de nombrar a los representantes de la Cámara de Diputados.

Primera República Centralista.

Fue hasta fines de 1835, que el Congreso elaboró la primera Constitución centralista de México: las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de corte conservador, las cuales se promulgaron el 29 de diciembre de 1836 y derogaron el régimen federal dando paso a una república centralista.

Las Leyes Constitucionales en su artículo 19, contemplaban la sede de los supremos poderes de la Unión, así como también preveían las circunstancias para su traslado. Se estableció una capital ultracentralizada y no se especificaban los derechos de los ciudadanos de ese lugar(25). Dichas leyes, concretamente en la Ley Sexta, establecieron tanto la existencia de los ayuntamientos como sus atribuciones, de los artículos 22 al 26.

El territorio que hasta entonces, y a partir de la Constitución de 1824 había sido el Distrito Federal, pasó a formar parte del Departamento de

(25) "La reforma política del Distrito Federal", op. cit., p.20.

México(26) a partir de febrero de 1837(27), en un marco histórico de dominación centralista, además de dividir el territorio de la República en departamentos, los cuales a su vez fueron divididos en distritos, y éstos en partidos(28); el de México se subdivide en trece distritos. El distrito de México se divide a su vez en tres partidos: ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla. Se designó a la ciudad de México como capital y residencia oficial de los poderes de la República, con lo cual, el territorio del desaparecido Distrito Federal, pasó a formar parte del Departamento de México, al cual se incorporaría el territorio de Tlaxcala en 1836.

El federalismo imperante en la Constitución de 1824, cedía en su lugar a una forma de gobierno unitaria o centralizada, en la cual el Distrito Federal carecía de fuerza para subsistir, dado que el poder de la República dominaba simultáneamente sobre todo el territorio.

Otra diferencia sustancial que guarda con la Constitución de 1824, es que ésta, en su Sexta Ley Constitucional llamada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos", sí se preocupó por la figura municipal, estableciendo la existencia de ayuntamientos en todas las capitales de departamentos, en los pueblos que tuvieran más de 8,000 habitantes, en los lugares en que los había en 1808, y en los puertos cuya población llegara a 4,000

(26) J., Cárdenas, op. cit.

(27) P. E., Hernández-Gaona, op. cit., p.21.

(28) Idem., p.20.

habitantes(29). Las Siete Leyes contemplaron la figura de las juntas departamentales de elección popular. Éstas, eran órganos legislativos del Departamento, que se renovaban cada cuatro años.

Lo cierto es que, no obstante que la Constitución de 1836 sí reconoció a los ayuntamientos, coartó la libertad de los mismos, al igual que como sucediera con el Plan de Ayutla, dado que los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos. A cada cabecera de distrito se asignó un prefecto, cuyas atribuciones eran la seguridad, la policía y la vigilancia del ayuntamiento. Podía durar en su cargo cuatro años, con posibilidad de reelección. A cada cabecera de partido, por otro lado, se hallaba un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador. El subprefecto duraba dos años en su cargo y poseía facultades análogas al prefecto.

La pugna entre federalismo y centralismo data desde principios de siglo, concluyendo con el triunfo de los federalistas mediante la promulgación de la Constitución de 1824, repartiéndose así, distintos ámbitos de competencia.

No obstante, dicho triunfo no fue definitivo, ya que finalmente se promulgó la Constitución centralista a que hago referencia. El Distrito Federal no tuvo entonces razón de ser, pues como en todo sistema centralista, se pretendía que todo el poder residiera en el centro de la República.

(29) *Ibíd.*, p.20-21.

En virtud de dicha Constitución, la libertad, soberanía e independencia que habían alcanzado los Estados, durante la vigencia de la Constitución de 1824, fue dejada a un lado, y se convirtieron en departamentos a cargo de gobernadores designados por el ejecutivo supremo.

De hecho, la Ley Orgánica de 1837, sujetaba al gobernador del Departamento al supremo gobierno central y a las instrucciones del Consejo de Administración, haciéndose cargo de la seguridad y la fuerza armada. El campo de acción del ayuntamiento se circunscribió al orden público, salubridad, recaudación e inversión. El ayuntamiento era elegido popularmente, dependiendo del prefecto, subprefecto o del gobernador. Los alcaldes conservaron el derecho de presidir los cabildos. El número de alcaldes, regidores y síndicos era fijado por las juntas departamentales sin exceder del número de seis, doce y dos respectivamente.

Segunda República Centralista.

Durante esta etapa, el distrito de México seguía dividido en tres partidos (ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla) y cada uno se encontraba dividido en municipalidades. La ciudad de México continuaba siendo la cabecera del Distrito, y capital del Departamento de la ciudad de México y del país.

Dentro de este mismo corte centralista, se expidieron en 1843 las Bases Orgánicas (o Bases de Organización Política de la República Mexicana) segunda Constitución centralista, sancionadas por el jefe del ejecutivo, Santa Anna, el 12 de junio de 1843. Dicha nueva ley fundamental de la República mantenía el sistema centralista de las Siete Leyes. Ortorgaba facultad a las asambleas departamentales para establecer funciones municipales, expedir ordenanzas y reglamentos, así como aprobar los planes y presupuestos municipales(30). Las asambleas departamentales y los gobernadores quedarían a cargo del gobierno de los departamentos. La asamblea departamental quedaría compuesta entre siete y once miembros, que durarían cuatro años en sus cargos, con atribuciones legislativas, de gobierno y administración. El presidente de la República nombraba a cada gobernador a propuesta de la asamblea departamental. Su cargo duraba cinco años, y tenía facultades para conservar el orden público dentro de su departamento, velar por el cumplimiento de leyes y decretos, presidir la asamblea departamental y ser jefe de la policía y de la hacienda pública.

Posteriormente, por decreto de fecha 22 de agosto de 1846, se restablecieron tanto el Distrito Federal como los ayuntamientos(31).

(30) J., Cárdenas, op. cit., p. 134.

(31) P.E., Hernández-Gaona, op. cit.

Segunda República Federal.

Se ratifica el Acta Constitutiva y de reforma del 18 de mayo de 1847, restableciéndose la vigencia de la Constitución federal de 1824, y por consiguiente el Estado Federal y su correspondiente Distrito Federal (aunque no se suprimió la figura de la prefectura), el cual nuevamente se fijó, aunque momentáneamente, en la ciudad de México. Concretamente el artículo 6o. del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, establecía: **"Mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente y nombrará dos senadores"**. Esto es, se restablecía el Distrito Federal, pero puede decirse que aparentemente se pretendía un restablecimiento transitorio desde el momento en que se especificaba la palabra **"mientras"**. Pudiera pensarse que ya se tenía la idea de trasladar los poderes federales a otra ciudad y de convertir al Distrito Federal en una entidad federativa más, lo cual nunca sucedió(32). Se restableció por lo tanto el Distrito Federal, designándose a la ciudad de México con esa naturaleza, coexistiendo la municipalidad con la prefectura. En un principio el Distrito se dividió en ocho prefecturas centrales en el espacio de los antiguos carteles mayores, y tres prefecturas foráneas.

No obstante, dicha reincorporación del Distrito Federal tuvo sus variantes respecto a la Constitución de 1824, dado que ahora los ciudadanos

(32) Francisco Javier, Gaxiola Jr., "El Distrito Federal", El Foro, México, 4a. época, Nos. 8-10, 1955, p.31.

del Distrito Federal tendrían derecho a votar en la elección del presidente de la República, así como a intervenir en la elección de dos senadores. Es en este sentido que el Distrito Federal comenzó a equipararse a los demás Estados de la República(33), alejándose así del ya mencionado modelo federalista norteamericano, lo cual evidencia mi afirmación anterior, en el sentido de que nuestro federalismo no es una simple copia del norteamericano, ya que este último simplemente fungió como modelo.

Dichas novedades, con respecto a la Constitución de 1824, me parecen acertadas ya que se trataba desde entonces, de la porción más importante del país.

El Distrito Federal que nació como una mera circunscripción territorial cuyos ciudadanos carecían de derechos políticos, se reinstaura ahora, asemejándose en lo que a sus derechos políticos respecta, a los demás Estados.

Quedaría además, presidido por un gobernador, que al igual que como sucede actualmente, sería nombrado por el presidente de la República manteniendo una organización política de corte municipal y dividiendo su territorio en ocho cuarteles o prefecturas (actualmente conocidas como delegaciones)(34).

(33) J., Cárdenas Gracia, op. cit.

(34) Idem.

En 1848 se instituyó la figura del alcalde de cuartel, el cual quedaría supeditado al gobernador en lo referente a aspectos administrativos y políticos, y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo tocante a lo judicial.

También se dictó la primera Ley General de Dotación del Fondo Municipal, suprimiéndose los alcaldes y subsistiendo únicamente los alcaldes de cuartel. Así, la estructura municipal hasta antes de 1853, se mantuvo de la siguiente forma: un presidente municipal, doce regidores y un síndico.

El gobierno federalista fracasaría una vez más en 1853, año en que Santa Anna alcanzó nuevamente el poder, desconociendo el Acta de 1847 y asumiendo un gobierno centralista, disponiendo además, que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México(35) y estableciendo nuevamente el funcionamiento de los ayuntamientos(36).

La ciudad de México quedó bajo el gobierno de un ayuntamiento compuesto por doce Regidores, un síndico y un presidente a la cabeza(37), dado que se dispuso que sólo podría haber ayuntamientos en capitales de departamento, prefecturas, cantones o distritos, pero no en pueblos ni villas, en manos de los intendentes y los jueces de paz. Los jueces menores

(35) P.E., Hernández-Gaona, op. cit.

(36) Idem.

(37) J., Cárdenas Gracia, op. cit.

sustituyeron, a su vez, a los alcaldes de cuartel. Concretamente en ese mismo año de 1853, cesaron en su funcionamiento las legislaturas en los Estados y territorios, a partir de la expedición de las Bases para la Administración de la República, y hasta en tanto se promulgara la nueva Constitución. Ello invistió al gobierno de facultades plenas, para organizar la administración pública. Quedó así disuelta la autonomía municipal, al quedar en manos de los gobiernos estatales e intendentes, las cinco facultades básicas municipales.

Posteriormente, en 1854 se expidió un decreto por el cual se amplió el área de dicho distrito, hasta los distritos de San Cristobal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, Peñón Viejo y la mitad del Lago de Texcoco. Las prefecturas exteriores quedaban limitadas con cabeceras en Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan. Con motivo de la ocupación norteamericana del Distrito, la sede de los poderes federales se trasladó a la ciudad de Querétaro.

La revolución de Ayutla puso fin al gobierno de Santa Anna, y con él al centralismo. Ya desde 1856, el Congreso debatió sobre la convivencia de los poderes federales con los locales, y en ese mismo año, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana estipuló que los gobernadores de los Estados y distritos y los jefes políticos de los territorios, fueran nombrados de forma exclusiva por el presidente de la República.

Tercera República Federal.

Se reunió el Congreso Constituyente, y el 5 de febrero de 1857 sancionó la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, restableciéndose así, una vez más, la República Federal.

Dicha Constitución de 1857, en lo fundamental, no difirió de la de 1824, dado que ambas eran Constituciones federalistas y establecían la forma democrática, representativa y republicana de gobierno, siendo que además, en ninguna de las dos se hacen menciones expresas en torno a la figura del municipio. Concretamente, la Constitución de 1857, no destinó uno sólo de sus artículos al respecto, ya que dicha Constitución dejó que la regulación de dicha figura recayera en manos de las entidades federativas(38) aunque sí hizo mención a la elección de autoridades municipales del Distrito y de los territorios federales.

También, de conformidad con el Acta de 1847, los ciudadanos del Distrito Federal tendrían derecho a elegir a sus autoridades municipales, de conformidad con lo establecido por su artículo 72:

“El Congreso tiene la facultad:...

Fracción IV. Para el arreglo Interior del Distrito Federal y territorios,

(38) *Idem.*, p. 134.

teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles ramas para cubrir sus atenciones locales”(39).

Dicho precepto constitucional se limitaba a regular la elección de las autoridades municipales, sin hacer del municipio un concepto constitucional. Esto es, dejaba la regularización del municipio, en manos de las Constituciones de los Estados, los cuales tenían por lo tanto, la facultad de normar y reglamentar en la materia(40).

El artículo 46 de dicha Constitución liberal, enumeraba como partes integrantes de la federación al Estado del Valle de México y no al Distrito Federal, el cual sólo se erigiría al salir los poderes federales de la ciudad de México. El Estado del Valle de México se erigiría en el territorio que en ese momento comprendía el Distrito Federal, con lo cual se ratificaron constitucionalmente los límites otorgados al Distrito Federal en 1846.

Tras la Constitución de 1857, continuaron los conflictos entre liberales y conservadores, y por ende, entre federalismo y centralismo respectivamente. Ello provocaría que los liberales trasladaran la sede de los poderes primeramente a Guanajuato y a Veracruz en el año de 1858. El Constituyente estableció que el Congreso Federal continuaría como el poder

(39) P. E., Hernández-Gaona, op. cit.

(40) Idem.

legislativo local en el Distrito Federal, facultándolo para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, pudiendo los ciudadanos elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. Se dotó al gobernador del Distrito, de facultades de seguridad y sanidad.

Gobierno Conservador.

En julio de 1858 se expidió un decreto, en virtud del cual la capital volvió a tener el carácter de Distrito de México. En abril de 1859, se reordenaron los Departamentos: el Distrito de México junto con el de Texcoco; Tlalpan y Tlalnepanitla formaron un Departamento del Valle de México, siendo la ciudad de México su capital. Se promulgó la Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios. Asimismo, también se expidió la primera ley sobre renovación de ayuntamientos, aunque en la práctica eran los gobernadores quienes designaban a los miembros de los ayuntamientos.

Gobierno Constitucional.

El gobernador del Distrito se convirtió en la autoridad de la municipalidad, facultado para nombrar y remover prefectos, asignándoles

responsabilidades y presupuesto. Cada partido contaba con un prefecto, quien a su vez era presidente municipal de su ayuntamiento y jefe de la policía.

Para el 6 de mayo de 1861, el territorio del Distrito Federal, quedó dividido en cinco secciones: municipalidad de México y partidos de Azcapotzalco, Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. Asimismo, se eligió un gobernador para el Distrito Federal y se expidió un reglamento, de conformidad con el cual el ayuntamiento de la capital se compondría de veinte regidores y dos procuradores(41).

En virtud de un decreto de esa misma fecha, el ayuntamiento de la ciudad de México quedó integrado por veinte regidores, dos procuradores y presidido por el primer regidor. Las demás poblaciones del Distrito Federal que tuvieran más de cuatro mil habitantes, debían contar con su respectivo ayuntamiento integrado por siete regidores y un procurador.

El distrito quedó dividido en la municipalidad de México y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En 1862 se incorporarían tres distritos más: Chalco, Texcoco y Otumba. De ese mismo año data la primera solicitud vecinal que recibió el ayuntamiento para hacer una nueva división de su territorio.

(41) M., Acosta Romero, op. cit., p.156.

En 1865, Maximiliano de Habsburgo emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el cual establece que cada población habrá de contar con una administración municipal propia, constituida en proporción al número de sus habitantes, lo cual mejoró los resultados de regulaciones anteriores(42).

Una vez finalizada la guerra de reforma, en virtud de la cual el centralismo pretendía regresar al poder, llegó el triunfo de Benito Juárez en 1867, y con él, la consolidación definitiva de la República, de la misma manera en que la ciudad de México recobraba, también de forma definitiva, su calidad de Distrito Federal bajo los términos de la Constitución de 1857(43).

En 1874 se decidió nuevamente que los habitantes del Distrito Federal podrían designar dos senadores(44).

Cuarta República Federal.

En el año de 1898 se pactan los primeros convenios de límites entre el Distrito Federal y los Estados de Morelos y México para responder a las

(42) J., Cárdenas Gracia, op. cit., p.134.

(43) J., Cárdenas Gracia, op. cit., p. 657.

(44) Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.

reclamaciones de este último. Para este fin, como elementos limítrofes se determinaron puntos fijos e inamovibles como vías férreas, cascos de hacienda, cumbres de cerros, etc.

En el año de 1880 el ayuntamiento recibió y aprobó una solicitud vecinal para que se hiciera una nueva división territorial, aduciendo que la existente ya no servía para satisfacer adecuadamente las solicitudes de servicios que la población presentaba a las autoridades.

A partir de 1899 se divide el Distrito Federal en la municipalidad de México y seis prefecturas o distritos que, a su vez, contenían a dos o más municipalidades.

A partir de 1896 el municipio de la ciudad de México dejó de hacerse cargo de la instrucción primaria. En 1876 se expide el Reglamento de la Policía de la ciudad de México y del Distrito Federal. Para administrar algún ramo de los servicios públicos o proyecto especial, se crearon las juntas especiales o auxiliares, que dependían formalmente de los ayuntamientos pero que, en realidad, operaban como cuerpos con personalidad propia. En el año de 1900, el Congreso expide un decreto autorizando al presidente de la República para reformar la organización política y municipal del Distrito Federal.

Al modificarse la Constitución en 1901, se estableció un sistema de gobierno político y una administración municipal mediante prefectos; en el orden

legislativo se regiría por el Congreso y el administrativo, político y municipal por el ejecutivo a través de la Secretaría de Estado y del Departamento de Gobernación.

La Ley de la Organización Política y Municipal del Distrito Federal expedida por Porfirio Díaz el 26 de marzo de 1903, consideró al Distrito Federal como una parte más de la federación, dividiéndolo en 13 municipalidades, aunque cabe decir que el municipio fue una estructura insignificante durante el porfiriato, dado que en dicha ley se reforzaba la figura de los jefes políticos aparecida a partir de la vigencia de la Constitución de Cádiz. Según esta ley, para gobernar el Distrito, se estableció que el presidente nombraría empleados y prefectos políticos, los cuales acordarían con el Ministerio de Gobernación, y a su vez se auxiliarían de un Consejo Superior de Gobierno: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y un director general de obras públicas. Esta ley fue el primer intento legislativo para normar política y administrativamente al Distrito Federal. El prefecto, nombrado por el presidente de la República se convirtió en la primera autoridad política local en las municipalidades foráneas, y en el gobernador del Distrito Federal dotado como tal, de voz consultiva, derecho de vigilancia e iniciativa en la administración de los servicios. El ayuntamiento sólo existió en las municipalidades interiores. Bajo este esquema, desde esa fecha, el ayuntamiento de México quedó prescindido de personalidad jurídica, haciéndose cargo el gobierno federal de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del Distrito y de todos los gastos que demanda la administración política y municipal del mismo. Las rentas

públicas de carácter municipal quedaron como rentas de la Federación. Su acción se circunscribió únicamente al campo de la sanidad y la gestión de los intereses vecinales. Es decir, se convierte en un cuerpo de voz consultiva, con derecho de vigilancia, iniciativa y veto. En las poblaciones que no eran cabeceras de municipalidad regían los comisarios de policía.

También en esta ley en comento se estipuló que el régimen interior sería regido por el Congreso de la Unión, sujetándose en lo administrativo, político y municipal al presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Los ayuntamientos en el Distrito Federal conservaron funciones de representación, y tenían en lo concerniente a la administración municipal, voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto.

Fue en ese mismo año que Porfirio Díaz emitió un decreto que autorizaba al presidente de la República, por intermediación de la Secretaría de Gobernación, a encargarse del gobierno del Distrito Federal, conservando el Congreso sus facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

La existencia de municipios en un gobierno como el de Porfirio Díaz no generó problemas de ningún tipo entre las autoridades, desde el momento en que se trataba de una existencia meramente ficticia en la que las facultades de los ayuntamientos eran en realidad cooptadas por el presidente de la República.

En la historia política del Distrito Federal, los municipios existieron con facultades casi nulas, o simplemente no existieron, lo cual explica esa ausencia de problemáticas políticas a que aluden los partidarios de la implantación de municipios en el Distrito Federal.

Quienes se inclinan por considerar que la instauración de los municipios en el Distrito Federal, elimina los conflictos de autoridad, no toman en cuenta la debilidad que revistieron los municipios mientras tuvieron vigencia en el Distrito Federal, y no preveen qué sucedería si coexistieran municipios "verdaderos" (esto es, municipios fortalecidos, con pleno uso de sus facultades municipales), con las autoridades federales. Porfirio Díaz permitió que subsistieran los municipios, en cuya cabeza estableció divisiones administrativas y superiores que limitaban la libertad municipal, tales como las prefecturas políticas (también conocidas como cantones, partidas, o distritos) como primera autoridad política local, cada una dentro de la jurisdicción de sus respectivas municipalidades, y subordinándolos, a su vez, al gobernador del Estado.

Puede decirse que el municipio existió durante el porfirato, en una época de paz, desde el momento en que su existencia era meramente "de facto"; si tomamos en consideración que dos de las características municipales son la autarquía y la autonomía, tenemos que son características que muy difícilmente pudieron reflejar los municipios durante el porfirato.

En la medida en la que los municipios carecieran de dichas atribuciones, podrían perfectamente coexistir con el poder federal, sin representar problemáticas de autoridades.

Queda claro entonces, que el municipio en aquella época no era autónomo, pues sus reglas y lineamientos eran establecidos por los jefes políticos, los cuales no eran más que delegados del gobierno central subordinados al gobernador y por supuesto al gobierno central mismo.

Evidentemente tampoco puede decirse que económicamente fueran autosuficientes, ya que los servicios públicos de los municipios del país, eran muy rudimentarios, y carecían de los servicios más elementales.

De hecho, el maestro Tena Ramírez afirma que la implantación del municipio libre a partir de la revolución mexicana, surgió de la oposición que generaron los jefes políticos, en pos de la libertad municipal(45).

Es precisamente en torno al problema municipal, según lo señala el maestro Pedro Emiliano Hernández Gaona en su libro Derecho Municipal(46), que giró en su momento el movimiento social de 1910-1917. En este sentido, cabe destacar el Plan del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Enrique y Ricardo

(45) Tena Ramírez, citado por Pedro Emiliano Hernández-Gaona, op. cit., p. 23.

(46) P. E., Hernández-Gaona, op. cit.

Flores Magón del 10. de julio de 1906, y expedido por Francisco I. Madero que se pronunciaba en favor del fortalecimiento de los municipios, así como en contra de los jefes políticos que sólo habían contribuido a peligrar la vida municipal. De hecho, los jefes políticos quedarían definitivamente suprimidos, en virtud del artículo 45 de dicho Plan, en aras del fortalecimiento y reorganización de los municipios(47). Se propuso la supresión de los jefes de los partidos políticos (vigentes como se mencionó anteriormente, durante el porfiriato), así como una correcta reorganización del poder municipal. Contrariamente, durante el gobierno de Madero el municipio perdió importancia limitándose el Plan de San Luis a establecer para los gobernadores designados por el dictador, la facultad de designar e imponer a las autoridades municipales, lo cual posteriormente en 1911, sería puesto en tela de juicio por Luis Cabrera, a partir de las afirmaciones contenidas en su libro Obras Políticas del Lic. Blas Urrea, publicado en 1821, donde hablaba de la urgente necesidad del nombrar directo para la elección de las autoridades municipales. Curiosamente, creía que la figura de los jefes políticos no era del todo inútil, por lo cual propuso que se eligieran popularmente, o bien, en el último de los casos, que desaparecieran(48).

La Revolución.

En 1914 el Gobierno de la convención restituyó a los ayuntamientos

(47) P. E., Herández-Gaona, op. cit., p. 23.

(48) Idem., p. 24.

del Distrito Federal las facultades, límites jurisdiccionales, y bienes propios e impuesto de rentas de que disfrutaron hasta 1902. Asimismo, el ayuntamiento también recobró su personalidad jurídica independizándose totalmente de la autoridad política; por otra parte, la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, emitida por Emiliano Zapata en 1916, establecía la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal separando perfectamente al municipio de toda autoridad gubernamental, y fomentando la participación vecinal, en un intento por separar al municipio del gobierno(49).

Posteriormente en 1915, Venustiano Carranza reorganizó el gobierno de nuestra capital, derogando la figura del municipio libre y reinstaurando temporalmente la Ley de Organización Política Municipal de 1903, dado que en su opinión el municipio podía funcionar con todos los Estados de la República menos en la ciudad de México, siendo ésta el Distrito Federal, contra lo cual precisamente se pronunciaría el Constituyente de 1917 en pro de la subsistencia del gobierno municipal en nuestra capital(50).

El Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del 10. de diciembre de 1916, en su artículo 44 proponía una extensión mayor del territorio que abarcaría el Distrito Federal, y no contemplaba las eventualidades de su traslado, estableciendo en su texto original lo siguiente:

(49) *Ibidem*.

(50) J., Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 657.

“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el linderó con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.”(51)

Dicha propuesta original de Venustiano Carranza, representaba un atraso político desde el momento en que al ampliar el territorio del Distrito Federal, limitaba también los derechos políticos de un mayor número de ciudadanos, además de que omitía lo establecido por el Congreso de 1857 sobre el traslado de la sede de los poderes federales. Dicha propuesta fue modificada en el transcurso del debate de la Constitución de Querétaro, sustituyéndose dicho texto por el que actualmente conocemos del artículo 44. No obstante dicho proyecto de reformas buscaba garantizar la libertad política y económica del municipio en los Estados.

Finalmente, se consideró al municipio también como una base de la división administrativa y se retomó la idea de Carranza en cuanto a que los ayuntamientos fueran elegidos directa o popularmente, precisando que la fuerza pública de los municipios residiría entre los gobernadores de los Estados y el ejecutivo federal. Se reconoció personalidad jurídica al municipio, pudiendo éste administrar su hacienda, aunque posteriormente se desechó la posibilidad de que el municipio recaudara los tributos estatales otorgando una cantidad al ejecutivo, lo cual podía implicar una supeditación de los Estados al municipio.

(51) “La Reforma Política del Distrito Federal”, op. cit., p. 21.

Asimismo, se considera que en el artículo 73 constitucional se incluyó a partir de la propuesta en comento, la figura jurídica del municipio en el Distrito Federal(52).

La Constitución de 1917 respetó la división del Distrito Federal en trece municipalidades, que se estableció en la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903, pero fortaleciéndolas, encabezadas por ayuntamientos de elección popular directa y disponiendo al mismo tiempo que el gobierno del Distrito Federal estuviese a cargo de un gobernador (al igual que sucedía en los demás territorios), nombrado y removido por el presidente de la República(53).

Fue precisamente a partir de la vigencia de dicha Constitución, concretamente el 13 de abril de 1917, que Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que estableció al municipio libre como base de la administración política y municipal de los estados del país(54). De conformidad con lo anterior, los servicios públicos a nivel local quedaron a cargo de los municipios, y los del Distrito Federal a cargo del gobierno del

(52) J., Cárdenas Gracia, op. cit., p. 135.

(53) M., Acosta Romero, op. cit.

(54) **Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal**, Introducción de Manuel Ovilla Mandujano, México: Departamento del Distrito Federal. Colección Legislación. Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, 1984, p. 7.

Distrito Federal, situación que cambiaría con la reforma llevada a cabo en 1928 al artículo 73 fracción VI, por la cual se suprimió el régimen municipal del Distrito Federal, siendo cooptadas sus funciones, por el presidente de la República(55).

Resulta claro, después del análisis llevado a cabo sobre las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1846 y 1857, que la figura del municipio no había acaparado del todo la atención del Estado mexicano, atención que verdaderamente fue iniciada con la Constitución de 1917, a partir de la elaboración del artículo 115 constitucional, en el cual se regula tanto la organización de los Estados, como de los municipios(56).

Carranza pretendía cambiar totalmente el régimen de gobierno del Distrito Federal, optando por un régimen de comisionados a partir del modelo norteamericano. Dicha idea, junto a la de suprimir el municipio en el Distrito Federal, no prosperó en su momento(57), sino hasta 1928, tal y como abundaré más adelante.

La Constitución del 5 de febrero de 1917, se mantuvo fiel a la de 1857 en lo referente al asentamiento de los poderes federales y a la creación

(55) *Ibídem*.

(56) P.E., Hernández-Gaona, *op. cit.*, p. 125.

(57) Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*

del Valle de México, en caso de que éstos últimos cambiaran su lugar de residencia(58).

Facultó al Congreso para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación y para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, cuyo territorio se dividiría en municipalidades que contarían con un ayuntamiento de elección popular directa. El gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador dependiente directamente del presidente de la República, nombrado y removido por él.

Asimismo se especificaba que debería contar con la extensión territorial y número de habitantes suficiente para subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. Con ello, se establecía la personalidad jurídica del municipio, se le atribuía la administración de su hacienda recaudando todos los impuestos y contribuyendo a los gastos públicos del Estado, y vuelve a atender la función educativa elemental. Sin embargo, se le impedía adquirir deuda y otorgar contratos sin permiso del Congreso.

Asimismo se estipuló que los ayuntamientos serían de elección popular y renovables por mitad cada año, y que el jefe político del Distrito Federal sería un gobernador nombrado y removido por el ejecutivo.

(58) J., Cárdenas Gracia, op. cit.

En ese mismo año, con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios se estableció una sola unidad de mando para el gobierno del Distrito, y se ampliaron las facultades del gobernador y sus colaboradores: ahora, al Distrito se le atribuía la responsabilidad en materia de responsabilidad pública, beneficencia pública y demás. Los ayuntamientos actuaban en estos asuntos en su aspecto puramente local, y cuando tales servicios, por su extensión y alcance, abarcaban dos o más municipalidades su atención quedaba a cargo del gobierno de la entidad.

El ayuntamiento de la ciudad de México quedó instalado el 10. de junio de 1917 y se formó por 25 concejales y en las demás municipalidades del Distrito Federal, de 15 cada uno. La primera autoridad política municipal era el presidente municipal quien se auxiliaba con delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad.

Cabe destacarse, en relación al tema que estoy tratando, el artículo 73 fracción VI de dicha Constitución, cuyo texto original, a la letra rezaba lo siguiente:

“El Congreso tiene facultad:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes;

...”

Dicho artículo 73, en sus diversas fracciones, enumera las facultades del Congreso, así como los ámbitos de competencia del poder legislativo. Dicho artículo puede decirse que representó la esencia de nuestro federalismo (antes de la reforma que sufriría en el año de 1993, de la cual hablaré más adelante), desde el momento mismo en que está fijando la competencia, tanto de la federación, como de los Estados integrantes de la misma.

Tal y como mencioné anteriormente, este artículo constitucional es una clara reacción en contra de las intenciones de Venustiano Carranza, de eliminar la figura municipal del Distrito Federal.

Ahora bien, mientras que por un lado se promulgaba la Constitución de 1917, en defensa del fortalecimiento de las municipalidades, por otro lado se promulgó y entró en vigor la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales, del 31 de diciembre de 1928, la cual, más que fortalecer a los municipios, los suprimió en el Distrito Federal (y en consecuencia, también se suprimió el ayuntamiento de la ciudad de México) y enriquecía la figura del gobernador, concentrando en él numerosas e importantes facultades(59).

El gobierno del territorio del ayuntamiento de la ciudad de México quedó a cargo del jefe del Departamento Central, nombrado por el presidente de la República.

(59) *Idem.*, p. 658.

Ya desde entonces existía el problema entre teoría y práctica; entre ley y realidad; entre Derecho y hecho. Mientras que la Constitución se pronunciaba en favor de los municipios, existía al mismo tiempo una ley claramente inconstitucional que le quitaba facultades a éstos, otorgándoselas a un gobernador.

Posteriormente, en abril de 1928, el consejo recibió una serie de iniciativas de reformas constitucionales por parte de Alvaro Obregón, entre las que se incluía la supresión de los municipios y sus correspondientes ayuntamientos en el Distrito Federal(60).

Fue así que el 20 de agosto de 1928, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, por virtud de la cual quedarían modificadas sus bases. De conformidad con la anterior reforma, no sólo se suprimieron los municipios en el Distrito Federal, sino también en los territorios, cuyos gobiernos quedarían totalmente a cargo de gobernadores facultados para actuar de conformidad con el presidente de la República(61), y creándose, en sustitución del municipio, el Departamento Central del Distrito Federal.

(60) *Ibidem*.

(61) Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación, 1991, Cuaderno No. 19, p. 54.

La razón de esta medida fue a mi parecer necesaria, dada la inestabilidad política por la que pasaba entonces el Distrito Federal; fue necesario restringir los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal(62).

La verdadera estabilidad política llegó al Distrito Federal al suprimirse los municipios. Se reforzó el federalismo, a cambio de la limitación de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, en aras de fortalecer un federalismo que era cada día más débil. La alianza federal, como un pacto de fidelidad política, justifica el sacrificio de los derechos políticos de cierto número de ciudadanos, en virtud de un pacto que debe respetarse: el pacto federal de integración política.

Además, cabe tomarse en consideración que el Distrito Federal se había convertido ya en una grande ciudad, en la cual la figura del ayuntamiento no bastaba para cumplir sus cometidos. El Departamento del Distrito Federal nació a partir de la necesidad de crear en el Distrito Federal un gobierno central y expedito, mediante un órgano administrativo que directamente dependiera del presidente de la República, y a través del cual, el presidente ejercería sus facultades de gobierno hacia el Distrito Federal, en substitución de los ayuntamientos.

(62) "La Reforma Política en el Distrito Federal", op. cit.

En el resto de los municipios del Distrito Federal se establecieron delegaciones del Departamento Central, las cuales quedaron a cargo de delegados del mismo Departamento. Las autoridades municipales de policía quedaron a cargo de la administración central de la ciudad.

Igualmente, esta ley establecía que el gobierno se debía auxiliar por un Consejo Consultivo(63) de la ciudad de México y Consejos Consultivos en cada una de las delegaciones. Éstos deberían ser representativos de los diversos sectores activos de la población y tendrían funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

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

(63) El Consejo Consultivo nació a partir de la necesidad de contar con instancias de expresión para la ciudadanía, con carácter de auxiliares de la administración. Sus integrantes eran seleccionados por el jefe del Departamento y los delegados. Entre sus funciones estaba la de revisar la cuenta anual del Departamento, proponer reformas, inspeccionar servicios y denunciar irregularidades, que son precisamente las facultades que por medio de la presente tesis propongo le sean otorgadas a los consejeros ciudadanos, junto con su correspondiente reinstauración.

I.2.- De 1928 a 1977.

El 14 de diciembre de 1940, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la segunda reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, por virtud de la cual los territorios quedarían divididos en municipios, a cuya cabeza figurarían sus propios ayuntamientos, los cuales habían desaparecido del Distrito Federal desde 1928.

Esto es, la figura de los ayuntamientos se instauró desde 1857, como una base de elección popular sobre la cual se desarrollaría la actividad legislativa que poseía el Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal, figura que si bien fue eliminada del Distrito Federal el 28 de agosto de 1928 como una forma de eliminar los problemas que se venían suscitando desde 1824 entre las autoridades federales y las municipales, sería posteriormente restaurada con la segunda reforma de 1940.

El 31 de diciembre de 1941 se abrogó la mencionada primera Ley Orgánica del Distrito Federal en virtud de la cual se creó el Departamento del Distrito Federal, ratificándose la facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, teniendo el presidente a su cargo el gobierno del Distrito Federal, ejerciéndolo por medio del jefe del Departamento del Distrito Federal auxiliado por un Consejo Consultivo designado por él mismo, delegados y subdelegados. El Consejo Consultivo de la ciudad tendría facultades de

proporción e información en la gestión de servicios públicos y se conformaba con representantes de asociaciones gremiales, nombrados por el jefe del Departamento, las cuales deberían contar por lo menos con un año de existencia y estar debidamente registradas en la dirección de gobierno, con un mínimo de 100 asociados.

Dicha ley también detallaba la organización del Departamento, en todo lo referente a su patrimonio, hacienda, requisitos y atribuciones de sus funcionarios y los órganos encargados de las funciones de gobierno. Asimismo, dicha ley facultó al jefe del Departamento para expedir reglamentos y delegar facultades; la ley que la abrogó a su vez sería abrogada, valga la redundancia, por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, y que sería reglamentaria de la base primera, fracción VI, del multimencionado artículo 73 constitucional. Dicha ley estableció que cada delegación estaría a cargo de un delegado y un subdelegado, nombrados y removidos por el jefe del Departamento del Distrito Federal previo acuerdo del presidente de la República. El Consejo Consultivo dejó de tener representación sectorial, y se integró por juntas de vecinos formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación. Quedaría presidido por el jefe del Departamento del Distrito Federal, quien duraría 3 años en su cargo, con atribuciones para informar, opinar, oír, recomendar y colaborar en lo referente a obras y servicios.

En 1972 fueron expedidas diversas reformas para redefinir las atribuciones del Departamento, ajustar y complementar su estructura orgánica. La Ley Orgánica de 1978 estableció que los delegados ejercerían las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones.

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

El 6 de diciembre de 1977, por virtud de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformó la fracción VI del artículo 73 Constitucional y se introdujeron dos figuras importantes para ampliar, la desde entonces ya reducida participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular, en los siguientes términos:

“Los ordenamientos legales y reglamentos se someterán a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.”

reinstaurándose así la base segunda de dicho artículo, la cual había sido derogada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de octubre de 1874.

En el año de 1978 se introdujo en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal el concepto de comités de manzana y asociaciones de residentes como órganos de colaboración ciudadana. En este

año se dió la primera reforma política nacional, caracterizada por una apertura política en cuanto al crecimiento de los partidos de oposición, aunado ello a una creciente complejidad de políticas urbanas. El resultado derivó en realidad, en una falta de credibilidad entre la ciudadanía y los partidos políticos, con respecto a los órganos de gobierno del Distrito Federal, surgiendo así no sólo la idea, sino también la necesidad de crear estrategias más democráticas, fomentando la participación ciudadana en la toma de decisiones(64).

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

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

I.3.- De 1977 a 1994.

Jaime Cárdenas Gracia afirma, que dichas prerrogativas ciudadanas fueron desapareciendo paulatinamente de la Constitución, hasta que finalmente, en el año de 1987, se creó la Asamblea de Representantes del

(64) Mario, Bassols Ricárdez, "Regreso al futuro de la política local en el Distrito Federal" en ciudades, México, No. 24, octubre-diciembre de 1994, p. 18.

Distrito Federal, la cual terminaría por cooptar la iniciativa popular, ya que los ciudadanos no podrían opinar en todo aquello que fuese expresamente considerado como competencia exclusiva de la Asamblea de Representantes, afirmación que considero poco certera, ya que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue un organismo que, si bien es cierto que en sus albores tuvo numerosas imperfecciones (como las tiene todo organismo recién dado a luz), también es cierto que ha ido perfeccionándose y adquiriendo cada vez más facultades. Considero que la Asamblea de Representantes, si bien en principio fue "imperfecta" en cuanto a sus limitadas facultades, actualmente representa en gran medida el consenso popular del Distrito Federal, aunque por otro lado, reconozco que aún le falta un gran camino por recorrer, lo cual es natural en todo cuerpo creado en cierto modo de forma reciente. Nació como un órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno con objeto de atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios, aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal e iniciar leyes o decretos ante el Congreso, en materias del Distrito Federal.

El Distrito Federal confunde su naturaleza jurídica con la de los demás Estados de la República. Dicha confusión puede suscitarse a partir de la lectura del artículo 43 , el cual desde su texto original de 1917 hasta nuestros días, incluye al Distrito Federal como una parte más de la Federación.

El mencionado artículo 43 , actualmente reza a la letra lo siguiente:

“Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y el Distrito Federal.”

Dicho artículo resulta de gran interés, dado que si bien ha tenido cinco reformas, todas ellas hacen referencia a los demás Estados de la República (tales como Baja California y Quintana Roo), mientras que el Distrito Federal aparece como parte integrante de la federación, desde su texto original, hasta nuestros días. En este sentido puede decirse, desde la forma en que el texto del artículo 43 fue redactado, que el Distrito Federal, cuando menos en la teoría , fue equiparado a los demás Estados integrantes de la federación.

Otras reformas y adiciones de gran importancia, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, y cabe destacar lo siguiente:

- 1.- En virtud de que la reforma mencionada, el texto del 122, que originalmente hablaba sobre el deber a cargo de los poderes de la Unión de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior, pasó a integrar el primer párrafo del artículo 119 .

El artículo 122 se reformó sustancialmente, para regular desde entonces, el gobierno del Distrito Federal, así como las facultades del Congreso de la Unión, del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del jefe del Distrito Federal en torno a los asuntos relacionados con el Distrito Federal mismo.

2.- A partir de la reforma íntegra y sustancial del mencionado 122, se hizo necesario reformar asimismo, diversos artículos constitucionales, tales como: 31 fracción IV, 44; 73 fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74 fracción IV, párrafos 1, 2 y 7; 79 fracción II; 89 fracción II; 104 fracción I-B; 105 y 107 fracción VIII-A, además de adicionarse el 76 con una fracción IX, y derogándose la fracción XVII del 89.

3.- De los anteriormente mencionados, cuya reforma respondió a la necesidad de hacer congruente el texto general de nuestra Constitución, cabe destacar en relación al tema que nos ocupa, el primer párrafo, fracción VI, del 73 constitucional, el cual gira en torno a las prerrogativas del Congreso, facultándolo a expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como para legislar en torno a todos aquellos asuntos que se susciten alrededor del mismo, excluyendo aquellas materias que expresamente quedaren conferidas a la Asamblea de Representantes.

El límite del Congreso queda determinado, pues, por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo cual indica que este organismo

constituye en realidad, y a pesar de las limitadas facultades con las que nació, un paso importante hacia la democratización del Distrito Federal.

De hecho, el texto vigente del artículo 73 reza a la letra lo siguiente:

"El Congreso tiene facultad:

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

El texto vigente del mencionado artículo 122 constitucional, fue fruto de las iniciativas de reformas, modificaciones y adiciones, en lo referente al Distrito Federal, que en su momento presentó el titular del poder ejecutivo ante el Congreso.

Dicha iniciativa nació a partir de diversas reflexiones y propuestas de todos los partidos políticos (a excepción del Partido de la Revolución Democrática, que salió de la mesa de concertación desde el primer cuatrimestre de 1992, y durante varios meses, no aceptó las invitaciones a las negociaciones), ante una mesa de concertación. En relación a la forma de gobierno del Distrito Federal, caben destacarse tres diferentes posturas, de todas las que se presentaron a la mesa de concertación a través de audiencias públicas:

1.- Mantener vigentes tanto al Distrito Federal, como a su Departamento, este último como un órgano administrativo encargado de proporcionar servicios públicos.

Que la designación del jefe del Departamento del Distrito Federal sea ratificada por el senado, por la cámara de diputados, o bien por la Asamblea de Representantes, y proponiéndose el mismo trato para los delegados territoriales.

2.- Una segunda corriente de opiniones optó por proponer la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa más, dividida en municipios, pero manteniéndose a un mismo tiempo como sede de los poderes de la Unión, y dotándola de un congreso local, así como de un gobernador y presidentes municipales.

Esta tendencia se enfrentó a quienes creyeron que mediante la superposición de autoridades federales y locales, se desvirtuaba la autonomía municipal, a lo cual algunos respondieron que los conflictos de autoridades se eliminarían, si se distribuyeran adecuadamente las facultades y las competencias.

Personalmente, creo que sí es posible la convivencia entre autoridades locales y federales, precisamente a partir de una exacta y precisa delimitación de facultades, de manera tal que sea muy claro el ámbito de competencia de ambas autoridades, siendo la una, el límite de la otra.

3.- También se propuso crear un gobierno especial en el territorio sede de los poderes federales, con instituciones locales, que representara las prerrogativas del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal.

Se trataba de dejar atrás, ideas como la de la creación de una nueva entidad federativa en el Distrito Federal, así como de compaginar los poderes federales, con la democratización a través de la participación ciudadana.

Esta postura, aunque algo incompleta y a medio esbozar, desde el momento en que no se adentra a precisar el concepto de un "gobierno especial" me parece que es el cauce sobre el cual debiera llevarse a cabo la reforma política del Distrito Federal, dado que, crear otro territorio para fungir como asiento de los poderes federales, y hacer del Distrito Federal el Estado número 32, es únicamente cambiar el problema de lugar.

Estas tres posturas, se unieron a la necesidad de incrementar la participación ciudadana y vecinal, así como a la necesidad de ampliar las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y de reconocer los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

El resultado de todas estas reflexiones, desembocó en el mencionado artículo 122 constitucional, reflejo actual de la incipiente reforma política del Distrito Federal.

Dicha reforma constitucional, consagrada en el artículo 122, fue necesaria para delimitar claramente la naturaleza jurídica del Distrito Federal, en relación con las demás entidades federativas.

Queda claro así, que aunque el artículo 43 constitucional incluya al Distrito Federal como una parte más integrante de la Federación, los ciudadanos de este último, carecen de los derechos políticos de que gozan los habitantes de los demás Estados, los cuales, a diferencia del Distrito Federal, son además autónomos. Ello, unido a la carencia de municipios, de un verdadero congreso local y de una constitución local en el Distrito Federal, reafirma el hecho de que el Distrito Federal no es un Estado más de la Federación, sino que es una circunscripción territorial con una naturaleza jurídica propia, y diferente de la de los demás Estados de la República.

Si bien es cierto que el ya multimencionado artículo 122 constitucional consagra la reforma política del Distrito Federal, también es cierto que dicho precepto constitucional representa tan sólo, un primer paso hacia la total democratización del mismo. Por lo pronto, las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal han ido creciendo; se crearon órganos de participación ciudadana, tales como los Consejos Ciudadanos, que si bien, nacieron con facultades limitadas, pueden ampliarlas y crecer, del mismo modo en que lo hizo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; si bien es cierto también, que el presidente de la República sigue interviniendo en el gobierno del Distrito Federal, también es cierto que los ciudadanos del Distrito Federal

participaron en la elección de jefe de gobierno del Distrito Federal el 6 de julio de 1997 (aunque en cierto modo no deja de ser criticable, el hecho de que la participación ciudadana en ese aspecto, se haya pospuesto por tanto tiempo).

Por medio de esta reforma, las facultades presidenciales se van mermando paulatinamente.

I.4.- De enero de 1995 hasta la fecha.

Las actuales demandas en torno a la reforma política del Distrito Federal, pueden resumirse en los siguientes puntos:

1.- Elección directa de las autoridades capitalinas.

Los ciudadanos del Distrito Federal se inclinan desde hace ya bastante tiempo, por la democratización de dicho Distrito mediante la instauración de un gobierno directamente elegido por el voto ciudadano.

Dicha demanda ha sido respondida, con la posibilidad de elegir directamente al jefe de gobierno de la ciudad de México. Esta es la primera vez en la historia contemporánea de nuestra capital desde 1928, en que se eligió directamente al jefe de gobierno del Distrito Federal, el cual tomó posesión de su cargo en diciembre de 1997.

Así, el titular del poder ejecutivo en la capital del país se denominará "gobernador" y será elegido mediante votación universal, libre, directa y secreta, lo cual implica un gran avance en cuanto a lo que a la reforma política del Distrito Federal respecta, ya que si bien es cierto que antes, la designación del jefe del Distrito Federal hecha por el presidente, era ratificada por la Asamblea, también es cierto que el PRI cuenta con la mayoría en ésta, lo cual hasta ahora le había otorgado un amplio margen de discrecionalidad.

El gobernador del Distrito Federal será aparentemente independiente del ejecutivo federal, manteniendo con éste las relaciones para todos los efectos legales, tal y como ocurre con los mandatarios estatales. Podrá celebrar convenios fiscales, percibir subsidios y participaciones de la federación, y deberán otorgársele todas las características precisas jurídica y políticamente para mantener su autonomía en relación al gobierno federal, y concretamente del presidente. Se vuelve así necesario hacer una serie de reformas a la Carta Magna para adicionar facultades al gobernante y suprimir algunas de las numerosas con que cuenta el jefe del ejecutivo. Por otro lado, dicha supuesta apertura hacia la democracia no es lo que aparenta. Es definitivamente criticable el hecho de que los montos de endeudamiento para el Distrito Federal, seguirán siendo fijados por el presidente y el Congreso. Además, no es suficiente garantía para los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal el hecho de

que ahora el gobernador sea electo directamente, ya que, de conformidad con el artículo 122 constitucional, el presidente y el senado están facultados para destituirlo, si consideran que éste interfiere en las relaciones del Distrito Federal con la federación. Creo que para llegar a una verdadera reforma política es necesario reformar en este sentido nuestra Constitución. Cabe señalar además, que para el año 2000 será muy probable que los ex-regentes puedan aspirar a gobernar nuevamente la ciudad de México. Evidentemente ahora no es posible, a pesar de que el fallo de la Suprema Corte de Justicia favoreciera a Manuel Camacho Solís. Obviamente requerirían seguir el mismo procedimiento del ex-comisionado. Sin embargo, es claro que después de la votación ocurrida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se sienta un precedente y se dé un primer paso en cuanto a este tipo de inconformidades. Además, cabe aclarar que desde el momento en que actualmente el jefe de gobierno del Distrito Federal es elegido por el voto libre, universal, directo y secreto de los ciudadanos, si resulta procedente su correspondiente reelección en lo referente al gobierno del Distrito Federal, a diferencia del ex-regente Manuel Camacho Solís, a quien considero que en ningún momento se le privó de sus derechos ciudadanos al no permitírsele su reelección ya que no fue electo popularmente, sino designado por el en aquel entonces titular del ejecutivo. Es por ello que considero improcedente el amparo promovido por Manuel Camacho Solís. Además, en este orden de ideas, pudiera pensarse entonces que es procedente también la reelección, por ejemplo,

del sustituto del titular del ejecutivo, lo cual desde mi punto de vista no debe ser así, dado que no hubo una elección directa de por medio.

Al respecto, cabe señalar que el secretario de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Humberto Suárez Camacho, quien llevó a cabo el estudio en relación con el amparo en revisión promovido por Manuel Camacho Solís, en contra de las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, en dicho estudio mencionado de fecha 11 de noviembre de 1996 señala lo siguiente:

"... considero que es improcedente el juicio de amparo que se endereza en contra del procedimiento de reforma constitucional, dado que de aceptar su procedencia, el poder judicial se erigiría como un auténtico poder constituyente, sin contar con la aprobación de quien detenta el poder soberano: el pueblo, siendo también que la propia Constitución no prevee como mecanismo de control al juicio de amparo para dar solución a este tipo de asuntos..."(65)

"De aceptar las consideraciones del proyecto, cualquier acto de autoridad podría ser susceptible de control a través del amparo, aunque no haya sido establecido en el precepto que desarrolla la base de la procedencia del juicio de garantías, como por ejemplo: la declaratoria de mayoría en una elección, la resolución dictada por la cámara de senadores en un juicio político, etc., pues todos éstos son actos, que por virtud de la interpretación amplia y práctica que se propone, serían susceptibles de control por la Suprema Corte mediante el juicio de amparo, sin considerar los lineamientos establecidos en el numeral 107 ni en su ley reglamentaria.

La improcedencia en los asuntos citados como ejemplo deriva de la naturaleza misma de las cosas, dado que como el poder judicial guarda una posición de coordinación e igualdad jerárquica con los otros dos poderes, no puede juzgar los actos de poder político

(65) Humberto; Suárez Camacho, Estudio en relación con el amparo en revisión promovido por Manuel Camacho Solís, 1996, p.58-59.

emitidos por ellos (ni siquiera la legalidad de su procedimiento). De la misma manera, si el poder judicial guarda una situación de subordinación respecto del constituyente permanente, por mayoría de razón, no cuenta con posibilidad jurídica de examinar con imperio su actuación (aunque sea durante el procedimiento de reforma, porque el otorgamiento del amparo redundará en la inaplicación del precepto constitucional específico en favor del quejoso).”(66)

“Se reitera que la procedencia del amparo se sujeta a los supuestos que se detallan en el artículo 107 constitucional y la Ley de Amparo... Así, la improcedencia constitucional se establece cuando en esta norma se dispone expresamente que, respecto de un acto o una ley previstos en el artículo 107, no procede juicio o recurso alguno, mas no cuando para la emisión del acto se establece la excepción a alguna de las garantías individuales, existiendo improcedencia cuando el acto o ley reclamado no sea de los previstos en el multicitado numeral.”(67)

“... el artículo 107, fracción VIII de la Constitución, prevee la procedencia del amparo contra leyes únicamente respecto de ordenamientos federales (emitidos por el Congreso de la Unión) o locales (expedidos por los congresos locales), sin incluir el procedimiento de reforma constitucional (que no puede ubicarse en unos u otros de los supuestos mencionados), razón por la que, al no existir norma abstracta que autorice al poder judicial a ejercer el control sobre este tipo de actos, dicho control sólo puede realizarse por el propio órgano creador de la norma (constituyente permanente),... si se observa el texto del artículo 105 de la Constitución (que fue reformado en 1994, y a cuya exposición de motivos se alude) no prevee, tampoco, dentro de las hipótesis de procedencia de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, la posibilidad de que alguna entidad, legislatura u organismo político, solicite la nulificación de una reforma

(66) *Ibidem*, p.60-61.

(67) *Ibidem*, p.62.

constitucional; si hubiese sido el deseo del Constituyente permitir tal situación, sin duda alguna lo hubiera previsto expresamente (máxime que la reforma fue realizada con posterioridad a los precedentes en que se solicitó amparo en contra de una diversa reforma constitucional... en el caso que nos ocupa, Manuel Camacho Solís solicita el amparo en contra de la reforma constitucional por estimar que no se observó el procedimiento previsto en la Carta Magna. Ahora bien, el contenido sustantivo de la reforma, en la parte que interesa, trata del establecimiento de las bases para la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal para 1997 y en lo futuro.

El efecto jurídico del otorgamiento del amparo, sería la inaplicación al quejoso de las nuevas disposiciones constitucionales por los vicios que se llegaren a detectar en el procedimiento de creación, por lo que cabe preguntar: ¿Con qué fundamento jurídico y constitucional podría postularse como candidato si para él no tienen vigencia las disposiciones que sientan las bases del proceso electoral en el que pretende participar?

Si por virtud del amparo lograra registrarse como candidato y ganara, ¿podría jurídicamente acceder a un puesto político cuya base constitucional fue declarada nula respecto del propio quejoso? Las respuestas a las preguntas anteriores sólo generan mayores incongruencias que hacen resaltar la improcedencia del juicio con base en los argumentos antes expuestos (no confundir con una imposibilidad de ejecución material del amparo prevista en el artículo 80 de la ley de la materia), pues podría darse el caso de que el quejoso resultara electo a un cargo previsto con base en las normas constitucionales que reclama, estando regido, en su esfera jurídica, por un orden primario diferente que el resto de los mexicanos (y de los demás candidatos participantes en la elección), lo cual no es deseable ni permisible, dados los principios de unidad del orden jurídico primario que fueron señalados en la parte doctrinal de este estudio.

En este orden de ideas, por virtud de la relatividad de la sentencia de amparo, al quejoso lo regiría un orden jurídico primario diverso del resto de los mexicanos, teniendo un status jurídico de excepción, no deseable ni autorizado por ninguna doctrina jurídica. Estas y otras cuestiones que podrían surgir ponen en serla tela de juicio el argumento que sostiene la procedencia del amparo.”(68)

(68) *Ibidem*, p.63-65.

A pesar de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del Pleno celebrada el lunes 3 de febrero de 1997, estableció por mayoría de seis votos lo siguiente:

"PRIMERO.- SE REVOCA EL AUTO DE FECHA 30 DE AGOSTO DE 1996, DICTADO POR EL JUEZ CUARTO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL EN EL EXPEDIENTE No. 207/96-AUX, RELATIVO A LA DEMANDA DE GARANTIAS PROMOVIDO POR MANUEL CAMACHO SOLIS, CONTRA EL CONGRESO DE LA UNION Y OTRAS AUTORIDADES. SEGUNDO.- CON TESTIMONIO DE ESTA RESOLUCION, DEVUELVANSE LOS AUTOS AL MENCIONADO JUEZ DE DISTRITO A EFECTOS DE QUE ACTUANDO CON LIBERTAD DE JURISDICCION, PROVEA LO CONDUCENTE.- NOTIFIQUESE."(69)

A pesar del fallo a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cabe mencionar que el ministro Juan Díaz Romero se pronunció en el siguiente sentido:

"... no está establecido en la Constitución la procedencia del amparo en contra de la Constitución y en contra o en contra del procedimiento de creación o de reformas,..."(70)

(69) Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 3 de febrero de 1997, en relación al amparo en revisión que bajo el expediente No. 2996/96 promovió Manuel Camacho Solís contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en la iniciativa de reformas a la Constitución, presentada el 26 de julio de 1996 ante la cámara de diputados, promulgada el 21 de agosto de 1996 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

(70) *Ibidem*.

Por otro lado, también se pretende la elección directa de los delegados políticos del Distrito Federal (tal y como sucede con la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal), lo cual en realidad favorecería los conflictos de autoridades, implicando un posible caos político en nuestro Distrito; provocaría la ingobernabilidad, problemas administrativos y falta de cohesión en el gobierno capitalino. En este sentido se pronuncian partidos políticos tales como el Partido de la Revolución Democrática, cuya directiva en el Distrito Federal demandó a la regencia la elección de delegados a partir de una terna de "personas honorables y con arraigo", propuestas por las autoridades y la propia ciudadanía y seleccionados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Se argumenta que con la elección directa de nuestras autoridades se busca eliminar la corrupción que impera en nuestras delegaciones, lo cual es políticamente absurdo.

Países democráticamente avanzados, como por ejemplo Estados Unidos, en el cual los ciudadanos poseen el derecho de elegir directamente a sus autoridades, tienen graves problemas de corrupción entre éstas.

A partir de este claro ejemplo, considero absurdo creer que al elegir directamente a las autoridades del Distrito Federal, se va a erradicar, o por lo menos a combatir la corrupción, ya que más bien caeríamos en la

ineficacia administrativa y la inestabilidad política, a partir de la pluralidad política en las delegaciones.

La única solución que precisamente propongo en la presente tesis, es el fortalecimiento de los grupos de participación ciudadana, como un contrapeso a la responsabilidad de los servidores públicos en el Distrito Federal, tal y como abundaré en el capítulo quinto de la misma.

Es decir, debería reinstaurarse la figura de los Consejeros Ciudadanos, por poder ser la pieza clave en la nueva vida política del Distrito Federal.

La postura adoptada por el PRD fue que la elección de los delegados capitalinos sea directa y mediante sufragio universal, a efectos de que las delegaciones sean lo más cercano a los municipios. Así, los Consejeros Ciudadanos constituyen la solución, sin necesidad de tener que integrarse municipios en una ciudad tan grande, conflictiva y heterogénea como la nuestra. Dado que no es recomendable elegir directamente a los delegados capitalinos, ni integrar municipios en el Distrito Federal, los Consejos Ciudadanos podrían constituirse, a la manera de los cabildos, como la figura complementaria en cada delegación.

2.- Creación del Estado del Valle de México, esto es, el Estado número 32 de la República, posición adoptada por ejemplo, por partidos políticos como el PRD.

Tampoco creo que ésta sea una solución, dado que trasladar los poderes de la federación, no resuelve nada concreto, ya que solamente implica cambiar el problema de lugar, además de que representaría un gasto económico considerable. Esta dispersión de recursos, impediría la realización de las obras públicas y la prestación de servicios que requiere apremiantemente nuestra ciudad(71). Por otro lado, es un error pensar que todo Estado federal requiere un territorio específico para el asiento de los poderes federales, de la misma manera en que es un error considerar que todo Estado federal debe estar integrado exclusivamente por Estados. Para llevar a cabo la democratización del Distrito Federal, no hay necesidad de que éste se erija como un Estado con municipios ignorando el fenómeno metropolitano. Jaime Cárdenas Gracia señala precisamente, que los anteriores argumentos no son mas que falacias jurídicas previas a la reforma política del Distrito Federal, que empañaron el debate político previo a la misma. De hecho, podemos acudir al derecho comparado para darnos cuenta que hay Estados federales como Austria, Alemania o Suiza, que no cuentan con un territorio específico que sea asiento de los poderes federales, de la misma forma en que hay Estados como Estados Unidos de Norteamérica, Brasil y Argentina, que sí lo tienen(72).

(71) Pilar, Berrios y Augusto, Bolívar Espinoza, "Reforma política y reforma del Distrito Federal" en El Cotidiano, México, Año 12, mayo-junio de 1996, p.72.

(72) Jaime F., Cárdenas Gracia, "Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal" en Ars Juris (Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana), México, No. 12, 1994, p.374.

Es importante destacar en este sentido, que no existe un modelo "a priori" de Estado federal, ya que la estructura federal necesariamente es distinta en cada país, de la misma forma en que cada Estado federal combina en forma diferente, la centralización con la descentralización(73). Una posición paralela a la de la creación de un nuevo Estado, es la de introducir en el Distrito Federal, municipios para lograr la descentralización. Esta posición tampoco puede considerarse como la solución más viable, desde el momento en que la autonomía de la que gozan los municipios en virtud del artículo 115 constitucional, es una barrera que impide la coordinación requerida por una ciudad de dimensiones tan grandes como la nuestra, para solucionar las políticas públicas. Sería prácticamente imposible a pesar de los convenios celebrados entre los diversos municipios, delimitar con precisión los límites municipales, dada la gran complejidad y heterogeneidad, tanto política, como económica y social de nuestra ciudad.

3.- Otorgar plenos derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal. Este es un punto complejo, ya que implica un problema de difícil solución.

El ex-regente del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, al presentar su propuesta de reforma política del Distrito Federal fue consciente de la dificultad imperante al tratar de armonizar los derechos políticos de los

(73) *Ibíd*em, p.375.

habitantes del Distrito Federal, con los poderes federales sin afectar la fortaleza de las institucionales nacionales las cuales se constituyen como garantía de unidad nacional y soberanía. Y es que para resolver dicho problema, hay que salvar primero una serie de obstáculos, tales como:

a) La excesiva autoridad que ejerce el presidente de la República en el Distrito Federal, misma que a partir de 1997, queda considerablemente mermada a partir de la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal.

b) Lograr la conveniencia entre la democracia del Distrito Federal y los poderes federales, sin romper con la estabilidad política.

Con respecto a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, se han dado dos pasos muy importantes:

a) Se integró la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que poco a poco fue ganando facultades en favor de los derechos de los ciudadanos capitalinos, desde el momento en que pasó de ser un órgano de representación y gestión a ser el órgano legal de representación política con las facultades legislativas que le otorgue el Congreso de la Unión. Concretamente a partir de 1993 se constituyó como Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

b) Se estableció la figura de los Consejos Ciudadanos, electos directamente por el voto de los habitantes del Distrito Federal. Así, la instauración de los Consejos Ciudadanos fue producto del acuerdo político logrado por Manuel Camacho Solís, durante la reforma electoral de 1993, junto con los partidos de oposición. Concretamente de dicho acuerdo se materializó la reforma al artículo 122 constitucional, el cual contiene los lineamientos de la forma de gobierno "sui generis" del Distrito Federal(74).

4.- Ampliar las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Lo que se pretende, es crear un verdadero congreso local.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es una importante instancia de comunicación entre los problemas de la ciudad y el gobierno, habiéndose concretamente recogido de ella dos demandas centrales de la población: el empleo y la seguridad pública, sin eludir, evidentemente, a los demás problemas en torno al Distrito Federal.

Es por lo tanto, un interlocutor eficiente entre la población y el gobierno. Ha evitado, tanto enfrentamientos, como discusiones fuera de la ley y nos brinda la posibilidad de avanzar hacia nuevos cauces de carácter

(74) Javier, Santiago Castillo, "La elección de los Consejeros ciudadanos" en El Cotidiano, México, Año 12, marzo-abril de 1996, p. 54.

democrático, entre los cuales podrían figurar sin lugar a dudas, los Consejos Ciudadanos.

Se ha convertido de hecho en la máxima representación popular del Distrito Federal. Ofrece las posibilidades de un foro de discusión en el cual la sociedad puede encontrar medios de expresión, evitándose enfrentamientos y discusiones fuera de la ley. Por ello es importante seguir ampliando las funciones de la Asamblea, llegando incluso a facultarla a legislar en todo lo relativo al Distrito Federal(75).

(75) En contra de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ver Francisco Martín Moreno, "¿Asamblea de Representantes?", Periódico Excelsior. (México), 24 de enero de 1996.

Presidentes de la República o Encargados del Poder Ejecutivo	Periodo	Gobernadores o Prefectos Políticos del Distrito Federal	Toma de Posesión o Nombramiento	Presidentes Municipales de la Ciudad de México	Toma de Posesión o Nombramiento
Guadalupe Victoria	10/10/1824-01/04/1829	José María Mendivil Francisco Molinos del Campo	25/11/1829	Francisco Fagoaga	1824
		Juan Manuel de Elizalde	12/10/1825	Miguel Cervantes	1825
		José Ignacio Esteva	30/12/1826	Juan Manuel de Elizalde	1826
		José María Tornel	12/11/1827	Juan Wenceslao Barquera	1827
		José Ignacio Esteva	16/02/1828	Francisco Pérez Palacios	1828
		José Joaquín de Herrera	14/09/1828		
		José María Tornel	06/11/1828		
		José Ignacio Esteva	10/12/1828		
Vicente Guerrero	01/04/1829-18/12/1829	José Ignacio Esteva	02/12/1829	Juan de Dios Lazcano	1829
José María Bocanegra Triunvirato Pedro Vélez Lucas Alamán Luis Quintanar Anastasio Bustamante	23/12/1829-31/12/1829				
	01/01/1830-14/08/1832	Agustín Pérez de Lebríja	24/01/1830	José M. Cervantes	1830
		Miguel Cervantes	19/02/1830		
		Rafael Manzanedo	01/05/1830		
		Miguel Cervantes	07/05/1830		
		Francisco Fagoaga	17/02/1831	Francisco Fagoaga	1831
		Miguel Cervantes	11/04/1831		
Melchor Múzquiz	14/08/1832-24/12/1832	Ignacio Martínez	11/10/1832	José M. Icaza	1832
Manuel Gómez Pedraza	24/12/1832-01/04/1833	José Joaquín de Herrera	08/04/1833	José Manuel Mejía	1833
Valentín Gómez Farías	01/04/1833-16/05/1833	José María Tornel	20/11/1833		
		Ramón Rayón	04/12/1834	Ignacio Oropeza	1834

Antonio López de Santa Anna	16/05/1833-03/06/1833	Ignacio Martínez	16/04/1833		
Valentín Gómez Farras	03/06/1833-18/06/1833				
Antonio López de Santa Anna	18/06/1833-05/07/1833				
Valentín Gómez Farras	05/07/1833-27/10/1833				
Antonio López de Santa Anna	27/10/1833-15/12/1833				
Valentín Gómez Farras	16/12/1833-24/04/1834				
Antonio López de Santa Anna	24/04/1834-27/01/1835				
Miguel Barragán	28/01/1835-27/02/1836	José Gómez de la Cortina	06/10/1835	José M. Pérez de Castro	1835
José Justo Corro	27/02/1836-19/04/1837	José Manuel Fernández	12/10/1836	Francisco González A.	1836
		Francisco García Conde	21/10/1836		
		Luis Gonzaga Vieyra	21/02/1837	José M. Icaza	1837
		Antonio de Icaza	21/02/1837		
		Mariano Paz y Tagle	18/03/1837		
Anastasio Bustamante	19/04/1837-20/03/1839	Luis Gonzaga Vieyra	19/10/1837		
		José María Icaza	09/11/1837		
		Agustín Vicente Egufa	30/12/1837		
		Luis Gonzaga Vieyra	04/03/1838	Manuel Gorospe	1838
		Agustín Vicente Egufa	00/05/1838		
		Luis Gonzaga Vieyra	00/06/1838		
		José Fernández de Peredo	05/12/1838		
		José María Icaza	04/01/1839	Antonio Echeverría	1839
		Luis Gonzaga Vieyra	08/01/1839		
Antonio López de Santa Anna	20/03/1839-10/07/1839				
Nicolás Bravo	10/07/1839-19/07/1839				
Anastasio Bustamante	19/07/1839-22/09/1841	Tomás de Castro	19/09/1839		
		Miguel González Calderón	11/01/1840	José M. Mejía	1840

		Luis Gonzaga Vieyra	00/03/1840		
		Antonio Díez de Bonilla	27/07/1840		
		José Fernández de Peredo	00/12/1840		
		Esteban Villalba	01/01/1841	Manuel Terreros	1841
		Francisco Ortiz de Zárate	19/09/1841		
Javier Echeverría	22/09/1841-10/10/1841	Antonio Díez Bonilla	07/10/1841		
		Luis Gonzaga Vieyra	09/10/1841		
Antonio López de Santa Anna	10/10/1841-26/10/1842	José María Icaza	01/02/1842	Genaro de la Garza	1842
Nicolás Bravo	26/10/1842-04/03/1843				
Antonio López de Santa Anna	04/03/1843-04/10/1843	Mariano Paredes y Arrillaga	06/03/1843	Luis Gonzaga Cuevas	1843
		Valentín Canalizo	18/03/1843		
		Manuel Rincón	03/10/1843		
Valentín Canalizo	04/10/1843-04/06/1844	Ignacio Inclán	03/12/1843		
		Antonio Díez Bonilla	08/04/1844	Juan de Dios Cañedo	1844
Antonio López de Santa Anna	04/06/1844-12/09/1844	Manuel Rincón	00/07/1844		
José Joaquín de Herrera	12/09/1844-21/09/1844				
Valentín Canalizo	21/09/1844-06/12/1844				
José Joaquín de Herrera	07/12/1844-30/12/1845	Francisco Ortiz de Zárate	16/12/1844		
		Manuel Reyes Veramendi	13/06/1845	Manuel Reyes Veramendi	
	1845	Francisco Ortiz de Zárate	03/07/1845		
		Mucio Barquera	28/08/1845		
Mariano Paredes Arrillaga	04/01/1846-28/07/1846	Nicolás Bravo	19/03/1846	Rafael Cervantes	1846
		Antonio Díez Bonilla	20/03/1846		
		Manuel Lozano	04/04/1846		
		Luis Gonzaga de Chavarri	20/04/1846		
Nicolás Bravo	28/06/1846-04/08/1846				
Mariano Salas	05/08/1846-23/12/1846	José Gómez de la Cortina	19/08/1846		

		Agustín			
		Buenrostro	18/10/1846		
		Lázaro Villamil	21/10/1846		
		Pedro María			
		Anaya	14/11/1846		
		José Guadalupe			
		Covarrubias	09/12/1846		
Valentín Gómez					
Ferías	23/12/1846-21/03/1847	Vicente Romo	25/12/1846		
		Juan José			
		Baz	13/01/1847	Manuel Reyes	
		Ignacio		Veramendi	1847
Antonio López		Trigueros	24/03/1847		
de Santa Anna	21/03/1847-02/04/1847				
Pedro María					
Anaya	02/04/1847-20/05/1847				
Antonio López		José Ignacio			
de Santa Anna	20/05/1847-26/09/1847	Gutiérrez	03/06/1847		
Manuel María					
Lombardini	29/06/1874				
Miguel					
Cervantes	03/08/1847				
José María					
Tornel	23/08/1847				
José Joaquín					
de Herrera	26/08/1847				
Manuel Reyes					
Veramendi	16/09/1847				
Manuel de la					
Peña y Peña	26/09/1874-13/11/1847				
Pedro María		Francisco			
Anaya	13/11/1847-08/01/1848	Suárez Iriarte	25/12/1847		
Manuel de la		Juan María			
Peña y Peña	08/01/1848-03/06/1848	Flores Terán	06/03/1848	Pedro José	
José Joaquín		José Ramón		Echeverría	1848
de Herrera	03/06/1848-15/01/1851	Malo	04/11/1848		
		Pedro Jorrín	12/05/1849	Lucas Alamán	1849
		Pedro María			
		Anaya	10/07/1849		
		Miguel María		Miguel González	
		Azcárate	02/01/1850	Cosío	1850
				Pedro María	
				Anaya	1851
				Miguel Lerdo	
				de Tejada	1852
				José M.	
				Cervantes	1853
Mariano					
Arista	15/01/1851-06/01/1853				
Juan Bautista					
Ceballos	06/01/1853-06/02/1853				
Manuel María					
Lombardini	07/02/1853-20/04/1853				

Antonio López de Santa Ana	20/04/1853-09/08/1855	Antonio Díez Bonilla	20/08/1853		
		Antonio Díez Bonilla	16/02/1854	Miguel María Azcárate	1854
		Martín Carrera	15/11/1854		
		Rómulo Díaz de la Vega	19/12/1854		
		José Vicente Miñón	13/08/1855	José M. Cortés Esparza	1855
Martín Carrera	15/08/1855-12/09/1855	Joaquín Noriega	29/08/1855		
Rómulo Díaz de la Vega	12/09/1855-04/10/1855	Rómulo Díaz de la Vega	12/09/1855		
Juan Alvarez	04/10/1855-11/12/1855	Francisco García Conde	07/10/1855		
		Juan José Baz	30/11/1855		
				Eulalio Ortega	1856
Ignacio Comonfort	11/12/1855-21/01/1858	Agustín Alcérreca	13/10/1857	José S. Querejazu	1857
Benito Juárez Félix	19/01/1858-18/07/1872				
Zuloaga	23/01/1858-23/12/1858	Miguel María Azcárate	21/01/1858	Alejandro Arango	1858
Manuel Robles Pezuela	23/12/1858-21/01/1859			Mariano Icaza y Mora	1859-60
Mariano Salas Miguel	21/01/1859-02/02/1859				
Miramón	02/02/1859-13/08/1860	Antonio Corona	08/02/1859		
		Rómulo Díaz de la Vega	02/05/1859		
		Francisco García			
		Casanova	10/02/1860		
		Pablo Villa	17/03/1860		
		Francisco Pérez	00/05/1860		
José Ignacio Pavón	13/08/1860-15/08/1860				
Miguel Miramón	15/08/1860-24/12/1860	Justino Fernández	02/01/1861	Gabino F. Bustamante	1861
		Miguel Blanco	31/01/1861		
		Juan José Baz	25/06/1861		
		Anastasio Parrodi	08/01/1862	Manuel Terreros	1862
		Angel Trias	23/04/1862		
		Anastasio Parrodi	01/05/1862		
		José M. González			
		Mendoza	21/05/1862		

		José Santiago			
		Arramberti	20/09/1862		
		Manuel			
		Terreros	08/11/1862		
		Ponciano		Agustín	
		Arriaga	23/01/1863	del Río	1863
		Juan J.			
		de la Garza	18/05/1863		
		Mariano Salas	01/06/1863		
		Manuel García			
		Aguirre	12/06/1863		
		Miguel María			
		Azcárate	13/06/1863		
Juan N.					
Almonte	20/04/1862-24/09/1862				
Elías Federico					
Forey	24/09/1862-16/06/1863				
Juan N.					
Almonte	16/06/1863-11/07/1863				
Pelagio Antonio					
de Labastida					
Mariano Salas					
Regencia del					
Imperio Mexicano:					
Juan N.		José del Villar			
Almonte	11/06/1863-20/05/1864	y Bocanegra	22/10/1863		
Juan B.					
Ormachea					
Mariano				Miguel María	
Salas				Azcárate	1864
Juan N.					
Almonte	20/05/1864-12/06/1864				
Maximiliano		Miguel María			
de Austria	12/06/1864-15/05/1867	Azcárate	06/07/1864		
		José M.			
		González		Francisco	
		Mendoza	28/11/1865	Somera	1865
		Manuel		Francisco	
		Campero	09/04/1866	Villanueva	1866
		Mariano Icaza	19/09/1866		
		Tomás		Ignacio	
		O'Horán	11/02/1867	Trigueros	1867
				Antonio Mtz.	
				de Castro	1867
				Antonio Riva	
				y Echeverría	1867
				Pedro Garay	
				y Garay	1867
		Juan José Baz	21/06/1867		
		Francisco A.		Mariano Riva	
		Vélez	07/09/1869	Palacio	1868-69

				José M. Castillo Velasco 1869 Mariano Yáñez 1870-71
		Francisco Paz 27/01/1871		
		Gabino		
		Bustamante 17/03/1871		
		Alfredo		
		Chavero 15/06/1871		
		José María		
		Castro 18/09/1871		
		Tiburcio		
		Montiel 02/10/1871		
				C. Gómez
				Pérez 1872
				Eduardo F.
				Arteaga 1872
				José María
Sebastián Lerdo de Tejada	19/07/1872-20/11/1876	Joaquín Othón Pérez	22/09/1873	Lozano 1873-74 Francisco Paz 1875 José H. Núñez 1876
		Protasio P. Tagle	21/11/1876	
José María Iglesias	31/10/1876-15/03/1877			
		Agustín del Río		
Juan N. Méendez	06/12/1876-17/02/1877	Juan Crisóstomo Bonilla	07/02/1877	José H. Ramírez 1877
Porfirio Díaz	17/02/1877-30/11/1880	Luis C. Curiel	20/02/1877	Manuel Carmona y Valle 1878 Eduardo Castañeda 1889 Manuel Dominguez 1880
Manuel González	01/12/1880-30/11/1884	Carlos Pacheco	02/12/1880	
		Pedro Rincón Gallardo	11/01/1881	Pedro Rincón Gallardo 1881
		Carlos Pacheco	13/01/1881	
		Ramón		
		Fernández	12/06/1881	
		Joaquín Díaz	28/12/1881	
		Ramón		
		Fernández	31/12/1881	
				Ignacio Cejudo 1882 Pedro Rincón Gallardo 1883 Guillermo Valle 1884
Porfirio Díaz	01/12/1884-25/05/1911	Carlos Rivas José Ceballos	05/05/1884 03/12/1884	Pedro Rincón Gallardo 1885

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

		Manuel González	
		Cosío	1886-91
		Manuel María	
		Contreras	1892
		Manuel	
		Domínguez	1893
	Manuel		
	Domínguez	19/04/1893	
	Pedro Rincón		
	Gallardo	17/07/1893	
		Fernando	
		Sáyago	1894
		Sebastián	
		Camacho	1894-97
	Nicolás Islas		
	Bustamante	03/08/1896	
	Rafael Rebollar	10/08/1896	
		Miguel S.	
		Macedo	1898-99
	Ángel Zimbrón	18/09/1899	
	Rafael Rebollar	03/11/1899	
	Guillermo de		
	Landa y E.	16/10/1900	
	Ángel Zimbrón	00/12/1900	
	Guillermo de		
	Landa y E.	00/12/1900	
	Ramón Corral	19/12/1900	
	Guillermo de		
	Landa y E.	11/09/1901	
	Ramón Corral	11/11/1901	
	Guillermo de		
	Landa y E.	17/01/1903	
	Samuel García		
	Guéllar	25/05/1911	
	Alberto García		
	Granados	31/05/1911	
Francisco León			
de la Barra	25/05/1911-06/11/1911		
Francisco I.			
Madero	06/11/1911-18/02/1913		
		Ignacio Rivero	09/08/1911
		Federico	
		González	
		Garza	11/06/1911
		Alberto Garza	27/02/1913
		Enrique	
		Cepeda	21/02/1913
		Eduardo N.	
		Inurbide	28/03/1913
		Alvaro	
		Obregón	15/08/1914
		Alfredo Robles	
		Domínguez	16/08/1914
		Heriberto Jara	20/11/1914
		Miguel	
		Rodríguez R.	21/11/1914
		Pedro	
		Lascuráin	1912-13
		Javier Icaza	
		y Landa	1914-15

		Vicente Navarro	25/11/1914		
Eulalio Gutiérrez	06/11/1914-16/01/1915	Maneul Chao	04/12/1914		
Roque González Garza	16/01/1915-10/06/1915	Vito Alessio Robles	01/01/1915	Juan Venegas Ignacio Enriquez Ignacio Rodríguez M.	1915 1915 1915-17
Francisco Lagos Cházaro	10/06/1915-10/10/1915	Vito Alessio Robles Daniel F. Lecona y Soto Juan Venegas Gildardo Magaña Juan Venegas César López de Lara Gildardo Magaña César López de Lara Gonzalo G. de la Mata	18/01/1915 27/01/1915 29/01/1915 12/03/1915 10/06/1915 10/07/1915 21/07/1915 03/08/1915 07/04/1917	Francisco G. Pelayo Gregorio Osuna	1917 1917
Venustiano Carranza	01/05/1917-21/05/1920	César López de Lara Alfredo Breceda Arnulfo González Alfredo Breceda Benito Flores Manuel Rueda Magro Manuel Gómez Noriega	02/05/1917 22/01/1918 21/08/1918 21/01/1919 27/02/1919 28/05/1919 07/05/1920	Carlos B. Zetina José M. de la Garza Rafael Zepeda Rafael Zubarán Luis Coyula Cecilio Garza González	1918 1918 1918 1919 1920 1920 1920
Adolfo de la Huerta	24/05/1920-30/11/1920	Celestino Gasca	07/07/1920	Hermínio Pérez Abreu	1921

				Abraham González	1921
				Miguel Alonso Romero	1922
Alvaro Obregón	01/12/1920-30/11/1924	Ramón Ross Abel S. Rodríguez Ramón Ross	25/10/1923 15/12/1923 11/12/1924	Jorge Prieto Laurens	1923
				Marcos E. Raya	1924
				Arturo de Saracho	1925
Plutarco Elías Calles	01/12/1924-30/11/1928	Francisco Serrano	21/06/1926	Celestino Gasca	1926
				Arturo de Saracho	1926
		Primo Villa Michel	20/06/1927	Juan B. Fonseca	1926
				Arturo de Saracho	1927
Emilio Portes Gil	30/11/1928-05/02/1930	Primo Villa Michel	03/11/1928	José López Cortés	1928
		Jefes del DDF J. Manuel Puig			
Pascual Ortiz Rubio	05/02/1930-04/09/1932	Casauranc Crisófono Ibáñez Lamberto Hernández Hernández Enrique Romero Courtade Lorenzo L. Hernández Vicente Estrada Cajigal Enrique Romero Courtade	01/01/1929 03/07/1930 08/10/1930 16/10/1931 27/10/1931 25/01/1932 18/08/1932		
Abelardo L. Rodríguez	04/09/1932-30/11/1934	Manuel Padilla Juan G. Cabral Aarón Sáens Cosme	26/08/1932 05/09/1932 15/12/1932		
Lázaro Cárdenas	01/02/1934-30/11/1940	Hinojosa José Siurob Raúl Castellanos Javier Rojo	17/06/1935 03/01/1938 23/01/1939		
Manuel Avila Carnacho	01/02/1940-30/11/1946	Gómez	01/12/1940		
Miguel Alemán Valdés	01/02/1946-30/11/1952	Fernando Casas Alemán	01/12/1946		

Adolfo Ruiz Cortines	01/02/1952-30/11/1958	Ernesto P. Uruchurtu	01/12/1952
Adolfo López Mateos	01/12/1958-30/11/1964		
Gustavo Díaz Ordaz	01/02/1964-30/11/1970	Alfonso Corona del Rosal	21/09/1966
Luis Echeverría Álvarez	01/12/1970-30/11/1976	Alfonso Martínez Domínguez	01/12/1970
		Octavio Senties Gómez	15/06/1971
José López Portillo	01/12/1976-30/11/1982	Carlos Hank González	01/12/1976
Miguel de la Madrid Hurtado	01/12/1982-30/11/1988	Ramón Aguirre Velázquez	01/12/1982
Carlos Salinas de Gortari	01/12/1988-30/11/1994	Manuel Camacho Solís	01/12/1988
		Manuel Aguilera Gómez	
Ernesto Zedillo Ponce de León	01/12/1994	Oscar Espinosa Villarreal	01/12/1994

CAPITULO II

CONCEPTUALIZACION DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS

II.1.- Servidores públicos.

Tratar de definir el concepto de "servidor público" es una empresa que ha causado controversias entre la doctrina. Hay un sector doctrinal, al cual me apegó, entre el cual figuran nombres como el de Bielsa, Hauriou, Duguít, Fraga y Acosta Romero, que divide a los servidores públicos en funcionarios y empleados, de manera tal que todo funcionario es un servidor público, mas no todo servidor público es un funcionario, dado que también puede ser un empleado.

Así, Acosta Romero(76) define al funcionario de la siguiente forma: "funcionario es el que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular."

(76) M., Acosta Romero, op. cit., p.702.

Los servidores públicos se encargan de la prestación de los servicios públicos, valga la redundancia, y alcanzan su cargo no sólo por medio de la elección, sino también por una previa denominación.

Los servidores públicos representan así, en gran medida, las características de un régimen político centralizado, ya que precisamente al ser previamente denominados, implican una concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos en manos del presidente de la República.

Los Consejeros Ciudadanos no pueden conceptualizarse como servidores públicos, desde el momento en que cada Consejo de Ciudadanos, por ministerio de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se integraba por el voto libre de los ciudadanos, en elección directa.

Los candidatos no eran nombrados previamente, sino que libremente presentan su solicitud de registro.

Asimismo, puede decirse que los Consejeros Ciudadanos definitivamente no eran servidores públicos desde el momento en que no estaban contemplados en la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.

Por otro lado, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal señalaba en la primera parte de su artículo 115, lo siguiente:

“Los Consejos de Ciudadanos son independientes de la administración pública del Distrito Federal...”

La falta de claridad de dicha Ley es evidente, desde el momento que establecía precisamente que los Consejos de Ciudadanos eran “independientes” de la administración pública, sin determinar si en realidad eran autónomos respecto de la administración, o si eran ajenos a la misma. Ello únicamente ha servido para crear confusiones, llegando incluso a dividir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en dos posturas diametralmente opuestas, (mismas que analizo en el capítulo III de la presente tesis).

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por otro lado, equívocamente no arroja ninguna luz para esclarecer si los Consejos de Ciudadanos eran órganos de poder o no y si por lo tanto pertenecían o no a la administración pública; ello, unido a una Ley de Participación Ciudadana que no se caracteriza precisamente por ser sistemática, desde el momento en que tiende a confundir conceptos, hace pensar que los Consejeros Ciudadanos no eran definitivamente servidores públicos.

Para reforzar la afirmación anterior, cabe señalar que aunque los Consejeros Ciudadanos sí recibían un pago mensual por el desempeño de sus labores, no percibían por el contrario, ningún tipo de presupuesto, en virtud de lo cual no era posible fincarles responsabilidades, de la misma forma que a un servidor público.

II.2.- Gestores sociales.

Los gestores sociales, son representantes sociales, cuya finalidad es la de encargarse de las diversas demandas que puedan llegar a surgir entre los grupos ciudadanos.

Ello se traduce en la facultad de "recoger" todas aquellas peticiones previamente acordadas por el Pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para llevarlas al seno de las autoridades administrativas que resulten competentes para la solución de dichos problemas.

Claros ejemplos de gestores sociales los tenemos en las figuras del procurador social, así como en los diputados de la Comisión de Gestoría y Quejas, y representan el punto intermedio entre los representantes populares y los representantes vecinales, dado que son elegidos para ocupar sus puestos, sin una previa denominación, para tomar en consideración las demandas de los grupos ciudadanos.

Los gestores sociales quedan limitados a una sola función: "gestionar" ante el Consejo de Ciudadanos en caso de reinstaurarse éstos y las autoridades delegacionales.

Es evidente, a partir de lo anterior, la supremacía jerárquica de los Consejeros Ciudadanos, ya que sus atribuciones no se limitaban a la mera "gestión", sino que además podían supervisar, evaluar y consultar o aprobar todos aquellos programas de la administración pública federal, determinados por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes, para las delegaciones.

Los gestores sociales establecerán ante los Consejeros Ciudadanos (en caso de reinstaurarse éstos) y sus delegaciones respectivas, cuáles son las necesidades que surgen en torno a la prestación de servicios públicos, mientras que los Consejeros Ciudadanos entraban más a fondo en cuestiones de administración pública, dado que podían además aprobar o no, la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

II.3.- Representantes populares.

Los representantes populares son personas o instituciones que llegan a su puesto por medio de la elección. Sus funciones son analizar y formular propuestas, reuniendo la capacidad de representar a los ciudadanos, en cuanto a sus ideas e intereses, junto con la facultad de actuar en su nombre.

Implican la participación ciudadana, a través de la representación política. Necesariamente, los representantes populares implican primeramente una participación ciudadana, esto es, una conciencia ciudadana de las diversas problemáticas, lo cual se expresa en una representación política, al traducir en acciones dicha conciencia ciudadana.

Los Consejeros Ciudadanos podrían catalogarse como representantes populares, desde el momento en que estuvieron facultados para recibir informes y quejas de la ciudadanía, así como para interceder por los ciudadanos, presentando quejas y demandas en torno a la administración pública, pero, tal y como lo explicaré en el punto II.4 del presente capítulo, los Consejeros Ciudadanos, más concretamente, deben catalogarse en el rubro de representantes vecinales. El concepto de representación popular es demasiado amplio y poco específico, para hablar de los Consejeros Ciudadanos.

La prueba está en que el artículo 20 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no equipara los Consejeros Ciudadanos con los cargos de representación popular, al establecer a la letra, lo siguiente:

"Los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:

1.- Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes, para los cargos de representación popular y los Consejeros Ciudadanos en las demarcaciones territoriales..."

La misma diferencia entre ambos conceptos se desprende de la interpretación literal de la fracción I del mismo ordenamiento jurídico:

art. 23.- Son obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal:

I.- Votar en las elecciones, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes, para los cargos de representación popular y los de Consejeros Ciudadanos en las demarcaciones territoriales..."

Queda claro, de la interpretación de los mencionados artículos, que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no equipara a los Consejeros Ciudadanos con los cargos de representación popular, sino que establece una disyuntiva entre ambos, aunque éstos resulten de una elección directa, universal y secreta.

No obstante que por el momento los Consejos Ciudadanos nacieron con facultades muy limitadas, podrán ir adquiriendo mayor amplitud, en la medida en que los mismos ciudadanos vayan desarrollando su grado de politización, del cual dependerá el control social que se ejerza sobre el gobierno. Es por ello que los Consejeros Ciudadanos son verdaderamente representantes populares, ya que precisamente su misión deberá consistir en limitar la evidente dominación del gobierno, aunque se constituyen como representantes vecinales, ya que dicha clasificación específica con mayor exactitud, el campo de acción de los Consejeros Ciudadanos.

Otro elemento que me lleva a concebir a los Consejeros Ciudadanos, más como representantes vecinales que como representantes populares, es la figura del "fuero", que reviste a estos últimos. Esto es, mientras que los representantes populares gozan de fuero (y con ello son prácticamente inviolables en cualquier expresión), los Consejeros Ciudadanos carecen del mismo.

II.4.- Representantes vecinales.

La Ley de Participación Ciudadana, misma que en su momento comentaré más adelante, en su artículo 144 indica a la letra lo siguiente:

"Los representantes vecinales por manzana y por colonia, barrio o unidad habitacional son órganos de representación vecinal, que tienen como función gestionar ante el Consejo de Ciudadanos y autoridades delegacionales las necesidades más inmediatas relativas a la presentación de servicios públicos."

Asimismo, el artículo 20 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que en cada delegación del Distrito Federal se integrará en elección directa, así como por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana.

Por otro lado, su artículo 114 establece lo siguiente:

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

Dicho artículo establece claramente en qué rubro deben encuadrarse los Consejeros Ciudadanos: en el de representantes vecinales.

En este sentido, cabe decir que no hay demasiados elementos para diferenciar entre un representante vecinal y un representante popular. Creo que la mayor diferencia entre ambos conceptos no es más que un aspecto de extensión conceptual. Es decir, el concepto "representante Popular" es ciertamente más amplio que el de "representante vecinal", además de que los representantes populares gozan de fuero, contrariamente a los representantes vecinales. "representante popular" es aquél que representa, valga la redundancia, al pueblo, entendiéndose éste último, en su totalidad y sin entrar en clasificaciones de ningún tipo. Por otra parte, el concepto "representante vecinal" es más limitado. Son dos conceptos parecidos entre sí, y cuyo factor diferenciador radica en su extensión, dado que los "representantes vecinales", lejos de tomar en consideración el parecer de la población total, se limitan meramente a un sector vecinal.

Así, queda claro que los Consejeros Ciudadanos, más que representantes populares, son representantes vecinales, ya que cada Consejero representa al grupo de ciudadanos que le corresponda, en razón de aspectos tales como el número de habitantes que existan por cada delegación.

Así, los Consejeros Ciudadanos son representantes vecinales. No pueden encuadrarse en el rubro de representantes populares(77) por las razones expuestas. Tampoco pueden considerarse como gestores sociales, dado que tienen facultades más amplias que las de la mera gestión, tales como:

- a) Funciones de aprobar los programas operativos anuales de sus respectivas delegaciones, lo cual abarca según el artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, materias diversas, tales como:

(77) Los Consejos Ciudadanos son una de las 8 instancias de participación ciudadana en el Distrito Federal, a los que la ley define como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana, constituyéndose uno por cada delegación. Según J., Santiago Castillo, op. cit., p. 55, la anterior definición es relativamente nueva, ya que, si bien antes existían los órganos de representación vecinal y/o popular, no existía antes de que los Consejeros Ciudadanos aparecieran, una figura jurídica ambivalente, esto es, que reúna en sí misma las dos posibilidades: la representación vecinal y la popular. Santiago Castillo considera, por lo tanto, que los Consejeros Ciudadanos abarcan tanto la representación vecinal como la popular.

- Agua potable.
- Seguridad pública y protección civil.
- Deportes y actividades recreativas.
- Atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales.
- Servicio de limpia.
- Parques y jardines.
- Mercados.
- Pavimentación y bacheo.

Esto es, a partir de sus facultades de aprobación, los Consejeros Ciudadanos podrán mediante voto que establezca la mayoría absoluta y por lo tanto, el acuerdo favorable de su Pleno (de conformidad con el artículo 130 fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), decidir en torno a los programas operativos delegacionales, de forma tal que las delegaciones respectivas procederán de conformidad con sus programas operativos, en la medida en que los Consejeros Ciudadanos los aprueben.

Debe entenderse, que la aprobación de dichos programas operativos anuales a que he hecho referencia, si es vinculatoria, desde el momento en que las delegaciones políticas no podrán actuar y llevar a cabo sus programas, si no cuentan primero con la correspondiente aprobación de su Consejo de Ciudadanos.

Así, puede decirse que dicha facultad de aprobación de que gozan los Consejos Ciudadanos se traduce a su vez, aunque en forma

indirecta, en una facultad de modificar los programas delegacionales, dado que la correspondiente falta de aprobación por parte de los Consejos Ciudadanos, conlleva a una modificación de los programas por parte de las delegaciones políticas para conseguir dicha aprobación, y así poder proceder en consecuencia.

Cabe señalar, que las facultades o funciones de aprobación de los Consejeros Ciudadanos, se limitan únicamente a los programas operativos anuales delegaciones, que versen sobre las materias mencionadas anteriormente.

Los Consejeros Ciudadanos, por lo tanto, se constituyen como representantes vecinales, por las razones antes expuestas, resultando interesante la posibilidad de ampliar su papel. Una posibilidad de ampliar sus facultades, sería que se constituyeran como una excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal, que como bien es sabido, reside única y exclusivamente en el ministerio público. Si dicha posibilidad (misma que analizo en el capítulo cuarto de la presente tesis) llegare a hacerse efectiva, los Consejos Ciudadanos serían verdaderos organismos de vigilancia de autoridades.

Ahora bien, en este caso puede surgir una pregunta: ¿Quién supervisará entonces a los Consejeros Ciudadanos?. La respuesta no está en establecer a su vez un organismo que los supervise aunque dicha posibilidad

la analizo en el capítulo cuarto posterior, sino más bien en establecer elementos y soluciones que partan internamente de los Consejos Ciudadanos mismos. Es decir, una manera de evitar la corrupción en éstos, sería proporcionarles un salario realmente acorde con sus facultades, de manera tal que los Consejeros Ciudadanos tuvieran verdadera independencia económica. Otra solución sería la rotación de los Consejeros Ciudadanos en sus correspondientes puestos.

Si bien es cierto que como representantes vecinales tienen un limitado campo de acción, creo factible la posibilidad de que se formalicen como un factor real de poder dentro de la política administrativa delegacional.

CAPITULO III

EL PROCESO DE ELECCION DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS

III.1.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue aprobado por el Congreso de la Unión en julio de 1994, en virtud de que, como resultado de las reformas surgidas a partir de las inquietudes expuestas en la mesa de concertación, el Congreso quedó facultado para expedir dicho Estatuto, en el cual se acordó, en medio de un contexto de reforma política, la elección de Consejeros Ciudadanos en junio de 1995. Dicho contexto de reforma política propició una serie de negociaciones, mismas que pueden resumirse básicamente en dos posturas esenciales:

- 1.- La propuesta del PRI, de elegir directamente al jefe de gobierno del Distrito Federal, para 1997, a cambio de suspender por dos años la elección de Consejeros Ciudadanos.

2.- La oposición (PAN Y PRD), que no aceptó la propuesta anterior, motivo por el cual tuvo lugar finalmente la elección del 12 de noviembre de 1995, de Consejeros Ciudadanos(78).

La importancia del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal radica en que, en su título sexto, incluyó la figura de los Consejeros Ciudadanos y sus funciones, además de otorgar a las resoluciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el carácter de ley o decreto, aproximándose así cada vez más a un verdadero congreso local. Concretamente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal gira en torno a los siguientes puntos destacables:

1.- Establece la forma de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal:

2.- Las atribuciones de los poderes de la Unión.

3.- Establece cuáles son las bases que rigen tanto la organización como las facultades de los órganos de gobierno locales, tales como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

3.- Le da cuerpo a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal.

(78) Carlos, Martínez Assad, ¿Cuál destino para el Distrito Federal? ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital, 1a. ed.; México: Ed. Océano, 1996, p. 45.

4.- Establece las bases para la integración de los Consejos Ciudadanos, estableciendo además, sus derechos, obligaciones y funciones.

5.- Asegura, tanto la unidad como la eficacia de los servicios públicos.

6.- Asienta las bases para coordinar acciones conjuntas en la zona metropolitana, así como para la organización de la administración pública del Distrito Federal.

III.2- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

La Ley de Participación Ciudadana fue producto de la III Asamblea Legislativa de Representantes del Distrito Federal, con la finalidad de regular la integración directa, a través del voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de cada una de las delegaciones del Distrito Federal, de los Consejos Ciudadanos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana. Fue aprobada como resultado del ordenamiento anterior, por la mayoría priísta de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 9 de junio de 1995, y publicada un día después en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. El lunes 12 de junio de 1995 se publicó en la sección cuarta del Diario Oficial de la Federación. Concretamente, dicha ley estableció, entre otros puntos, la forma en que se dividirían las delegaciones para elegir a los Consejeros

Ciudadanos, así como las disposiciones generales que regirían su integración, los requisitos para ser miembro, su correspondiente organización y funciones

Representa las bases de las instancias de participación ciudadana, tales como la consulta vecinal, la audiencia y la difusión política y la colaboración ciudadana.

Por otro lado, dicha ley estableció que los partidos políticos sólo podrían participar en la organización del proceso de elección de Consejeros Ciudadanos, ya que los candidatos únicamente podrían ser propuestos por los ciudadanos, esto es, independientemente de los partidos, lo cual fomentó una serie de discusiones que precisamente quedan señaladas en el punto III.3 posterior.

III.3.- Discusión acerca de la participación de los partidos políticos.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal originó una amplia controversia desde su entrada en vigor. Su descrédito, en un principio, lo encontramos en el hecho de haber sido aprobada por la mayoría priísta de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Posteriormente, sería rechazada por los partidos de oposición, ante la exclusión expresamente establecida por dicha ley, de los partidos políticos para proponer candidatos en la elección de Consejeros Ciudadanos.

Dicho antagonismo entre los partidos políticos y los ciudadanos, al momento de hablarse sobre la elección de Consejeros Ciudadanos, se hizo evidente desde la conformación de la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos.

El hecho de que por primera vez en nuestra ciudad, se creara un organismo electoral única y exclusivamente conducido por ciudadanos, no fue visto con buenos ojos por la oposición, desde el momento en que los Consejos Ciudadanos adquirirían así completa autonomía, tanto del Instituto Federal Electoral, como de las autoridades capitalinas y los partidos políticos, lo cual supuestamente según estos últimos, hacía peligrar su papel en cuanto a lo que al control político de la ciudad respectaba. Los partidos políticos en su afán por conquistar el poder, condenaron a los Consejeros Ciudadanos desde su nacimiento, sacrificando el bien común de la sociedad capitalina, en aras de sus propios intereses. Los partidos políticos, que únicamente atienden a las propuestas ciudadanas en época de elecciones, se opusieron, aunque fallidamente, a que los ciudadanos tuvieran a su alcance una forma de participación en las cuestiones, por lo menos, íntimamente vinculadas con su ciudad; y por no permitir que los candidatos independientes ya registrados

utilizaran propaganda partidista en la realización de sus campañas(79), a partir de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de junio de 1995, en virtud de la cual los partidos políticos sólo intervendrían en la organización y vigilancia de la elección(80).

Así, asambleístas del PAN, PRD, PT y PVEM presentaron el 3 de julio de 1995, una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Participación Ciudadana, por dejar ésta fuera a los partidos políticos en la postulación de candidatos a Consejeros Ciudadanos(81).

Entre los argumentos más destacados, que llevaron a la oposición a plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dicho recurso de inconstitucionalidad, figuran los siguientes:

(79) "Iniciará el lunes análisis de la Ley de Participación Ciudadana. Falta consenso en la Corte", Periódico Reforma, (México), 20 de octubre de 1995.

(80) Ley de Participación Ciudadana. Serie Debates Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación; México, 1996, No. 3, p. XI.

(81) Juan José, Ríos Estavillo "Algunas consideraciones sobre los Consejos de Ciudadanos en el Distrito Federal" en Estudios Jurídicos en Homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1995, p.346.

· Arturo Sáenz Ferral (del PVEM), se pronunció en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, porque colocó al PRI a la vanguardia de una democratización que siempre negó, al hacer predominar el interés de los partidos sobre el de los ciudadanos(82).

· Gonzalo Altamirano Dimas (del PAN), afirmó que dicha ley fue un atropello a la Constitución generado desde el propio congreso de diputados, al haber aprobado éste, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El atropello radica precisamente en no permitir a los partidos políticos, el hecho de integrarse a un proceso electoral(83).

· Francisco Paoli Bolio (PAN) acusó al PRI de utilizar la ciudadanización como un subterfugio para evitar ser derrotado(84).

· Iván García Solís (PRD) declaró el 9 de junio de 1995 ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que la Ley de Participación Ciudadana era inconstitucional desde el momento en que contrariaba el artículo 41 constitucional, convirtiendo a los partidos políticos en meros observadores o coadyuvantes de los procesos electorales(85).

(82) C., Martínez Assad, op. cit., p. 95.

(83) Idem., p. 96-97.

(84) Ibídem., p.97.

(85) Ibídem., p. 93.

Tal y como reflejé al principio de este subtítulo, los argumentos de los partidos políticos denotan a qué grado pueden llegar a descuidar su relación con los ciudadanos, sacrificando los intereses de la sociedad, para alcanzar un fin último: alcanzar el poder político a través de la conquista de posiciones políticas.

Si bien es cierto que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es inconstitucional al contravenir lo consagrado en los artículos 41 y 54 de nuestra Constitución(86), que establecen reformar la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, también es cierto que es preferible reformar la Constitución, a permitir que los partidos políticos tengan injerencia en las cuestiones relativas a la participación ciudadana.

De lo que se trata con la reforma política del Distrito Federal, es de fortalecer los derechos políticos de los ciudadanos de la capital, no de beneficiar a los partidos políticos en su búsqueda por el poder.

En este sentido, también hay argumentos en favor de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, y de la exclusión de los partidos políticos en la elección de Consejeros Ciudadanos, tales como:

- La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal trató de crear

(86) En este sentido se declara Ignacio Burgoa Orihuela en el Periódico Reforma, op. cit., vid supra 1.

órganos para encauzar la participación, mas no para habilitar la representación, como sería en el caso de los partidos políticos(87).

Es decir, es necesario separar a los partidos políticos de los órganos de participación ciudadana, precisamente desde el momento en que lo que se busca con dichos órganos (como es el caso de los Consejos Ciudadanos en cuestión), es fomentar la participación ciudadana llevando al alcance de los ciudadanos los derechos políticos que les corresponde. No se trata de crear órganos que habiliten la representación, sino de crear órganos que permitan que los ciudadanos del Distrito Federal participen directamente en los asuntos relativos a su ciudad.

Desde el momento en que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal concibió a los Consejos de Ciudadanos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana, no puede concebirse el hecho de que los partidos políticos participen directamente en los mismos, proponiendo a sus propios candidatos para ocupar el puesto de Consejeros Ciudadanos.

Tal y como acertadamente señala Carlos Martínez Assad(88), es preciso que los partidos políticos conciban correctamente a los Consejos de

(87) C., Martínez Assad, op. cit., p. 98.

(88) C., Martínez Assad, op. cit., p. 92.

Ciudadanos, como una propuesta de participación ciudadana surgida precisamente de la ciudadanización, sin que dicha ciudadanización se haga necesariamente extensiva a otros procesos electorales, lo cual implica que los Consejos Ciudadanos habrán de avocarse al campo de acción que expresamente les circunscriba la Ley de Participación Ciudadana, respetando el marco de acción de los partidos políticos. Lo que debe quedar claro es que ambos son organismos distintos, con márgenes de acción aparte el uno del otro, motivo por el cual los partidos políticos carecen de razón para creer que su existencia peligrará a partir del surgimiento de los Consejos Ciudadanos en el Distrito Federal.

La labor de los Consejos Ciudadanos, puede perfectamente suplir la labor de un cabildo, mas no puede borrar la existencia de los partidos políticos, ya que mientras los primeros son órganos de representación vecinal y participación ciudadana, los segundos son órganos de representación política y social. Evidentemente, en este sentido la concepción de los Consejos Ciudadanos tiene un alcance menor a la de los partidos políticos, lo cual resulta lógico si tomamos en consideración que la labor de los Consejeros Ciudadanos es velar por los derechos políticos de los capitalinos, al nivel de servicios públicos, uso de suelo y demás análogos.

• Por otro lado, no es tan descabellado pensar en la ciudadanización de los organismos de participación ciudadana, y el ejemplo nos lo brindan los partidos políticos mismos, desde el momento en que evidencian el éxito de

las candidaturas ciudadanas. Cada vez es más frecuente el hecho de que los partidos recurran a personajes notables de la comunidad, para ofrecerles la postulación(89).

• Everardo Gámiz Fernández, del PRI, opina por otro lado que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es necesaria, ya que mejora la administración pública; hace adecuado el uso de los recursos presupuestales; logra la participación ciudadana, ampliando los espacios democráticos para permitir elegir autoridades capitalinas (como es el caso del jefe del Distrito Federal), mediante el voto universal y amplía, además, las facultades de la Primera Legislatura.

Resuelta evidente, a partir de lo anterior, que hay más argumentos en favor de la Ley de Participación Ciudadana, que los que hay en contra, ya que en realidad estos últimos se avocan a desacreditar al PRI tratando de establecer cuáles fueron sus verdaderos motivos para favorecer la expedición de dicha ley en cuestión, sin importar evidentemente que ésta beneficie o no a los habitantes de nuestra capital.

Queda claro por lo tanto que es necesario reformar la Constitución, en el sentido de que establezca claramente cuáles son los procesos electorales en los que deben participar los partidos políticos, separando de esa categoría los

(89) Idem.

procesos electorales vinculados a las necesidades básicas de los ciudadanos de nuestra capital, y a los organismos de participación ciudadana, en los cuales los ciudadanos del Distrito Federal ven cumplimentados sus más elementales derechos políticos.

Finalmente, el primer recurso de reclamación presentado por la oposición ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue declarado improcedente en primera instancia y se desechó, ya que según el ministro instructor Juventino Castro y Castro lo consideró un problema electoral, siendo que la Corte no está facultada para conocer en asuntos de materia electoral.

No obstante lo anterior, en una segunda oportunidad, el 4 de septiembre de 1995 los 11 ministros de la Corte resolvieron por unanimidad que dicho recurso era procedente y fundado(90).

Al respecto, cabe citarse la correspondiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS PARA OCUPAR EL CARGO DE CONSEJEROS CIUDADANOS, DEMANDADO EN EJERCICIO DE AQUELLA, NO CONSTITUYE CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. (LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL).

Conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, de la Constitución

(90) "Iniciará el lunes...", op. cit.

Federal y 19, fracción II, en relación con el 65 de la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional, la acción de Inconstitucionalidad es improcedente contra normas generales o actos en materia electoral; por tanto, al no estar precisado en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina el concepto o definición de la "materia electoral", ni contarse al momento de resolver un recurso de reclamación en contra del auto que desechó la demanda correspondiente con elementos que permitan establecerlo, cabe considerar que no es posible determinar si el derecho a postular candidatos para ocupar el cargo de consejeros ciudadanos queda comprendido o no en esa materia y, por lo mismo, no se actualiza el motivo manifiesto e indudable de improcedencia requerido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desechar de plano la demanda presentada.

P. LXIII/95

Recurso de reclamación en la acción de Inconstitucionalidad 1/95.- Fauzi Hamdán Amad y otros.- 4 de septiembre de 1995.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: Alejandro Sergio González Bernabé.

Así, se dio trámite de inconstitucionalidad, vía Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, concretamente en su artículo 64, segundo párrafo, el cual establece que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada, en virtud de lo cual se seguiría con el procedimiento.

El ministro instructor, Juventino Castro y Castro, quien en su momento rechazó el recurso por considerarlo improcedente, lo admitió en esta ocasión, al haber una clara contradicción entre dos importantes autoridades:

1.- El jefe del Departamento del Distrito, que estimó que el recurso era improcedente; y

2.- El procurador de justicia de la República, quien estimó que sí habían elementos de fondo para analizar el problema(91).

El representante del Departamento del Distrito Federal, Francisco Berlín y los priistas Alberto Nava y Ricardo Bueyes, afirmaron que independientemente de cuál fuera la decisión adoptada por la Corte, la elección igualmente se llevaría a cabo(92) lo cual resultó coherente con el anteriormente mencionado artículo 64, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional.

En este mismo sentido se pronunciaron Carlos Martínez Assad (coordinador del Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, en la primera elección de y para Consejeros Ciudadanos), y los comisionados Elio Villaseñor y Martín Reyes, indicando que la organización de las elecciones de Consejeros Ciudadanos continuaría.

Evidentemente, el hecho de que la Corte hubiese fallado en favor del recurso en cuestión, le habría restado credibilidad a los Consejos Ciudadanos, ya que ésta se habría concebido como una institución ilegítima, (91) C., Martínez Assad, op. cit., p. 100.

(92) "Iniciará el lunes...", op. cit.

a pesar de poderse seguir adelante con el proceso de elección de Consejeros Ciudadanos.

Por ello es necesaria, tal y como lo comenté anteriormente, una reforma a nuestra Constitución, a efectos de que ésta delimite claramente qué procesos electorales son competencia de los partidos políticos y en qué procesos electorales estos últimos no deben tener injerencia, dado que, si efectivamente habrá de llevarse a cabo una profunda reforma política en el Distrito Federal, y si efectivamente se pretende que los ciudadanos de nuestra ciudad tengan derechos políticos, no pueden haber confusiones en ese aspecto.

Así, los riesgos en caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera fallado en favor, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El fallo favorable habría sido, como precisé anteriormente, un elemento claramente deslegitimador para los Consejos Ciudadanos, desde el momento en que habría restado credibilidad al proceso, ante la desconfianza de los votantes(93). Ello únicamente habría fomentado la desconfianza y la incredulidad en las instituciones, lo cual finalmente sí se reflejó en las elecciones de cualquier manera.

- El fallo favorable no habría puesto en riesgo el proceso electoral, sino si se permitiera o no, la postulación de candidatos de parte de los partidos, desde el momento en que la acción de inconstitucionalidad se planteó sólo

(93) C., Martínez Assad, op. cit., p. 10

en contra de las secciones tercera y cuarta del capítulo segundo, título segundo de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal(94).

Finalmente, la Corte rindió su fallo el 31 de octubre de 1995, declarándose incompetente para intervenir en cuestiones electorales, en virtud de 6 votos a favor y 5 votos en contra. Tal parece ser que los miembros de la Suprema Corte no quisieron comprometerse con su decisión prefiriendo dar una solución diplomática al asunto, tomando en consideración que fallar en favor de los partidos afectaría finalmente los intereses de los ciudadanos, de la misma manera en que fallar en favor de los ciudadanos afectaría los intereses de los partidos(95).

La Corte, al momento de emitir su fallo, quedó dividida en dos posturas opuestas:

1.- La primera postura, sustentada por el ministro Juan Díaz Romero, en el sentido de que los Consejos Ciudadanos sí son órganos de poder al ser representantes de la sociedad, y ser nombrados y seleccionados a través del voto ciudadano.

Del mismo modo, tienen capacidad de influencia y pueden exigir cuentas a las autoridades correspondientes, lo cual inclina la balanza del lado de una controversia electoral.

(94) Idem.

(95) C., Martínez Assad, op. cit.

En este sentido, son citables las siguientes tesis aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

CONSEJOS DE CIUDADANOS. SON ORGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.- De lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, parte inicial, se advierte que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, que lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos, caracteres éstos que no pueden negarse a los Consejos de Ciudadanos, ya que dentro de las funciones que la ley les encomienda, fundamentalmente en los artículos 120, 121 y 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 35 de la Ley de Participación Ciudadana, destaca, como característica indiscutible de poder público, la de aprobación de los programas operativos anuales que los delegados deben someter necesariamente a su consideración, atribución a través de la cual, los Consejos de Ciudadanos pueden aplazar los programas anuales delegacionales o hacer que se modifiquen; y aun en su aparentemente inocua función de gestión, pueden afectar intereses particulares como cualquier autoridad con iniciativa de acción administrativa, pues al tomar participación en ella, influyen sobre la autoridad correspondiente, sea ordenadora o ejecutora, para actuar en aspectos que pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados.

P. CXXVIII/95

Acción de Inconstitucionalidad 1/95.- Fauzi Hamdam Amady y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.- 31 de octubre de 1995.- Mayoría de seis votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Encargado del engrose: Juan Díaz Romero.- Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cuatro de diciembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros presidente José Vicente Aguinaco Alamán, Sergio Salvador Aguirre Angulano, Mariano Azuela Gultrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagottia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CXXVIII/1995 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.- México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

CONSEJOS DE CIUDADANOS. SON ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.- De lo previsto en el texto íntegro del artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se advierte que cuando la primera parte de dicho precepto dispone que los Consejos de Ciudadanos son independientes de la Administración Pública del Distrito Federal, no está aludiendo a que sean ajenos a esa administración; lo que se pretende decir es que son autónomos respecto de la jerarquía centralizada y descentralizada del Distrito Federal. No podría concebirse un órgano con las características y funciones legales que tienen los Consejos de Ciudadanos, si no estuvieran enclavados dentro de la administración pública, aunque con facultades muy específicas.

P. C)XIX/95

Acción de inconstitucionalidad 1/95.- Fauzi Hamdam Amady y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.- 31 de octubre de 1995.- Mayoría de seis votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Encargado del engrose: Juan Díaz Romero.- Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cuatro de diciembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros presidente José Vicente Aguinaco Alamán, Sergio Salvador Aguirre Angulano, Mariano Azuela Guitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudilño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagotlia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CXXIX/1995 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.- México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

2.- La posición opuesta al punto anterior, sustentada por el ministro Juventino Castro y Castro, señalaba que los Consejos Ciudadanos no son órganos de poder y por lo tanto, la causa de impugnación no era plenamente de carácter electoral(96).

(96) Idem., p. 104.

A pesar de estas opiniones encontradas, lo cierto es que todos los ministros coincidieron en un punto: la Constitución no define claramente, qué debe considerarse materia electoral(97).

III.4.- La elección del 12 de noviembre de 1995.

El 12 de noviembre de 1995 fueron electos 363 Consejeros Ciudadanos, a la vez que se instalaron 16 Consejos Ciudadanos, uno en cada Delegación Política de todas las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales de la Ciudad de México.

En cada una de las 16 demarcaciones se efectuaron las ceremonias respectivas con las que culminó el proceso electoral iniciado el 19 de junio de 1995, cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley de Participación Ciudadana. La elección de Consejeros Ciudadanos abrió un camino que pudo haber permitido, (aunque limitadamente en un principio) que la población participara en las decisiones de la administración política capitalina, en lo concerniente a los servicios públicos, seguridad y uso de suelo, entre otros aspectos.

(97) *Ibíd.*

A la ceremonia de toma de protesta de los Consejeros Ciudadanos, acudieron los delegados del Departamento del Distrito Federal, acompañados de los directivos de los Comités Delegacionales del Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejeros Ciudadanos.

Con la creación de los Consejeros Ciudadanos, desaparecieron las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo de la ciudad de México, establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978. Según dicho ordenamiento, los jefes de manzana (electos en marzo 21 de 1996), sustituirían a los antiguos comités de manzana, y éstos a su vez conformarían las asociaciones de residentes.

Los jefes de manzana pueden considerarse como la base de la pirámide del Distrito Federal. La base de una nueva estructura vecinal que se inició, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana, con la elección de Consejeros Ciudadanos, del 12 de noviembre de 1995.

Lejos de constituir un fracaso, la elección de los Consejeros Ciudadanos representó un avance decisivo en la transición hacia una vida plenamente democrática en la ciudad de México.

La figura del Consejero Ciudadano pudo haber sido sumamente útil para la democratización de nuestra capital, por lo cual la elección de noviembre

de 1995 no fue un fracaso. Más bien, la ciudad de México pudo haber contado con una importante instancia de participación ciudadana.

Tanto la elección de los Consejeros Ciudadanos, como la de los jefes de manzana, causaron controversias notables. En lo que a los Consejeros Ciudadanos respecta, la mayoría priísta en la Cámara de Diputados, aprobó en la noche del 24 de mayo de 1995 las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en virtud de las cuales los partidos políticos quedaron fuera de las elecciones de Consejeros Ciudadanos, en las que por consiguiente, sólo participaron candidatos ciudadanos(98); el debate que precedió a dicha reforma, duró más de 11 horas. Participaron más de 70 oradores y se emitieron 267 votos a favor por parte de la mayoría priísta. Hubo 110 votos en contra, por parte del PAN y del PRD, y 3 abstenciones del PT(99).

La decisión tomada por el PRI, de desligar los Consejeros Ciudadanos de los partidos políticos, fue ampliamente criticada. El PRD acusó al PRI de haber hecho esa propuesta por temor a perder las elecciones, mientras que el PAN calificaría la reforma, como violatoria a la Constitución(100).

Finalmente, lo cierto es que la figura de los Consejeros Ciudadanos no fue muy popular. De hecho, la elección de los mismos, del 12 de noviembre de

(98) Verónica Ramón y José Contreras. "Definitivo: partidos, fuera de los consejos." El Día. (México), 24 de mayo de 1995.

(99) Idem.

(100) Ibídem.

1995, se caracterizó por el abstencionismo.

El periódico Reforma efectuó una encuesta entre los ciudadanos que no votaron: el 27% de los entrevistados declaró que el evento era una falsedad. El 26% dijo no haber tenido tiempo para votar. El 15% carecía de credencial de elector. El 13% no conocía a los candidatos y al 11% simplemente no le interesó. A pesar de que hubo más de diez mil casillas para la elección, el abstencionismo fue de casi el 85% (101).

El PRI terminaría por reconocer su supuesto error, al haber excluido a los partidos políticos, de la elección de Consejeros Ciudadanos (102).

A su vez, la elección de catorce mil jefes de manzana en el Distrito Federal, no arrojó nada nuevo. En medio de la apatía y el desinterés de los vecinos, desinformación y falta de organización y de papelería, se llevó a cabo el 21 de marzo de 1996, la elección de jefes de manzana. Las casillas estuvieron prácticamente vacías.

En delegaciones como Cuauhtémoc, Tlalpan y Benito Juárez, las mesas de votación estuvieron desiertas, además de que en una gran cantidad de manzanas a última hora se cambió el domicilio de la elección.

(101) "Califican elección de farsa", Periódico Reforma (México), 14 de noviembre de 1995.

(102) *Ibidem*.

La elección estuvo a cargo de la Junta de Elección Vecinal de las 16 delegaciones, integradas por funcionarios y Consejeros Ciudadanos. Dicha junta se encargó de nombrar al representante que daría fe de la elección en cada una de las 42 mil manzanas. En cada una de las delegaciones se integró una Comisión Revisora encargada de verificar las actas levantadas en las manzanas y de recibir las quejas por irregularidades que presentaren los vecinos. El 28 de marzo de ese mismo año, los jefes de manzana triunfadores participaron como candidatos para integrar las 2 mil 400 asociaciones de residentes, representantes de colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales.

Por decisión del regente Oscar Espinosa Villarreal, los Consejeros Ciudadanos delegacionales participaron en los preparativos y supervisión de la elección de jefes de manzana. Aunque la Ley de Participación Ciudadana estableció que solamente se faculta al gobierno capitalino para designar funcionarios ante las delegaciones para supervisar la elección, fue el titular del Departamento del Distrito Federal quien dispuso la intervención de los Consejeros Ciudadanos a fin de que los órganos conductores de los comicios quedaran integrados pluralmente. Esto es, tanto las Juntas de Elección, como las Comisiones Revisoras (órganos encargados en cada elección, de los preparativos y supervisión de los comicios), fueron debidamente integrados con la mitad de Consejeros Ciudadanos y la otra mitad de funcionarios.

En resumen, y como ya es tradicional en estos procesos, el abstencionismo fue gigantesco, la desorganización fue suprema y el desinterés

mayúsculo, tanto en la elección de Consejeros Ciudadanos, como en la elección de jefes de manzana.

Las causas son muy diversas: no se dio la suficiente información; se desconocía a los candidatos; hubo puente...

No obstante lo anterior, hay que aclarar que de lo que se trata es de lograr una mayor participación de la sociedad civil. Los Consejeros Ciudadanos ofrecieron la posibilidad de buscar nuevos mecanismos para resolver la exigencia de los ciudadanos de participar, intervenir y resolver sus problemas cotidianos.

A pesar del mal comienzo que tuvieron los Consejeros Ciudadanos, considero que fue un error darles una existencia tan efímera. En suma, lo que se sigue buscando es una fórmula para que las grandes masas ciudadanas participen organizadamente sin que necesariamente tengan que adherirse a algún partido político. Pero mientras en el proceso de reforma política, se logra dilucidar y establecer el mecanismo de participación ciudadana, lo cierto es que las elecciones vecinales no arrojaron nada nuevo.

Las elecciones de Consejeros Ciudadanos dejaron percibir una escasa conciencia política. Se alentó un abstencionismo que de por sí es irrefrenable, incrementándose la desconfianza del ciudadano en todo lo que huelga a comicios.

CAPITULO IV

EL PAPEL DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS

IV.1.- Instancias de participación democrática.

Los Consejeros Ciudadanos constituyen definitivamente un importante paso hacia la democracia en nuestra capital, desde el momento en que ésta precisamente se basa en la posibilidad de que los ciudadanos participen de manera activa e informada, en su sistema de gobierno.

Alcanzar dicha participación, definitivamente no es tarea fácil no sólo en nuestro país, sino en cualquier otro. Si echamos una mirada al derecho comparado, podremos darnos cuenta de que ni siquiera en países democráticamente avanzados, como Estados Unidos de Norteamérica, es fácil de lograr ese propósito, gracias a la fuerza de los partidos políticos en detrimento de las oportunidades de los ciudadanos de participar de forma destacada en los procesos de gobierno, limitándose éstos a votar en las elecciones.

Los Consejeros Ciudadanos, en vez de limitarse a ser instancias de mera consulta, tal y como pueden catalogarse en sus inicios, deben reinstaurarse convirtiéndolos en verdaderas instancias de participación democrática, que actúen como un verdadero instrumento de intermediación entre los ciudadanos del Distrito Federal y su gobierno. Son el eslabón que falta en la cadena de la participación política de los ciudadanos, misma que ha quedado rota, dado el incremento de la influencia política de los grupos organizados, tales como los partidos políticos.

Dicha influencia política ha suscitado una clara desconfianza en las instituciones, por lo cual se vuelven cada vez más necesarias otras formas de participación político-democrática, de la misma forma en que también son exigidas en otros países. Concretamente, Joseph Zimmerman menciona las demandas para el establecimiento, en las grandes ciudades en general, de un sistema de unidades de gobierno vecinal regidas por Asambleas Populares, dada la incapacidad de las instituciones para responder a las demandas, necesidades y deseos de los grupos minoritarios de una forma efectiva, motivo por el cual por ejemplo en Nueva York también se analizan nuevos sistemas para estimular la participación ciudadana(103).

Definitivamente los Consejos Ciudadanos encuadran en el rubro de unidades de gobierno vecinal. Es por lo tanto necesario, reducir el poder de los

(103) Joseph F., Zimmerman, Democracia participativa. El resurgimiento del populismo, 1a. ed.; México: Ed. Limusa, S.A. de C.V., 1992, p. 5.

partidos políticos en vías de fortalecer, en beneficio exclusivo de los ciudadanos de las grandes ciudades, las unidades pequeñas de gobierno(104).

IV.2.- Instancias de fiscalización de las actividades de los servidores públicos.

Definitivamente, la participación ciudadana puede entenderse como una manera de erradicar la corrupción en nuestras instituciones de gobierno. Ofrecen la posibilidad de crear microgobiernos, tal y como los concibe Zimmerman, dentro de una gran ciudad con la finalidad de sujetar al gobierno a un mayor control y de hacerlo más responsable frente al electorado (en oposición al control automático en las grandes ciudades, que termina por llevarlas a la corrupción)(105).

Así, eliminando la corrupción, se consigue mejorar necesariamente, tanto la economía como la eficiencia de los servicios, mejorándose a un mismo tiempo la calidad representativa de la ciudadanía desde el momento en que una persona se responsabilizaría ante ellos, desprestigiándose tan sólo esa persona en caso de no poder satisfacer las demandas ciudadanas, y no así a un partido político al completo, el cual quedará desprestigiado en su totalidad por las acciones de algunos de sus componentes.

(104) *Ibidem*, p. 145.

(105) *Ibidem*.

Zimmerman coincide en la necesidad de reducir el poder de los partidos políticos, proponiendo reemplazar los sistemas partidistas de gobierno por un pequeño consejo bicameral electo a través de boletas no partidistas. De hecho menciona movimientos en pro de la descentralización, proponiendo fortalecer las unidades pequeñas de gobierno local para maximizar la participación ciudadana, así como la responsabilidad del gobierno frente a los ciudadanos y el rompimiento de las grandes ciudades en gobiernos vecinales(106).

En nuestra ciudad, los Consejos Ciudadanos pueden cumplir sobradamente con estas expectativas, las cuales son también una necesidad en otros países, tal y como se desprende de lo anterior.

Hay que fomentar, mediante unidades pequeñas de gobierno local, la participación de la ciudadanía (a través de los Consejos Ciudadanos), con lo cual se obtiene la descentralización de las autoridades políticas.

Una manera de concretar la idea de fomentar la participación ciudadana, con la finalidad de que dicha participación ciudadana tenga injerencia en la tan necesaria fiscalización de las actividades de los servidores públicos, es reinstaurar a los Consejos de Ciudadanos, dotándolos a un mismo tiempo de mayores facultades. Tales facultades deberían abarcar la posibilidad jurídica de denunciar directamente a todos aquellos servidores públicos que incurran en deficiencias durante la prestación de sus respectivos servicios. Ello debería, a (106) Ibidem.

su vez, traducirse en la posibilidad por parte de los Consejos de Ciudadanos, de consignar a dichos servidores públicos ante las autoridades competentes, tal y como de hecho se les llegó a facultar en el proyecto original del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Lo expuesto anteriormente constituye de hecho, una de las más destacables propuestas de la parte medular de la presente tesis, aunque en caso de considerarse como una propuesta excesiva (en el sentido de otorgar a los Consejos de Ciudadanos excesivas facultades), caben manejarse otras opciones complementarias, sin ser tan radicales, tales como las siguientes: facultar a los Consejos de Ciudadanos para que, en caso de no poder consignar directamente a los servidores públicos que así lo requieran, si tengan la suficiente fuerza jurídica como para constreñir al Ministerio Público a tomar forzosamente en consideración la "sugerencia" que de consignar a determinado servidor público, llegare a presentar un Consejo de Ciudadanos. Asimismo, y en caso de que el Ministerio Público negare la consignación, deberá manejarse entonces la necesaria procedencia del juicio de amparo contra el no ejercicio de la acción penal, que si bien es cierto que se trata de un tema que causa abierta controversia entre la doctrina, (sobre su procedencia o improcedencia), a mi juicio no cabe duda de que es constitucionalmente procedente.

Si tomamos a los Consejos de Ciudadanos, tal y como se intitula el presente rubro, como instancias de fiscalización de las actividades de los servidores públicos, no resulta improcedente proponer que puedan también participar en lo que se ha dado en denominar como "regeneración de la policía en

el Distrito Federal", a través de una intervención directa en el Consejo de Seguridad Ciudadana, por parte de los Consejeros Ciudadanos.

Por otro lado, también sería factible facultarlos para fungir como auxiliares de la Procuraduría Federal del Consumidor, para señalar si las empresas encargadas directamente de la prestación de servicios públicos (tales como por ejemplo, Teléfonos de México), cumplen o no, adecuadamente con su trabajo.

Asimismo, si se les facultara para ser auxiliares del Registro de Electores, tendríamos que los Consejeros Ciudadanos no sólo serían una eficiente forma de fiscalización de las actividades de los servidores públicos, sino también una manera viable de facilitar a los ciudadanos trámites tales como el hecho de dar aviso de cambio de domicilio de un votante, que si bien a simple vista parece ser un trámite sencillo, es en realidad absurdamente burocrático, llegándose al grado incluso de solicitar al votante documentos tales como su fe de bautismo.

Si además de todo lo anterior, y entrando al tema ecológico, tomamos en cuenta que por cada litro de gasolina que se consume, se paga un impuesto ecológico a fin de invertir dichos recursos en la instalación de equipos en gasolineras para evitar la evaporación del combustible a la hora de abastecerlo a los clientes, y que tan sólo en 1996 se llegaron a recaudar hasta

17 millones de dólares(107) por este concepto, creo que sería prudente pedir cuentas del destino de dicho tributo, así como verificar la instalación de membranas flotantes en los tanques de distribución de gasolina de PEMEX para evitar la evaporación de la misma, idea que si bien es cierto llegó a mencionarse alguna vez por las autoridades capitalinas, nunca se ha verificado la instalación de las mismas. Así, los Consejeros Ciudadanos como verdaderas instancias de fiscalización que podrían llegar a ser, habrían de quedar también facultados para actuar en estos casos dada la magnitud del problema, toda vez que la evaporación implica riesgos mayores contra la salud, cien veces más graves que la propia quema de gasolina en el interior del motor de cualquier vehículo(108).

Entre otras facultades que en materia ecológica podrían revestir a los Consejeros Ciudadanos, se citan las siguientes:

- Supervisar que se lleven a cabo inspecciones en las refinerías de PEMEX, con la finalidad de verificar la reformatión catalítica de la gasolina magna sin.
- Promover ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que las mediciones de envenenamiento ambiental sean llevadas a cabo por una organización civil que se niegue a "maquillar" los resultados en aras, por supuesto, de ocultar la realidad de la

(107) "¿Asamblea de Representantes?", Periódico Excelsior, (México), 24 de enero de 1996.

(108) Ibídem.

infición por motivos políticos, y desde luego supervisar que así sea, efectivamente.

- Promover y supervisar ante la Asamblea Legislativa, que se verifique que las fábricas clausuradas por contaminar la atmósfera, no sigan operando a pesar de la prohibición de hacerlo, a través de (entre otros medios), bases legales propuestas por la misma Asamblea, encaminadas a fijar responsabilidad civil y penal a los funcionarios que venden las licencias de operación a las plantas que no cuentan con los equipos anticontaminantes necesarios.

- Promover ante la Asamblea Legislativa, que ésta emita iniciativas de ley para que las empresas puedan deducir aceleradamente las inversiones industriales efectuadas con la finalidad de disminuir la contaminación ambiental en el Distrito Federal.

- Vigilar que las autoridades capitalinas produzcan la gasolina idónea para el Valle de México, tomando desde luego en cuenta tanto la altura, como las condiciones geográficas de nuestra ciudad.

Entre otras numerosas facultades que en torno a muy diversas materias podrían atribuirse a los Consejeros Ciudadanos, a efectos de crear verdaderas instancias de fiscalización, se proponen las siguientes:

- Someter a la consideración de las delegaciones del Distrito Federal, proyectos de nuevos espacios comerciales permanentes, para que posteriormente sean aprobados y dictaminados por el Comité de Evaluación del Subprograma de Espacios Comerciales Permanentes del Distrito Federal.
- Presentar ante el Comité Asesor en Seguridad Estructural del Distrito Federal, propuestas para la realización de proyectos en materia de seguridad estructural.
- Supervisar que los fondos destinados al financiamiento y seguimiento de programas, acciones, estudios e investigaciones especializadas que sobre la ciudad de México lleva a cabo el Consejo de Fomento a las Actividades de las Instituciones de Educación Superior para la Ciudad de México (COFAESC), sean efectivamente agotados en dichos fines.
- Proponer al Consejo Contra las Adicciones del Distrito Federal, programas y campañas para el combate de las adicciones, en términos generales, y supervisar que los fondos destinados a dichos fines, sean así efectivamente agotados.
- Pugnar para la integración de una Contraloría Social que vigile y controle el presupuesto económico del Programa Operativo Anual de la correspondiente demarcación territorial.

Ahora bien, hablando de los Consejos de Ciudadanos dentro de este mismo contexto, y girando en torno a los conceptos de "instancias de fiscalización", surge una interrogante prácticamente obligada: ¿A quién rinden cuentas, a su vez, los Consejeros Ciudadanos? En este sentido, y siempre con la finalidad de proponer la reinstauración de los mismos a partir de su correspondiente perfeccionamiento, me permito exponer las siguientes opciones:

En primer lugar, cabría considerarse la posibilidad de que los jefes de manzana, a su vez, fiscalizaran las actividades de los Consejeros Ciudadanos, con lo cual, si bien es cierto que no resulta ser una salida forzada, sí considero que podría correrse el riesgo de caer en una especie de círculo vicioso, al preguntarnos a quién habrían de rendir cuentas, a su vez, los jefes de manzana. En este sentido, y aunque no descarto que ésta sea una buena posibilidad, me inclino más por la siguiente propuesta, dado el debate que originaría esta primera: dado que tanto la Ley de Participación Ciudadana como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contemplan la figura de la audiencia pública (que defino más adelante), propongo precisamente establecer dicha figura, basándonos en una especie de juicio popular a partir de una convocatoria hecha a los ciudadanos con el objeto de presenciar tanto el informe como la rendición de cuentas por parte de los Consejeros Ciudadanos, de manera tal que los ciudadanos mismos tengan la oportunidad de exteriorizar sus opiniones y formular propuestas, constituyéndose así un verdadero juicio popular que influya en el ejercicio de funciones del Consejero Ciudadano.

IV.3.- Discusiones sobre la nueva reforma política del Distrito Federal y el papel de los Consejeros Ciudadanos.

En este rubro, cabe hacer mención expresa de las reformas constitucionales habidas en materia electoral, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, en donde se previó la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, siendo ésta la única vía posible de someter a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el estudio de la constitucionalidad de una ley sobre esta materia, dada la improcedencia en este caso tanto del juicio de amparo como el juicio de controversia constitucional.

Dicha acción de inconstitucionalidad está prevista en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y resulta importante señalar que ni siquiera la Sala Superior del Tribunal Electoral, tendrá competencia para dirimir la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley electoral(109).

Por otro lado, y en lo referente a los Consejeros Ciudadanos, en virtud del artículo tercero transitorio del anteriormente mencionado decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución

(109) Alberto, del Castillo del Valle, "La acción de inconstitucionalidad en materia electoral" en *Lex*, México, No. 20, 3a. época, febrero de 1997, Año III, p. 27.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, éstos son sustituidos por los Consejeros Electorales junto con sus respectivos suplentes, y por lo tanto los Consejeros Ciudadanos no podrán ser reelegidos, sino que dicha figura queda derogada. Ello no implica, sino una clara pérdida en la continuidad de los trabajos que los Consejeros Ciudadanos emprendieron durante su gestión. De hecho, es muy probable que dadas las fricciones habidas entre la mayoría de Consejeros Ciudadanos y los jefes de manzana y presidentes de colonia, no se de seguimiento a los proyectos vecinales que hayan podido establecer los Consejeros Ciudadanos (110), lo cual nos lleva necesariamente a pensar que la inversión efectuada por el gobierno capitalino para integrar los Consejos de Ciudadanos, fue totalmente inútil. Con ello, el futuro de la representación vecinal resulta ser oscuramente incierto, abriéndose así un gran vacío en las instancias de participación ciudadana a nivel delegacional, tan necesarias en nuestra ciudad. Ello, aunado al impedimento a cargo del Departamento del Distrito Federal para dictar medidas supletorias que permitan la elección de otro tipo de representantes vecinales supletorios, ya que ello es competencia del poder legislativo.

No obstante lo anterior, quedan vigentes otras formas de participación ciudadana contempladas en la misma Ley de Participación Ciudadana, tales como(111):

(110) "Confusión para entregar los Consejos", Periódico El Universal, (México), 11 de agosto de 1997.

(111) Elisur, Arteaga Nava, La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco; México: Ed. Monte Alto, S.A. de C.V., 1996, p. 316

- La audiencia pública, figura a través de la cual los ciudadanos del Distrito Federal hacen propuestas a sus respectivas delegaciones al mismo tiempo que reciben información relativa a la administración pública.

- La difusión pública, en virtud de la cual la delegación respectiva informará a los ciudadanos sobre la realización de obras y prestación de servicios, todo ello sin efectos de notificación.

- La colaboración ciudadana, con las autoridades delegacionales en la ejecución de obras o en la prestación de servicios.

- La consulta vecinal, que permitirá a los ciudadanos externar sus opiniones, así como formular propuestas, cuando así lo convoque el delegado. Todo ello, sin resultados vinculatorios, pero constituyendo elementos de juicio para el ejercicio de funciones del convocante.

- Instancia de quejas y denuncias, relativas a la prestación de servicios públicos o al público, así como sobre irregularidades en torno a las actuaciones de los servidores públicos.

- Recorridos periódicos del delegado, para verificar en qué términos se lleva a cabo la prestación de servicios públicos.

Son mencionables, además de las anteriores, las siguientes opciones de participación ciudadana:

. La agrupación política, verdadero punto intermedio entre los partidos políticos y la sociedad civil. Precisamente los artículos 33, 34 y 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), establecen que las agrupaciones políticas son "formas de asociación ciudadana que coadyuvan en el desarrollo de la vida democrática y de la cultura política". Para obtener su registro, deberán contar con siete mil afiliados en el país, distribuidos en diez entidades. Podrán participar en las elecciones, sólo mediante acuerdos con los partidos políticos, y no con otras agrupaciones o coaliciones. A pesar de esta criticable restricción, podrían llegar a tener un impacto importante. Entre estas agrupaciones políticas, caben citarse, a manera de ejemplo y de forma enunciativa mas no limitativa, las siguientes: Alianza Cívica, Causa Ciudadana y Convergencia por la Democracia.

. Las organizaciones no gubernamentales (ONG), en lo que respecta a propuestas en materia de derechos humanos, proyectos económicos alternos, autonomía indígena, participación de la mujer, entre otros temas.

Y por último cabe citar, desde luego, el plebiscito y el referéndum.

El referéndum necesariamente implica una manifestación de la voluntad popular organizada en cuerpo electoral que participa en el proceso de desarrollo de las funciones públicas, es decir, el pueblo manifiesta su consentimiento o negativa respecto del acto legislativo sometido a su consideración.

Desde luego que el pueblo al fungir como legislador y en ejercicio de esta facultad, no puede realizar consideraciones de carácter técnico respecto de la norma constitucional y/o de la ley secundaria que se va a votar, dado que esto no es propio de la presente institución. Actualmente entre los países que regulan esta institución a nivel constitucional destacan los siguientes: Suiza, Francia, Italia, España, Dinamarca, Noruega, Costa Rica, Chile, Ecuador, Haití, Uruguay y Venezuela.

Sin embargo, y no obstante que las constituciones antes señaladas regulan este mecanismo de consulta popular, no en todos los países presenta las mismas características, sobre todo tomando en cuenta la clasificación que en la doctrina se ha venido realizando respecto de esta institución.

Con la finalidad de precisar la afirmación anterior, procederé a analizar los diferentes tipos de referéndum, destacando en cada uno de los mismos las principales constituciones latinoamericanas que lo adoptan.

Cuando el electorado participa en la función constituyente da origen al referéndum constitucional, es decir, se atiende a la participación del cuerpo electoral en la organización constitucional del Estado.

Este primer tipo de referéndum presenta dos manifestaciones importantes: la primera de ellas atiende a la decisión sobre una determinada forma de Estado, tal y como ocurrió en Italia y en Bulgaria, cuyo procedimiento decidió sobre la conveniencia de establecer una monarquía o una república.

Por lo que respecta a la segunda manifestación, se atiende a la decisión de un documento constitucional aprobado por la asamblea constituyente, es decir, respecto de una reforma constitucional, sea ésta total o parcial.

Ahora bien, conviene señalar que un amplio sector de la doctrina suele hablar de diversas modalidades del referéndum constitucional. Por su importancia destacan dos modalidades: el referéndum constitucional de arbitraje o facultativo y el confirmativo u obligatorio.

El referéndum constitucional de arbitraje o facultativo se presenta como un medio de arbitraje cuando surgen diferencias entre los poderes del Estado, concretamente entre el congreso y el titular del ejecutivo. En este caso se faculta al titular del poder ejecutivo (generalmente) a efectos de consultar a los ciudadanos cuando un proyecto de reformas constitucionales sea rechazado totalmente por el Congreso o bien, cuando éste rechace total o parcialmente las observaciones que el titular del poder ejecutivo formule a un proyecto de

reformas constitucionales de origen congresional. De ahí que a esta modalidad de referéndum también se le conozca con el nombre de referéndum facultativo.

Entre las Constituciones que adoptan esta modalidad destacan las de Chile y Ecuador.

Respecto del referéndum constitucional confirmativo u obligatorio, el mismo consiste en una ratificación del cuerpo electoral respecto de una reforma constitucional elaborada por el congreso.

Nótese cómo aquí el electorado no resuelve sobre un conflicto surgido entre el ejecutivo y el legislativo, es decir, sobre la aceptación o rechazo de una reforma constitucional o bien, respecto de las observaciones realizadas por el ejecutivo. Se trata, como ha quedado precisado, de una ratificación o confirmación del electorado.

Por lo tanto, en el referéndum constitucional confirmativo u obligatorio, la relación se establece entre sufragantes (electores) y el Congreso, razón por la cual el titular del ejecutivo no podrá objetar las enmiendas o reformas quedando obligado a promulgarlas.

Entre las Constituciones que adoptan esta modalidad del referéndum constitucional destacan la de Venezuela y la de Uruguay.

A las modalidades del referéndum constitucional descritas en párrafos precedentes, habría que agregar una tercera: el referéndum constitucional alternativo que se presenta cuando se quiere optar, a efecto de llevar a cabo una reforma constitucional, por cualquier procedimiento de los previstos en el propio texto constitucional.

El caso más ilustrativo donde se presenta el referéndum constitucional alternativo, es el de la República de Panamá.

Otro procedimiento que permite a los ciudadanos participar en las labores gubernamentales, de manera más inmediata que a través de la elección de representantes, lo constituye la iniciativa popular.

Mediante esta institución el cuerpo electoral no sólo participa de la actividad gubernamental, sino que orienta a los órganos del Estado en la toma de decisiones. En este sentido, coincide con Monique Lions cuando afirma:

“Mediante la iniciativa popular, en vez de ejercer un simple control a posteriori, los ciudadanos pueden orientar en cierta medida la actividad gubernamental.”(112)

Así pues, la iniciativa popular consiste en la facultad que tiene la ciudadanía para promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya

(112) Monique Lions, “Iniciativa popular”, Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., I-O, p. 1724.

sea para modificar las vigentes o cubrir las lagunas de la legislación.

Esta institución llevada a la práctica se manifiesta a través de un proyecto de iniciativa firmado por un número determinado de electores, que tiene por objeto solicitar al órgano legislativo la adopción de una ley, su abrogación o reforma o bien, la revisión de las normas constitucionales.

Ante una iniciativa de esta índole el órgano legislativo puede adoptar, fundamentalmente tres posiciones. La primera es la aceptación del proyecto, en cuyo caso no existirá mayor problema, toda vez que la iniciativa formulada seguirá el procedimiento normal. La segunda consiste en las afirmaciones que pudiera realizar el órgano legislativo al proyecto presentado. En esta situación, una vez aceptadas las observaciones realizadas o dirimidas las controversias que pudieran suscitarse por tal motivo, el proyecto seguirá su curso normal hasta llegar a su aprobación.

El problema se presenta en realidad en el caso de que el órgano legislativo rechace el proyecto presentado, situación ante la cual se tendrá que celebrar una consulta popular a efecto de que el cuerpo electoral se pronuncie sobre dicho proyecto. De aceptarse por la mayoría de los ciudadanos el legislativo deberá aplicar, en sus términos la ley o reforma aprobada.

Como corolario de lo anterior, el jurista Jorge Carpizo afirma:

“En la iniciativa popular, un número determinado de ciudadanos presenta a la Asamblea un proyecto de ley, y la

Asamblea está obligada a considerar la iniciativa. Si dicha iniciativa no prospera dentro del órgano legislativo, entonces el pueblo es quien decide sobre el destino de dicha iniciativa.”(113)

Ahora bien, por lo que toca a México, la iniciativa popular legislativa se introdujo por reforma del 6 de diciembre de 1977 misma que circunscribió el ejercicio de este derecho a los ciudadanos del Distrito Federal y únicamente respecto a los ordenamientos legales y reglamentos determinados por la ley y en el ámbito del Distrito Federal.

Posteriormente, en virtud de la reforma constitucional del 10 de agosto de 1987, que constituyó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana, se conservó este derecho, el cual tenía su fundamento en el artículo 73 fracción VI inciso g), párrafo segundo constitucional que establecía:

“Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados en los términos que señala el reglamento para el gobierno Interior de la Asamblea.”

(113) Jorge, Carpizo, La Constitución mexicana de 1917, 6a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p. 222.

Otra figura de participación ciudadana, es el veto popular, a través del cual y al igual que el referéndum y la iniciativa popular, el cuerpo electoral tiene una más inmediata participación en los asuntos públicos.

Entendemos por veto popular, el mecanismo por virtud del cual el cuerpo electoral manifiesta su aceptación o rechazo respecto de una ley creada por el órgano legislativo, es decir, una vez que se crea una ley los ciudadanos pueden elegir que la misma sea sometida a la consideración del pueblo a fin de que éste determine su continuación o su no vigencia.

Resulta pues, que el veto popular permite participar a los ciudadanos a efecto de que una ley creada por el órgano legislativo sea sometida al pueblo, quien decidirá sobre la conveniencia de la continuación o no de su vigencia.

Finalmente conviene destacar que esta institución presenta diversas ventajas, entre las que destaca una muy importante: prevenir una precipitación en el proceso legislativo, buscando impedir la aplicación de las leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales, además de que mejora la educación de la ciudadanía pues, el ejercicio de esta atribución implica necesariamente un conocimiento más profundo de la cuestión en que se actúa.

Por último, definitivamente cabe mencionar al plebiscito, institución que tiene su origen en Roma, en donde el "plebiscitum" era considerado como el conjunto de decisiones de Asamblea del pueblo, que actuaba agrupado en tribus.

Originalmente estas decisiones tenían fuerza de ley únicamente respecto de las tribus que las adoptaban, pero poco a poco su fuerza se fue extendiendo en todo el pueblo romano.

Esta primigenia concepción fue cambiando paulatinamente hasta llegar al lenguaje político actual con que la conocemos, conforme al cual el plebiscito responde estrictamente a cuestiones de carácter político. En efecto, puede decirse que consiste en todos aquellos actos de voluntad popular mediante los que el pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política.

Cabe mencionar que la Ley de Participación Ciudadana no excluye a los partidos políticos, de las figuras contempladas en dicha ley.

Es preciso desentrañar la esencia de las reformas y adiciones efectuadas, con efectos a partir del día 22 de agosto de 1996, al artículo 122 constitucional, con el objeto de estar en posibilidad de contestar, serena y objetivamente, las siguientes interrogantes: ¿Por fin veremos los habitantes del Distrito Federal el fin del cada día más obsoleto régimen de gobierno que hemos estado viviendo? ¿Efectivamente ahora sí se van a satisfacer las "arraigadas" aspiraciones democráticas de los pobladores de la ciudad capital? ¿Será, a partir de 1997, el Distrito Federal una entidad política verdaderamente autónoma en lo concerniente a su régimen interior?

Las conclusiones a las que se llega en el análisis jurídico-político que a continuación se efectúa del nuevo contenido del invocado artículo 122 constitucional, demuestran, a mi entender, que la fría realidad legislativa parece no corresponder a las felices expectativas que los partidos políticos anuncian y que, también en esta trascendental cuestión, nos encontramos apenas en un proceso de transición hacia la verdadera reforma electoral del año 2000.

Para que pueda apreciarse en toda su magnitud la conclusión que acaba de expresarse, considero necesario realizar un resumen de todas aquellas principales disposiciones que, relacionadas con el gobierno del Distrito Federal, fueron incorporadas en el año de 1996, al texto del varias veces citado artículo 122 constitucional:

- 1.- El gobierno del Distrito Federal queda a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local.
- 2.- Las autoridades locales del Distrito Federal son: la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.
- 3.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal queda integrada por diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Por otro lado, me permito citar sus facultades más importantes:

- a) Expedir su ley orgánica, la cual será enviada al jefe de gobierno del Distrito Federal a efectos de que ordene su publicación.
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Cabe señalar que dentro de la Ley de Ingresos, no se podrán incluir montos de endeudamiento que sean superiores a los que previamente hayan sido autorizados por el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, siendo que la facultad de iniciativa con respecto a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal corresponde de forma exclusiva al presidente de la República.
- c) Revisar la cuenta pública del año anterior por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.
- d) Expedir las disposiciones legales para la organización de la Hacienda Pública, la Contaduría Mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
- e) Nombrar a quien deba substituir al jefe de gobierno del Distrito Federal.

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, a partir de lo establecido en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos que tengan registro nacional.

g) Legislar en materia de administración pública.

h) Legislar en materias civil y penal, así como normar en lo referente a notariado, Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, participación ciudadana, defensoría de oficio.

4.- El jefe de gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública en la entidad, recayendo en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta. Entre sus principales facultades, figuran las siguientes:

a) Cumplir las leyes que el Congreso de la Unión expida en lo referente al Distrito Federal.

b) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del ejecutivo local, siempre y cuando su designación o destitución no estén diferentemente reguladas de manera expresa, por la Constitución o por las leyes correspondientes.

c) Dirigir los servicios de seguridad pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

d) Presentar iniciativas de leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.

e) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, expidiendo a su vez, reglamentos, decretos y acuerdos, para asegurar la observancia de las mismas. También podrá hacer diversas observaciones a las leyes que le envíe para su promulgación la Asamblea Legislativa, contando para ello con un plazo no mayor de diez días hábiles.

5.- El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura ejercen la titularidad de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

6.- La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujeta a las siguientes disposiciones:

A.- Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, a excepción de todas aquellas materias que hayan sido expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión.

B.- Corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.

II. Proponer al senado a quien, en caso de remoción, deba substituir al jefe de gobierno del Distrito Federal.

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

7.- En el Distrito Federal, el presidente de la República tendrá a su cargo el mando de la fuerza pública.

8.- La cámara de senadores del Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente durante los recesos de la cámara, podrá remover al jefe de gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. Este nuevo sistema es sumamente criticable, ya que en el momento en el que algún candidato de la oposición gane la respectiva jefatura de gobierno, en caso de llegar a afectar la gobernabilidad del propio gobierno del Distrito Federal a criterio del presidente de la República y el Congreso General, podrá ser libremente removido. Ello no hace sino romper con la voluntad ciudadana expresada en las elecciones.

Por otro lado, tampoco deja de ser criticable que tanto el presidente de la República, como el Congreso de la Unión, puedan limitar, e incluso llegar a suprimir la autosuficiencia presupuestaria local. Ello de ninguna manera puede considerarse como una reforma que da paso a la apertura democrática.

Desde luego, otro punto criticable de la reforma política, lo constituye la Base Primera de la fracción V, inciso f) del artículo 122 constitucional, en donde se establece que en las elecciones locales en el Distrito Federal, sólo podrán participar los partidos políticos que tengan registro nacional, lo cual significa que a diferencia de los demás estados de la república, en el Distrito Federal no podrán existir partidos locales o regionales.

Todo lo anterior no denota sino una reforma política pobre, en detrimento de un verdadero federalismo, y de una verdadera democracia en nuestra ciudad.

PROPUESTAS

Se propone la reinstauración de los Consejos de Ciudadanos, por las siguientes causas:

1.- En 1942, dada la política antipopulista que caracterizó el régimen de Manuel Ávila Camacho, prácticamente quedó eliminado el Consejo Consultivo, ya que si antes de esta fecha y desde la fecha de su creación en 1929 el Consejo Consultivo se constituía como un verdadero organismo auxiliar de la administración facultado para revisar la cuenta anual del Departamento, proponer reformas, inspeccionar servicios y denunciar irregularidades, lo cierto es que a partir de 1942 sus funciones quedaron limitadas a presentar informes sobre obras y servicios y llevar a cabo actos meramente protocolarios.

En este sentido se propone la reinstauración de la figura de los Consejos de Ciudadanos, no como una forma de populismo, sino como una forma de llenar el vacío dejado por el Consejo Consultivo, mediante la satisfacción de la necesidad de instaurar figuras de verdadera y efectiva participación ciudadana.

De hecho, las facultades que en su momento tuvo el Consejo Consultivo podrían perfectamente reunirse en los Consejos de Ciudadanos, junto con otras que se proponen en la presente tesis.

2.- Dada la complejidad de nuestra ciudad, debido a su magnitud y heterogeneidad, sin dejar atrás la gran variedad de aspectos económicos, políticos y sociales, propongo la reinstauración de Consejeros Ciudadanos, para que éstos desempeñen las funciones propias de un cabildo.

Sería inconstitucional crear cabildos en el Distrito Federal, sin llevar a cabo una transformación completa de nuestra ciudad, lo cual implicaría necesariamente una reforma constitucional que hiciera de nuestra ciudad el Estado de Valle de México.

Es decir, para poder instaurar cabildos en nuestra ciudad, habría primero que equiparar al Distrito Federal, con los demás Estados de la República, eliminando su naturaleza jurídica propia. Lo contrario, implicaría una reforma inconstitucional, o una reforma atentativa de nuestro sistema federal.

No es correcto concebir al Distrito Federal como un Estado más de la República, porque lo cierto es que, aunque definitivamente sí forma parte de la federación, tiene, no obstante una naturaleza jurídica propia, esto es, distinta de la de los demás Estados de la República.

Lo más viable constitucionalmente hablando y sin necesidad de tener que trasladar los poderes de la Unión de lugar, sería tratar de equiparar dentro de lo constitucionalmente posible al Distrito Federal, con un Estado para efectos de brindar a sus habitantes el mayor número de derechos políticos posibles, sin atentar con ello, en contra de nuestra Constitución.

Así, en vez de crear cabildos, es más procedente la reinstauración de los Consejos de Ciudadanos, que pueden llegar perfectamente a cumplir con las funciones de éstos, mismos que definitivamente no tienen cabida en nuestra ciudad al no ser ésta un Estado más, desde el momento en que en ella residen los poderes de la Unión.

Es en este sentido importante tomar en cuenta, a la luz que al presente tema arroja el derecho comparado, que no existe un modelo "a priori" de Estado federal, ya que la estructura federal es necesariamente diferente según el país de que se trate. Así, la nueva estructura del gobierno del Distrito Federal depende de seis instituciones: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial federales y el judicial y el legislativo locales, además de la nueva figura del jefe de gobierno; de tal forma que el Distrito Federal no es evidentemente un ente autónomo y soberano, ya que depende de la federación, ésto es, de los poderes federales. Es por ello, que no es factible la creación de cabildos en nuestra ciudad, de igual manera que tampoco es factible dotarla de una Constitución y de un Congreso Constituyente local. Y no es factible, porque tendríamos que asimilarnos a una entidad federativa y la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos no lo permite.

Elementos necesarios para una reforma política completa en el Distrito Federal:

1.- Brindar mayor respaldo a los mecanismos de participación ciudadana. Bajo la preocupación de conciliar el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, con la naturaleza propia de esta entidad como sede de los poderes federales, surge en 1987 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana a la que se le dotó de funciones normativas, de control y vigilancia, de iniciativa, de gestión y de aprobación.

En mi opinión, la creación de la mencionada Asamblea constituyó un avance en la procuración de una mayor democratización en la participación de los ciudadanos capitalinos, sin embargo, las facultades que a dicha Asamblea le fueron atribuidas no fueron suficientes para que la apertura a la participación ciudadana en el Distrito Federal tuviera un mayor alcance, aunque paulatinamente haya ido adquiriendo más y más facultades.

Si partimos de que el objeto de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal) constituyó un paliativo para quienes proponían la creación de un nuevo Estado en el Distrito Federal con todas las consecuencias que ello implica, estimo que las facultades que entonces se le confirieron cumplieron con su objetivo; sin embargo, si el objetivo de la Asamblea era crear un instrumento que, atendiendo al status propio del Distrito Federal, contribuyera a elevar la participación

ciudadana de sus habitantes bajo el cometido de buscar en la medida de lo posible nivelar la situación de éstos frente a los habitantes de las distintas entidades federativas, en cuanto a derechos políticos se refiere, la reforma constituyó una respuesta insuficiente, pues más que crear un instrumento que reflejara y representara la voluntad popular y soberanía que corresponde a la población, creó un órgano de gestión con facultades reglamentarias que, aunque en su momento definitivamente sí creó un avance, y actualmente ha alcanzado ya muchas facultades, no hay que olvidar que de momento sigue viviendo a la sombra del poder federal. No obstante, el propósito es hacer de este órgano un instrumento mediante el cual los habitantes del Distrito Federal expresen a través de la representación su voluntad en los asuntos propios del Distrito Federal.

Entre las instancias que se proponen para completar la reforma política del Distrito Federal, está la reinstauración de los Consejos de Ciudadanos quienes evidentemente no sólo harían las veces de cabildos, sino que además se constituirían como verdaderos mecanismos de participación ciudadana, así como en instancias de fiscalización de los servidores públicos, para cuyos efectos se propone ampliar sus facultades, de manera tal que quedasen capacitados, en caso de reinstaurarse, para intervenir directamente en el Consejo de Seguridad Ciudadana; para denunciar ante las autoridades correspondientes a aquellos servidores públicos que presentaren irregularidades durante el desempeño de sus cargos; para constituirse como verdaderos auxiliares de la Procuraduría Federal del Consumidor, de manera tal que pudieran así vigilar que aquellas empresas que prestan servicios públicos, efectivamente lleven a cabo una correcta gestión así como un correcto destino de sus fondos económicos; para

ser auxiliares del Registro de Electores a efectos de combatir la burocracia y facilitar los trámites, entre otras facultades que se señalan en la presente tesis.

2.- En caso de reinstaurarse los Consejeros Ciudadanos, se propone reformar la Constitución, a efectos de dejar muy claramente establecido cuáles son los procesos electorales en los que deben participar los partidos políticos, separando de esa categoría los procesos electorales que estén vinculados a las necesidades básicas de los ciudadanos de nuestra capital, y a los organismos de participación ciudadana.

3.- Es necesaria también una reforma constitucional del artículo 122, si se desea tener una reforma política completa en materia del Distrito Federal, en el sentido de respetar la voluntad ciudadana expresada en elección universal, libre, directa y secreta del jefe de gobierno del Distrito Federal, de manera tal que se elimine la "trampa constitucional" escondida en dicho artículo al facultar a la cámara de senadores y además a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para remover, por simple mayoría, al jefe de gobierno del Distrito Federal "por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal", lo cual no deja de ser un concepto altamente subjetivo, y que además no hace sino alejarnos de la tan anhelada y mencionada reforma política. También en dicho artículo 122 constitucional, concretamente en el inciso f) de la fracción V de su Base Primera se establece que en las elecciones locales del Distrito Federal sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional, a diferencia de lo que sucede en los demás Estados de la República, en los que sí pueden existir partidos locales o regionales, lo cual no

denota sino un claro temor a que los grupos intermedios y organizaciones ciudadanas independientes lleguen a adquirir "de facto", la fuerza que merecen.

Asimismo sería preciso que el jefe de gobierno del Distrito Federal tuviera plena autonomía para fijar los montos de endeudamiento de la capital, ya que actualmente los montos de endeudamiento superiores a los aprobados por el Congreso de la Unión, deberán ser aprobados por el Congreso mismo, a partir de las propuestas expuestas a éste por el titular del ejecutivo.

El simple hecho de que el Distrito Federal tenga una naturaleza jurídico-política propia, al ser el asiento de los poderes federales, no justifica lo establecido en dicho artículo 122 constitucional, ya que no estaremos en presencia de un verdadero federalismo, mientras la autonomía político-económico-administrativa de su capital y del asiento de los poderes federales, no esté constitucionalmente garantizada.

Debemos estar conscientes de que en México como en el mundo en general, el sistema representativo y los partidos políticos se encuentran en crisis, una crisis propiciada en buena medida por el descuido de las instituciones que mermaron la representación ciudadana descuidando la defensa de intereses y desconociendo la realidad. Todo ello, hace que la necesidad por involucrar a los ciudadanos que reclaman cada vez con mayor fuerza el ser escuchados y ser partícipes de las decisiones que de una u otra forma afecten su vida cotidiana, sea cada vez mayor.

No podemos dejar a un lado, la enorme responsabilidad que pesa sobre la ciudadanía en general, de asumir su derecho y correlativa obligación de participar de forma responsable, ordenada y legal en la vida política de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA**LIBROS**

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del Derecho Administrativo. Primer Curso, 9a. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1990.

ARTEAGA NAVA, Elisur, La controversias constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco; México: Ed. Monte Alto, S.A. de C.V., 1996.

BARRAGAN BARRAGAN, José, Principios sobre el federalismo mexicano: 1824, 1a. ed.; México: Colección Conciencia Cívica Nacional del Departamento del Distrito Federal, 1984.

CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 6a. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1983.

CASTELAZO, José R., Ciudad de México: reforma posible, escenarios en el porvenir, 1a. ed.; México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1992.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, 4a. ed.; México: H. Cámara de Diputados LV Legislatura y Miguel Angel Porrúa, 1994, tomo XI.

Diccionario jurídico mexicano, 3a. ed; México: Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., Ed. Porrúa, S.A., 1989.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 30a. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1991.

HERNANDEZ-GAONA, Pedro Emiliano, Derecho municipal, 1a. ed.; México: Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., 1991.

Ley de Participación Ciudadana. Serie debates Pleno; Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1996, No. 3.

LIRA, Andrés, La república federal mexicana. Gestación y nacimiento; México: Obra conmemorativa de la fundación de la república federal y de la creación el Distrito Federal en 1824, tomo VII.

Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano; México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación, 1991, cuaderno No. 19.

MARTINEZ ASSAD, Carlos, ¿Cuál destino para el Distrito Federal? ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital, 1a. ed.; México: Ed. Océano, 1996.

ORTEGA LOMELIN, Roberto; Federalismo y municipio, 1a. ed.; México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, 10a. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1991.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo, legislación y jurisprudencia, 15a. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1992.

TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1957; México: Ed. Porrúa, S.A., 1957.

ZIMMERMAN, Joseph F., Democracia participativa. El resurgimiento del populismo, 1a. ed.; México: Ed. Limusa, S.A. de C.V., 1992.

REVISTAS

Ars Iuris (Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana), México, No. 12, 1994.

Ciudades, México, No. 24, octubre-diciembre de 1994.

El Cotidiano, México, Año 12, marzo-abril de 1996.

El Cotidiano, México, Año 12, mayo-junio de 1996.

El Foro, México, 4a. época, Nos. 8-10, 1955.

Estudios jurídicos en homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., 1995.

Gobernabilidad. Técnicas, problemas y resistencias, México, Boletín trimestral del Centro de Estudios de la Gobernabilidad, A.C., No. 1, Año 1, abril-mayo-junio de

Lex, México, 3a. época, Año III, febrero de 1997.

PERIODICOS

El Día. Ciudad de México, D.F., 24 de mayo de 1995.

Excélsior. Ciudad de México, D.F., 24 de enero de 1996.

Excélsior. Ciudad de México, D.F., 9 de febrero de 1997.

Reforma. Ciudad de México, D.F., 20 de octubre de 1995.

Reforma. Ciudad de México, D.F., 14 de noviembre de 1995.

El Universal: Ciudad de México, D.F., 5 de junio de 1996.

LEGISLACION

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, introducción de Manuel Ovilla Mandujano; México: Departamento del Distrito Federal. Colección Legislación. Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, 1984.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana.

DIVERSA DOCUMENTACION

SUAREZ CAMACHO, Humberto, Estudio en relación con el amparo en revisión promovido por Manuel Camacho Solís, 1996.

Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 3 de febrero de 1997, en relación al amparo en revisión No. 2996/96 promovido por Manuel Camacho Solís contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades.