

36
2 Es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA TRANSFORMACION DE LA ORGANIZACION JURIDICO POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL”.



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JAIME ARAIZA HERNANDEZ

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



ASESOR: LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO.

1998.

560628



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de abril de 1998

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

El pasante de esta Facultad ARAIZA HERNÁNDEZ JAIME, con número de cuenta 9152702-0, ha elaborado la tesis denominada "TRANSFORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN JURÍDICA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del Lic. Horacio Castellanos Coutiño, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

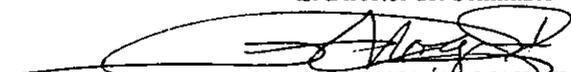
Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO

c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

Lic. Horacio Castellanos Coutino

México, D. F., 3 de Abril de 1998.

LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO ADMINISTRATIVO.
P R E S E N T E .

Distinguido señor Director:

Habiendo sido autorizado por ese Seminario a su merecido cargo, para dirigir y supervisar la tesis del Pasante de Derecho, Jaime Araiza Hernández, que elaboró bajo el nombre de "LA TRANSFORMACION DE LA ORGANIZACION JURIDICO POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL"; me permito manifestar a usted que a mi juicio, el trabajo en cuestión reúne los requisitos de fondo y forma reglamentarios para que su autor sustente el examen profesional correspondiente.

Aprovecho la oportunidad, para expresar a usted, que en mi opinión, se trata de un trabajo desarrollado en forma congruente, sistemática y de excelente contenido, tanto por la bibliografía consultada, como por los juicios personales de su autor.

Sin otro particular, me es muy grato reiterarle las expresiones de mi más alta y distinguida consideración.



A mis Padres

A la Facultad de Derecho

*A la Universidad Nacional
Autónoma de México*

*A la Maestra Patricia Villalobos
In memoriam*

**LA TRANSFORMACIÓN DE LA
ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICA DEL
DISTRITO FEDERAL**

**Jaime Araiza Hernández
abril de 1998**

ÍNDICE

NOTA PREELIMINAR.....	6
INTRODUCCIÓN.....	8

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL.

I.I Antecedentes.....	12
I.II Constitución de 1824.....	15
I.III Régimen Unitario (1836-1846).....	28
I.IV Constitución de 1857.....	32
I.V Constitución de 1917.....	38
I.VI Reformas Constitucionales de 1928.....	45

CAPÍTULO II: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

II.I Ley de 1928.....	48
II.II Ley de 1941.....	54
II.III Ley de 1970.....	63
II.IV Ley de 1978.....	76
II.V Ley de 1994.....	82

CAPÍTULO III: EL PROCESO DE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

III.I La Formación y el Ejercicio del Poder Político en el Distrito Federal.....	94
III.II El Proceso de Transición.....	109

III.III La Reforma de 1987.....	116
III.IV La Reforma de 1993.....	121
III.V Estatuto de Gobierno (Publicación Original).....	133
III.VI Ley de Participación Ciudadana.....	153

CAPÍTULO IV: EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL A LA LUZ DE LAS REFORMAS DE 1996 A LA CONSTITUCIÓN Y DE 1997 AL ESTATUTO DE GOBIERNO

IV.I Antecedentes Inmediatos de la Reforma.....	155
IV.II La Función Legislativa.....	158
IV.III La Función Ejecutiva.....	165
IV.IV La Función Jurisdiccional.....	172
IV.V La Administración Pública del Distrito Federal en Relación con las Reformas de 1996 a la Constitución y de 1997 al Estatuto de Gobierno.....	174
IV.V Las Reformas y la Participación de la Sociedad en el Gobierno de la Ciudad.....	182

CAPÍTULO V: LA REALIDAD SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS PERSPECTIVAS DE UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO

V.I Entorno Social.....	187
V.II La Gobernabilidad de la Democracia.....	191
V.III Perspectivas de Gobierno y Administración Pública en el Distrito Federal.....	194
V.IV Hacia un Gobierno Incluyente y Basado en la Participación.....	201
CONCLUSIONES.....	205
BIBLIOGRAFÍA.....	223

NOTA PREELIMINAR

Al terminar mis estudios universitarios, comencé a pensar en un tema de Tesis profesional. Desde que en la Facultad de Derecho, cursé las materias de Teoría del Estado, Ciencia Política y Derecho Constitucional, me ha llamado poderosamente la atención el de la reforma democrática del Estado.

Consideré, que para abordar dicho tema, habría que estudiarlo desde un punto de vista totalizador, a partir del cual, aún cuando se trate de una Tesis de Derecho, se conciba al Estado desde un enfoque global, como un fenómeno dentro de un tiempo y lugar determinado y no como una abstracción exageradamente jurídica, concepción que si bien es útil para determinadas cuestiones, me parece inadecuada cuando se pretende estudiar a la relación que se establece entre una Sociedad y el sistema por el cual se organiza políticamente.

Por tanto, consideré que la investigación debía tener un marco conceptual, que permitiera entender a las relaciones jurídicas que se establecen entre gobernantes y gobernados, como resultado y parte de un fenómeno mucho más complejo de relaciones sociales, esto es, vinculando estrechamente a lo jurídico con lo político y con lo social, tomando a esta tres categorías de análisis como partes integrantes e interactuantes de una Sociedad.

Sin lugar a dudas era necesario definir el objeto de estudio de manera más específica, ya que la generalidad de la Reforma del Estado, resulta sumamente amplia. El problema era encontrar un tema concreto que me permitiera abordar parte de estas cuestiones. La respuesta me la

dio mi experiencia profesional de los últimos tres años, adquirida en el Departamento del Distrito Federal, en la Delegación Álvaro Obregón, en donde tuve la oportunidad de trabajar directamente con las comunidades. A través de esta experiencia, he reflexionado en torno a dos aspectos muy concretos de las funciones del Estado: la de gobernar y la de administrar.

Por otra parte, tuve la oportunidad de seguir desde una óptica muy especial, gracias al trabajo, el proceso jurídico político mediante el cual se está transformando el Gobierno del Distrito Federal. Esto me ha llevado a considerar que, en esta innegable modificación de las estructuras de Gobierno de la capital, se presentan de manera más concreta y más factibles de estudiar, aspectos que de manera general me hubieran sido muy difíciles de analizar.

En la construcción del marco conceptual, fue determinante en mi vida académica, la maestra Patricia Villalobos, a quien dedico este trabajo, como un agradecimiento póstumo, por su permanente disposición a la enseñanza y sobre todo por su afán por sembrar en nosotros, sus alumnos, la semilla de la desconfianza hacia el conocimiento dogmático. Por todo ello, querida maestra: gracias, espero algún día poder mostrar que las lecciones no fueron en vano.

De igual forma, quiero hacer manifiesto mi profundo agradecimiento al Doctor Manuel Díaz Infante, de quien recibí la invaluable oportunidad de iniciar en el servicio público, a él y al Licenciado Manuel Montes, por su confianza y apoyo: gracias

Finalmente y de manera muy especial, agradezco al Licenciado Horacio Castellanos Coutiño, por su orientación y guía respetuosa en la elaboración de éste trabajo.

INTRODUCCIÓN

México, vive un periodo de profundos cambios en sus estructuras, asistimos a una etapa en la vida del país, en la que la transformación, es quizá, la única constante. En este proceso de transición se comprende un universo de tendencias y cambios inacabados que determinan una coyuntura histórica, cuyo desenlace es aun incierto.

Esta transición, caracterizada por el fin de un sistema donde la articulación vertical del poder era el sustento de la estabilidad nacional, plantea la necesidad de redefinir a las relaciones entre Estado y Sociedad.

En éste contexto, a partir de mediados de los años ochenta, el Distrito Federal ha sido objeto de un cambio trascendental en su organización jurídica política. La transformación de ésta, tiene como rasgo fundamental, ser un proceso eminentemente liberalizador, por el cual se rearticulan las relaciones del poder, constiuyéndose nuevas relaciones basadas en principios de mayor equilibrio al interior del poder institucionalizado, en lo que se ha llamado de manera genérica la Reforma Democrática del Distrito Federal.

El presente trabajo tiene por objeto, el estudio de la transformación de la organización jurídico política del Distrito Federal, tomando como base el análisis retrospectivo de la legislación que ha normado a las estructuras de poder público de esta entidad, en relación con el contexto político del que estas estructuras jurídicas son producto. A partir de ello se pretende, describir y dimensionar a las reformas legales que al respecto han existido, para , finalmente estar en posibilidades de reflexionar de manera próspectiva sobre la viabilidad de la

implementación del Gobierno Democrático que muchos pretendemos para nuestra Ciudad.

La transformación del régimen político del Distrito Federal se aceleró dramáticamente en 1996, mediante las reformas constitucionales que modifican de manera fundamental a la forma de Gobierno. Aun bajo el criterio más radical, es innegable que constituyen un avance dentro de un proceso de democratización. Por estas razones considero oportuno un estudio de la transformación del sistema político jurídico del Distrito Federal donde se analice, primordialmente a las reformas del artículo 122 constitucional de 1996 y a las de 1997 al Estatuto de Gobierno, considerándolas dentro de un proceso de democratización, bajo una óptica, que conservando su carácter jurídico, intente ser más amplia en el análisis del contexto de las relaciones de Derecho Público, entendiéndolas como subsistemas interactuantes en lo político y social.

De la reflexión sobre las posibilidades de éxito y por tanto de permanencia de un Gobierno electo democráticamente para el Distrito Federal, llegué a la conclusión de que en este aspecto la eficacia de la Administración Pública es determinante.

Lo anterior se debe a que es a través de la Administración Pública que se efectúan la mayor parte de contactos en la relación entre ciudadanos y Gobierno, además de ser el instrumento mediante el cual se realizan programas y proyectos gubernamentales.

Por ello, el presente estudio, se enfoca a los aspectos administrativos que la Reforma Política del Distrito Federal pudiera traer, para lo cual es indispensable conocer las formas anteriores de la organización de la Administración Pública del Distrito Federal.

Es decir, vincular a la reforma del régimen político del Distrito Federal con sus posibles consecuencias en cuanto a gobernabilidad y mejoramiento de la Administración Pública.

Se trata de analizar al proceso democratizador del Distrito Federal., pero considerando que la democracia no es más que un medio, no un fin, entendiéndola, siguiendo a Bobbio, en su sentido formal, como reglas de participación política. Para que la reforma política no sea un fracaso, debe de traducirse primero en un nuevo contrato social que aliente la gobernabilidad y que por otra parte, dado que el contenido de la reforma se refiere en gran medida al titular del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, siendo éste la cabeza de la Administración Pública, es necesario que exista congruencia entre el sentido de la reforma y las relaciones cotidianas que se dan entre gobernados y autoridades administrativas.

El tema de la Administración Pública se abordará desde el punto de vista del Derecho Administrativo, pensando que las últimas reformas constitucionales tendrán repercusión en las legislaciones reglamentarias que son de carácter administrativo, para que estas normas no sean letra muerta requerirán de una fuerte dosis de gobernabilidad.

Mucho se ha tratado la crisis de gobernabilidad de la Ciudad de México; como se pretende demostrar en este estudio, la reforma pretende solucionarla, esa solución habrá de darse en gran medida por la eficiencia de las acciones de gobierno y esta eficiencia dependerá del marco que en el campo del Derecho Administrativo se le de.

Si se pretende realizar un estudio de este tipo resulta indispensable vincularlo estrechamente con el Derecho Constitucional, ya que son las instituciones de Derecho Constitucional las que se vinculan más estrechamente con la juridificación de las relaciones sociales, por ello en esencia esta Tesis es un estudio Constitucional-Administrativo, que aborda o contextualiza aspectos sociopolíticos, de tal manera que el hilo conductor del presente trabajo es la transformación de la organización jurídica del Distrito Federal para su gobierno y

administración, desde una óptica que pueda tener la suficiente amplitud para considerar a esta transformación jurídica como resultado de un entorno político, económico y social que lo determina.

El hilo conductor es la evolución jurídica, por ello y por tratarse de una Tesis de Derecho, la mayor parte de la investigación es sobre la transformación del gobierno del Distrito Federal. En principio en su aspecto constitucional y en segundo término, administrativo, desarrollando un análisis cronológico de evolución y transformación de sus instituciones, hasta la última reforma, a partir de la cual, se abordarán las posibles consecuencias de ésta y los posibles caminos que pueda tener el Gobierno del Distrito Federal., en lo que a su marco normativo se refiere.

CAPÍTULO I

I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL.

I.1 ANTECEDENTES.

En los primeros años posteriores a la conquista de la Gran Tenochtitlan, los españoles introducen el antiguo sistema municipal castellano, para la organización político administrativa de las ciudades que se iban fundando. En lo que actualmente es el Distrito Federal , primero se establece el Ayuntamiento de Coyoacán en 1521, que posteriormente se traslada a la Ciudad de México, sin que se conozca con exactitud la fecha en que se instituye, ya que las actas anteriores al 8 de Marzo de 1524 se encuentran extraviadas.

El primer decenio de la época colonial se caracteriza por la rudimentaria organización. Los límites municipales no estaban bien delimitados y abarcaban descomunales extensiones . Durante este periodo el Ayuntamiento de la Ciudad de México adquirió una gran importancia, ya que tomaba decisiones que trascendían a toda la Nueva España.

En 1529 se establece la Real Audiencia, como órgano máximo de gobierno para toda la Colonia y en 1535 se designa al primer Virrey. Queda, entonces, la Real Audiencia como supremo tribunal y órgano consultivo, teniendo, al igual que el Virrey, su sede en la Ciudad de México, se confirma así, la vocación de ésta como capital política del

territorio, situación que se da sin duda por la enorme importancia que había tenido el antiguo poderío de México-Tenochtitlan en el mundo indígena.

En 1539 se decreta la jurisdicción de la Ciudad, la que abarcaba 15 leguas radiales, partiendo del centro, se le sitúa en la Provincia de México que comprendía los territorios de los que actualmente son los Estados de México, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Morelos, Guerrero Veracruz, Tabasco, Michoacán, Guanajuato, Distrito Federal y una parte de San Luis Potosí y de Colima.

A la ciudad se le dividía en dos porciones o trazas: la interior, que era exclusiva para los españoles y la exterior para indígenas y castas; ésta a su vez se subdividía en cuatro barrios .

El Ayuntamiento de la Ciudad de México, varió en su integración a lo largo del periodo Virreinal, en un principio se integró con un Alcalde Mayor, dos alcaldes comunes, un escribano, un mayordomo y ocho ediles, que aumentaron a doce en 1528.

Las funciones de este ayuntamiento consistían, de manera general, en el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones; en la formación de ordenanzas, que debía de aprobar el virrey; en la supervisión de obras a excepción de aquellas que se reservaban a la Audiencia; en el cuidado del aprovechamiento común de los terrenos de pastos y montes, y en el repartimiento, de conformidad con la Cédula Real de 4 de abril de 1532, de las tierras, aguas y abrevaderos.

En 1682, cambia la estructura del ayuntamiento, para componerse de la siguiente manera:

Un Corregidor, con funciones de inspección y de máxima autoridad administrativa.

Dos alcaldes ordinarios que conocían, en primera instancia, de los asuntos entre españoles y de los de entre españoles e indígenas;

prestaban auxilio para la ejecución de sentencias provenientes de tribunales eclesiásticos, y suplían al Corregidor en sus ausencias.

Un número indeterminado de regidores, que tenían como funciones administrar la ciudad, la policía, el abasto, expedición de licencias, salud pública, defensa de prerrogativas comunes, y expedir ordenanzas.

Un alguacil Mayor quien tenía bajo su responsabilidad la detención de los delincuentes y el cumplimiento de las ordenanzas y demás disposiciones de tipo penal.

Un procurador general quien era el encargado de defender los derechos de los súbditos frente al ayuntamiento.

Un síndico y un alférez, quienes participaban en el cabildo.

En 1786 se suprime en definitiva a los alcaldes mayores, creándose los subdelegados para el cumplimiento de las funciones del corregidor en las poblaciones donde éste no se encontrase. Además, se transforma la división territorial del territorio de la Nueva España, partiéndose en intendencias, las que a su vez, se subdividían en partidos.

La Constitución de Cádiz, aún con su breve vigencia en nuestro país, significa un importante antecedente, en la evolución de las formas de gobierno de Ciudad de México, ya que en gran medida, debido a las presiones de los diputados provenientes de los territorios de ultramar, entre los que destacó Don Miguel Ramos Arizpe, las cortes reunidas en Cádiz incorporaron a esta primera constitución monárquica española la autonomía del ayuntamiento, la elección popular y directa de sus miembros, así como la supresión de los cargos hereditarios y perpetuos, que en muchos de los casos, también eran enajenables.

I.II CONSTITUCIÓN DE 1824.

El origen del Distrito Federal se encuentra en el artículo 50 fracción XXVIII de la primera constitución federal que rigiera en nuestro país, dicho ordenamiento estipulaba:

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

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado ¹

El citado precepto pone de manifiesto varias consideraciones que resultan interesantes de analizar, además de ser un pretexto útil para reflexionar en torno a los orígenes de nuestro sistema federal y a la necesidad de un lugar sede de los poderes federales distinto a los Estados integrantes de la federación.

De tal modo que en este capítulo de antecedentes constitucionales se abordarán interrogantes que me parecen medulares para la comprensión de la génesis y desarrollo conceptual de la figura del Distrito Federal.

Dichas consideraciones partiendo de una retrospectiva histórica, permitirán entender con mayor amplitud la naturaleza jurídica del Distrito federal, por ello siendo su origen la constitución de 1824 me parece indispensable plantear los siguientes cuestionamientos en torno a ella: ¿porqué un régimen federal?, ¿porqué la creación del Distrito federal?, ¿porqué en la Ciudad de México? Y finalmente ¿como se gobernaba ?

a) El origen del Federalismo.

¹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1995, p. 175

Resulta obvio que el origen del Distrito Federal está íntimamente ligado al de la federación, por ello es indispensable realizar brevemente una reseña histórica sobre el surgimiento de nuestro federalismo, así como algunos señalamientos en torno a esta forma de organización estatal.

Con el triunfo del Plan de Casa Mata encabezado por Antonio López de Santa Anna, con el que se pone fin al imperio de Iturbide, comienza el proceso que llevaría vertiginosamente a nuestro país a constituirse en una república federal. El principal objetivo de dicho Plan era la reinstalación del Congreso que el emperador había disuelto. Reinstalado el Congreso éste convocó a elecciones para la formación de un nuevo Constituyente, es de destacarse que, como asienta el maestro Burgoa: *"El Plan de Casa Mata dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista. Al conocerse su proclamación varias provincias, entre ellas Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, se adhirieron a él a través de sus respectivas diputaciones, no sin que éstas deliberaran ampliamente acerca de la conveniencia de su adopción."*² Por otra parte cinco días antes de la publicación de la Convocatoria para la elección del Constituyente, es decir el 12 de junio de 1823, el Congreso emite lo que se ha denominado el *"voto del congreso"* en el que se declara que éste se manifiesta por el sistema de República Federada.³

El Congreso Constituyente se instaló formalmente el 7 de noviembre de 1823. Como tarea inicial se procedió a la formación de una Comisión que redactara lo que posteriormente se conocería como el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que se discutió del 3 de diciembre de 1823 al 31 de Enero de 1824, fecha en que se aprobó.⁴ Con su aprobación se aseguró la existencia del sistema federal, ya que este cuerpo normativo, formado por 36 artículos, establecía en sus

² Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1973, p.488.

³ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1961, p.101.

⁴ Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, op. Cit. P. 153.

artículos quinto y sexto lo siguiente : *"Art. 5° La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.*

*Art. 6° Sus Partes integrantes son Estados independientes , libres y soberanos , en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior , según se detalle en esta acta y en la constitución general."*⁵

El 1° abril de 1824 comenzaron las discusiones en torno a la Constitución, misma que fue firmada el 4 de octubre del mismo año, y su artículo 4° indica que México adoptaba el sistema Federal y en el 5° se señalaba a las partes integrantes de la federación. El maestro Burgoa comenta que esta constitución *"fijó los principios cardinales sobre los que se organiza y opera el régimen federativo, como son los de participación de las entidades federadas en el gobierno legislativo nacional y en la elaboración de las reformas y adiciones constitucionales ; autonomía en lo que a su órbita interior incumbe; y respeto a las prescripciones del código fundamental"*.⁶

De esta manera se implanta en nuestro país el primer régimen federativo, en torno al cual se han planteado por los doctrinarios diversas interpretaciones, que se pueden resumir en dos vertientes : la primera, quienes afirman que la formación de esta primera República Federal se debió a una interpretación extralógica del sistema de Estados Unidos de Norteamérica y de su constitución de 1787 ; la segunda, quienes señalan que el régimen federal se adopta ante la posible desunión de la joven Nación y en virtud de acontecimientos acaecidos en los últimos años de la dominación española que dieran origen a una descentralización fundamental en el posterior desarrollo del federalismo mexicano, particularmente se hace referencia a la llamada Constitución de Cádiz de 1812 , señalando que el sistema de diputaciones provinciales impulso la conciencia de autonomía regional en las diversas provincias.

⁵ Idem.p.154

⁶ Ignacio Burgoa. Op. Cit. P.496

Los primeros señalan que el constituyente de 1824, en su afán de imitar a la federación estadounidense, copió la forma de organización estatal sin que mediara un proceso histórico similar al de la nación vecina, donde de manera natural se gestó el federalismo, ya que desde su organización colonial, las trece colonias que le dieran origen a ésta nación, gozaban de autonomía e identidad propia con respecto a sus similares. Estas colonias independientes entre sí formaron un pacto de unidad para, en primer término, lograr su emancipación de la metrópoli, posteriormente para crear las condiciones que permitieran la viabilidad de su independencia. De manera tal, que en el citado país, el pacto federal se da entre verdaderos Estados independientes, que se encontraban desunidos y deciden formalizar su unidad sometiéndose a un poder central pero conservando su autonomía. Esta situación no se daba en nuestro país, donde la organización colonial había sido tradicionalmente centralizada y donde existía una clara situación de dependencia de los territorios integrantes de la Nueva España hacia la capital del virreinato. Es por lo anterior que quienes consideran al federalismo de la Constitución de 1824 como una copia sin fundamento de la constitución norteamericana, señalan que en el caso de nuestra nación no había el elemento o presupuesto lógico para que se diera una unidad, esto es, no se podía unir lo que ya estaba unido.⁷

Frente a esta posición se encuentra la que defiende que el federalismo se da más por factores endógenos que por un afán de imitación. En primer lugar se considera que un antecedente fundamental para el desarrollo de nuestro federalismo es la constitución de Cádiz y la organización y representación que ésta determina para las provincias coloniales a través de diputaciones con facultades para autodeterminar importantes aspectos de la vida pública. Aun cuando su vigencia fue efímera, debido a las interrupciones producto de la falta de observancia

⁷ Entre los autores que defienden esta posición se ubican Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. p. p. 98-102. Y Serafín Ortiz Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Cultura, México 1961, p. 279.

impuesta por el virrey Venegas y por el desconocimiento de la Monarquía moderada ordenada por Fernando VII al restaurar el absolutismo, el sistema de representación provocó que se alentara la descentralización con respecto a la capital del virreinato y que en la conciencia de sus naturales se impulsarán sentimientos de identidad al estar ante la posibilidad de elegir a sus representantes. En el breve lapso de su primera vigencia la aplicación de la constitución de Cádiz determinó la creación de 6 Diputaciones Provinciales para el territorio de la Nueva España: en la capital, en San Luis Potosí, en la Nueva Galicia (actualmente Jalisco), en Mérida de Yucatán, en Monterrey para las provincias internas de oriente y en Durango para las provincias internas de occidente, cada una gobernada por su correspondiente diputación, en 1820 se restablece la monarquía constitucional, reinstalándose las diputaciones provinciales y creándose otras más como la de Valladolid, para 1823 el territorio nacional estaba dividido en 23 provincias.⁸ Las de Guanajuato, Sonora, Coahuila, Nuevo León, Tejas, Chihuahua, Durango, Nuevo México, Michoacán, Oajaca de Antequera, Puebla de los Angeles, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo Santander, México, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Guadalajara, Yucatán, Zacatecas, Las Californias y Colima.

Otro antecedente que la doctrina reconoce como primordial en el desarrollo de nuestro federalismo, es el ideario insurgente plasmado en documentos como los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán en 1814, en ambos se manifiesta la formación del gobierno nacional con participación de representantes provinciales.⁹

Por último y constituyendo un elemento político fundamental se menciona la posible desintegración del territorio nacional de haberse

⁸ Jorge Carpizo, Sistema Federal Mexicano, Los Sistemas Federales del Continente Americano, coedición U.N.A.M. Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p.468.

⁹ Ignacio Burgoa, Op. Cit., p.478.

implantado un sistema centralista, ya que varias provincias amenazaron e incluso proclamaron su separación antes de la firma de la Acta Constitutiva de la Federación, de modo tal que Estados como Tabasco y Yucatán declararon su independencia, de igual forma que la provincia de Guadalajara adoptó el nombre de Estado Libre de Jalisco y se convocó a un constituyente local, ejemplo que fue seguido por provincias como las de Zacatecas, Oaxaca y México. Así de manera intempestiva se generó una conciencia de identidad local que derivó en la adopción del sistema federal. Atinada me parece que resulta la cita que al respecto hace Ignacio Burgoa de Jesús Reyes Heróles quien en su obra el Liberalismo Social mexicano señala: *"En ningún punto el Congreso fue tan obligado a obedecer como en la adopción del sistema federal y esto es en un momento en que todavía el centralismo no era definición de antiliberalismo . En ningún tema la voluntad general se exterioriza tanto como en el de que la República fuese federal . Las tendencias eran tales, que no digamos el pronunciamiento centralista del Congreso, una mayor dilación en la resolución federalista habría desatado fuerzas centrífugas imprevisibles. Es cómodo ver estas fuerzas como simples grupos políticos locales sin raíces y guiados por el puro aspirantismo como entonces se decía ; pero en el fondo , esto es disminuir y ocultar el problema. Las manifestaciones federalistas eran de emancipación, y sólo así se explica su reciedumbre, de fuerzas reales no carentes de profundidad. "* ¹⁰

Por lo antes expuesto me parece necesario reconocer que aun cuando es innegable la influencia de la constitución norteamericana de Filadelfia, en el primer constituyente, situación que como analizaremos es manifiesta en el caso del Distrito Federal, es igualmente fehaciente que la adopción del federalismo se da por circunstancias políticas internas y por los anhelos emancipatorios y libertarios propios de los representantes de las diversas regiones.

¹⁰ Ibidem, p. 492

b) Las Formas de Estado, el sistema federal.

Antes de entrar en el debate sobre la determinación del constituyente de 1824 para crear un Distrito Federal, creo necesario abrir en esta etapa de la investigación un paréntesis que particularice sobre las características de los regímenes federales y su clasificación en lo que los constitucionalistas y algunos clásicos de la Teoría del Estado han denominado como formas de Estado, dividiéndolos en sistemas unitarios , sistemas federados y confederados.

Los Estados unitarios son aquellos que tanto en el aspecto político como constitucional forman una unidad, con un solo gobierno¹¹. En donde como explica el Dr. Máximo Carvajal se: *"supone el reconocimiento de los departamentos hacia un departamento central de donde emanan las decisiones que deben ser acatadas por sus integrantes."*¹²

La confederación como explica Miguel de la Madrid *"es una vinculación entre estados , creada por un pacto internacional , que da lugar a un poder que se ejerce de modo inmediato, sobre los estados miembros y no sobre los individuos"*.¹³

El Estado Federal se compone por una unión o alianza entre sus partes que, conservando autonomía para su gobierno interior, crean un ámbito competencial superior al cual se someten. Para Kelsen , aun cuando no reconoce plenamente la clasificación de formas de Estado referida, el elemento distintivo del Estado Federal es la autonomía constitucional de que gozan sus partes "por el hecho de que el órgano legislativo de

¹¹ Miguel de la Madrid Hurtado, Elementos de Derecho Constitucional, Icap. México, 1982. P. 325

¹² Máximo Carvajal Contreras, Sistemas de Gobierno de las Grandes Ciudades, Distrito federal sociedad, gobierno y justicia. Coedición Miguel Angel Porrúa Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1997, p.118.

¹³ Miguel de la Madrid Hurtado, Op. Cit. p.326.

cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad,"¹⁴

Por su parte Ignacio Burgoa apunta 4 características, que a su parecer son las peculiaridades distintivas de los regímenes federales:

- “ 1. Autonomía democrática de las entidades (Estados o provincias , pues la denominación es intranscendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos , legislativos y judiciales;*
- 2. Autonomía constitucional , traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional;*
- 3. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias comprendidas en la órbita federal;*
- 4. Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional , tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la constitución general.”¹⁵*

Miguel de la Madrid apunta como elementos característicos de esta forma de Estado: a) la existencia de un gobierno central común a todo el territorio; b) se compone por varias entidades que han cedido su soberanía , por lo cual carecen de personalidad jurídica internacional y C) la intervención de las entidades en la formación de las leyes federales.¹⁶

Hans Kelsen argumenta que la distinción obedece a los diversos grados de centralización o descentralización de la validez de las normas jurídicas. De este modo existen normas que tienen validez en todo el territorio, las que serían pertenecientes a un orden centralizado, y las de validez en ámbitos locales que constituirían parte de ese orden descentralizado. La diferencia entre los Estados unitarios y los

¹⁴ Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, U.N.A.M., México, 1988.p.388.

¹⁵ Ignacio Burgoa, El Estado, Porrúa, México, 1970. p. 212

¹⁶ Miguel de la Madrid, Op. Cit. p.327.

federados consistiría entonces en el grado de descentralización de la formación y aplicación de las normas: en el Estado unitario estas son centralizadas, aplicables a todo el territorio. El Estado Federal "se compone de normas centrales válidas para todo el territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados "componentes" (o miembros). Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la federación, mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales"¹⁷, los postulados de Kelsen al respecto han sido criticados por diversos teóricos¹⁸; sin embargo es de destacarse la utilidad de esta distinción para analizar el problema de competencias local y federal.

c) La Creación del Distrito Federal, ubicación de éste en la Ciudad de México.

El Congreso Constituyente de 1824 determinó que los Poderes Federales residieran en un territorio distinto al de los Estados, lo anterior es sin duda producto de la influencia del sistema norteamericano en el ánimo de los legisladores, el único antecedente que en 1824 se tenía de un Estado "moderno", con una forma de gobierno republicana, democrática y sobre todo federada era el del vecino del norte. El Constituyente, casi sin discutir al respecto consideró como imperiosa la necesidad de crear una ciudad federal, emulando la ciudad de Washington en el Distrito de Columbia, gobernada directamente por los Poderes Federales y fuera del territorio de las entidades integrantes de la federación. Al respecto, me parece interesante transcribir parte del discurso de Fray Servando Teresa de Mier, pronunciado en la sesión del Congreso Constituyente del 23 de julio "... con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemania, que tan mal ha probado a nuestros hermanos del sur , conforme a la

¹⁷ Hans Kelsen, Op. Cit. p. 376.

¹⁸ Ignacio Burgoa realiza en su libro "El Estado" un análisis de la teoría descrita, argumentando que la descentralización ocurre por igual en Estados unitarios y federados. Op. Cit. p.211

antigua proecia: ab a quilone pandetur omne malum. Del norte, si, de Norteamérica nos ha venido la idea de una ciudad federal que no pertenezca a estado alguno, y no de la necesidad, que los obligase a tenerla, ni nos obligue a nosotros. Es imposible probarla. No, son demasiado diversos en la constitución los objetos y atribuciones correspondientes a los supremos poderes de los que tocan a las legislaturas de los estados, para que necesariamente huyan de contradecirse o chocarse, hasta hacer incompatible la residencia de ambos en una misma capital¹⁹. El insigne regiomontano no solo exhibe la tendencia de los congresistas por imitar el modelo norteamericano, sino que inaugura un debate que a la fecha no sólo se continua discutiendo, sino que es fundamental en la agenda política actual: la posibilidad de convivencia en un mismo territorio de poderes locales y federales sin que se genere conflicto entre ellos por sus diferentes ámbitos de competencia.

Con el proyecto de Constitución como guía, el Constituyente procedió a la formación de una comisión especial que "trataba de la localidad de los Supremos poderes"; ésta, presentó como primeras opciones a las ciudades de Celaya, San Miguel, Villa de Hidalgo y Salamanca, sin embargo el Congreso de Querétaro propuso ceder el territorio de su capital para que ahí se erigiera el asiento de los Poderes Federales, lo que provocó una discusión que se prolongó por casi tres meses, en torno a la conveniencia de trasladar los Poderes a la Ciudad de Querétaro, se presentaron argumentos a favor del traslado tales como la mayor cercanía con los estados del norte como Texas y Nuevo México. Al igual se formularon argumentos contrarios al traslado y a favor de que la residencia se ubicara en la Ciudad de México, por motivos no solamente históricos sino políticos, económicos, financieros, militares, culturales y de seguridad nacional, se consideró que era necesario que la antigua capital del virreinato de la Nueva España continuará siendo la capital de la naciente Federación. Entre la

¹⁹ Diario de Debates del Constituyente de 1824, Debates Legislativos 1824, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, México, 1992, p. 41.

argumentación a favor de la Ciudad de México de nuevo se distingue, Fray Servando Teresa de Mier en su alocución respecto a las bondades de ésta ciudad como sede del "Gobierno Supremo".

Finalmente, el 30 de octubre de 1824 el Congreso vota a favor del dictamen que distingue a México como "Ciudad Federal" , no sin antes haber superado la oposición del Congreso Constituyente del Estado de México , que se oponía a ceder el territorio de su capital. Por otra parte, considero interesante destacar el voto particular del Diputado por el Estado de Veracruz José María Becerra, en la sesión del Congreso General del 29 de octubre, que hace hincapié en la limitación de los derechos políticos de los vecinos de la Ciudad de México al convertirse ésta en la ciudad federal, perdiendo el derecho a elegir a sus propias autoridades y , en aquel momento, a participar equitativamente al número de su población, en la formación de los órganos que integraban el Congreso.²⁰

d) Forma de Gobierno.

El 20 de noviembre de 1824 se expide el Decreto que trata sobre la Ciudad de México como Distrito Federal y que determina la forma de su gobierno, mismo que a continuación se transcribe:

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

Artículo 2° Su distrito será el comprendido en el círculo cuyo centro será la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

²⁰ Ver el Discurso que pronunció ante el Congreso Constituyente en la sesión del 29 de octubre de 1824 el Sr. Becerra sobre que México no sea Ciudad Federal., Debates Legislativos 1824, Ibidem. P.71

Artículo 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.

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

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

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

Artículo 7° En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con el presente.

Artículo 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 residencia y verificar la traslación.

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

Artículo 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.²¹

La Constitución de 1824 no hace ninguna referencia a la organización Municipal, por lo que después de establecido el régimen republicano, continúan vigentes muchas disposiciones anteriores a la Independencia

²¹ Javier Aguirre Vizuet, Distrito Federal , organización jurídica y política, Porrúa, México, 1989.

referentes al gobierno local de los ayuntamientos, tal es el caso de la Ciudad de México, donde según se señala en el texto anteriormente transcrito, propiamente en el artículo 5°, permanece vigente la Ley de 1813 para el gobierno económico y político de la Ciudad.

Por lo anterior, la Ciudad conservaba su organización de Ayuntamiento, sólo que sin la figura del alcalde, cuyas funciones recaían en el Gobernador designado por el Gobierno General. Por otra parte, las rentas recaudadas en su municipalidad se destinaban a las generales de la Federación.

Mediante Decreto expedido el 11 de abril de 1826 se concede a los habitantes del Distrito Federal el derecho a elegir representantes a la Cámara de Diputados.

En Cuanto a la división territorial , en 1829 el Ayuntamiento pública una, basada en 8 cuarteles mayores y 32 cuarteles menores , esto es a partir de la división que databa desde la colonia. Esta municipalidad estaba integrada por las zonas de la ciudad de México, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Popotla, Azcapozalco, Ixtacala e Ixtapalapa.²² Desde el decreto que determinaba los límites del Distrito Federal y que data de 1824 habían quedado fuera poblados como Coyoacán , Xochimilco, Mexicaltlenango y Tlalpan , donde se estableció la capital del Estado de México hasta su traslado a Texcoco.

I. III RÉGIMEN UNITARIO (1836-1846)

a) Leyes Constitucionales de 1836

²² El Gobierno de la ciudad de México 1524-1992, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Departamento del Distrito Federal 1992, P. 21

Como es sabido, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1824 se inicia lo que a la postre sería la pugna entre liberales y conservadores, los primeros con una ideología republicana, democrática y federal, y a la postre anticlerical; los segundos defensores del centralismo y de la oligarquía, pugnaban por la defensa de los privilegios adquiridos por los de su clase durante la Colonia. La lucha entre ambas fuerzas políticas caracterizaría la inestabilidad del país por casi medio siglo, en el que nuestro territorio se vio envuelto en continuas guerras y turbulencias. Ambos partidos surgen y se contraponen de manera natural, ambos con el paso del tiempo radicalizan y depuran su ideario, y en ambos es notoria la fuerte influencia de un líder intelectual, por los liberales el Doctor José María Luis Mora; por el de los conservadores Lucas Alamán, quien en las líneas que a continuación transcribo, manifiesta en síntesis las particularidades del pensamiento conservador: *"Es el primero, conservar la religión católica...Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos ... Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansa sobre otras bases..."*²³.

En 1835 como reacción al intento de reformas liberales contra los privilegios eclesiásticos y militares del Vicepresidente Valentín Gómez Farías, se elige un Congreso dominado por conservadores, quienes extralimitándose en sus atribuciones constitucionales, violando el artículo 171 de la Constitución vigente, se erigieron en Congreso Constituyente, proclamando, primero una Ley constitutiva, denominada Bases para una nueva Constitución, con la que se cancelaba el Federalismo. Posteriormente expediría una nueva ley fundamental que bajo el título de Leyes Constitucionales, se dividía en 7 estatutos, por lo que se le conocería como Constitución de las siete leyes.

²³ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, Op. Cit. p. 199

Dicho ordenamiento era de tipo centralista, por lo cual cancelaba la figura del Distrito Federal., sin embargo la Ciudad de México continuaba siendo la capital de la República.

De acuerdo al sexto estatuto que trataba de "*La División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos*". El territorio nacional se dividía en Departamentos, éstos, en distritos que a su vez se dividían en Partidos (artículo 1°) . El territorio que había comprendido el Distrito Federal, pasó a formar parte del Departamento de México, integrado por trece distritos, dentro de los que se encontraba el de México, formado por tres Partidos , Coyoacán, el de Tlanepantla y el de la Ciudad de México.

Los Departamentos estaban bajo el mando de un Gobernador, con sujeción al Gobierno General(artículo 4°), dicho Gobernador era nombrado por éste de entre una terna propuesta por la Junta Departamental. Dicha Junta era un órgano colegiado, formado por siete ciudadanos electos de manera directa entre los habitantes de un Departamento. Las facultades y obligaciones de los gobernadores de Departamento se detallan en el artículo 7° del ordenamiento en referencia, de entre ellas se destacan:

" 7. Toca a los gobernadores:

- I. Cuidar de la conservación del orden público, en el interior del departamento*
- II. Disponer de la fuerza armada , que las leyes le concedan con ese objeto.*
- III. Cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del gobierno general y las disposiciones de la junta departamental, previa la aprobación del Congreso, en los casos que la necesiten según esta ley.*
- IV. Pasar al gobierno general, con su informe, todas las disposiciones de la junta departamental.*

- V. *Nombrar los prefectos , aprobar el nombramiento de los subprefectos del departamento, confirmar el de los jueces de paz y remover a cualquiera de estos funcionarios, oído previamente el dictamen de la junta departamental, en cuanto a su remoción.*
- VI. *Nombrar los empleados del departamento , cuyo nombramiento no esté reservado a ninguna otra autoridad.*
- VII. *Suspender hasta por tres meses, y privar de la mitad del sueldo por el mismo tiempo e los empleados del departamento.*
- VIII. *Suspender a los ayuntamientos del departamento , con acuerdo de la junta departamental .En el caso de que usen de alguna de las dos atribuciones anteriores , darán inmediatamente cuenta al gobierno general, para que éste , según sus facultades, determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión.*
- IX. *Resolver las dudas que ocurran sobres elecciones de ayuntamientos , y admitir o no las renunciias de sus individuos.*
- XI. *Excitar a los tribunales y jueces para la más pronta y recta administración de justicia, poniendo en conocimiento de las autoridades superiores respectivas las faltas de los inferiores.*
- XII. *Vigilar sobre las oficinas de hacienda del departamento, en los términos que prevendrá la ley.*²⁴

Por otra parte correspondía a la Junta Departamental, realizar en coordinación con el Gobernador las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía; examinar y aprobar las cuentas que debían rendirse respecto de la recaudación de impuestos. Dictar disposiciones relativas a la mejora y mantenimiento de edificios públicos y de fomento a actividades económicas, tales como las agropecuarias, comerciales o industriales.; así mismo tenía la facultad de iniciar leyes relativas a impuestos , educación pública, industria, comercio, administración, municipal y variaciones constitucionales.(artículo 14).

En cada cabecera de distrito se encontraba un prefecto que tenía por obligación conservar el orden público y vigilar el cumplimiento de las

²⁴ Ibidem. p .240

obligaciones de los ayuntamientos. Se designaba por cada Partido a un Subprefecto que tenía las mismas facultades del Prefecto por Distrito, bajo cuyas órdenes debía de conducirse.

El ayuntamiento se elegía popularmente, sin embargo su autonomía era mínima, ya que dependía del subprefecto por lo que el alcalde era prácticamente simbólico, con el tiempo la figura del subprefecto habría de convertirse en una presencia nefasta para las comunidades y constituía una clara limitación al desarrollo de la municipalidad.

b) Bases Orgánicas de 1843.

Las siete leyes regirían la vida pública del país hasta finales de 1841, cuando gracias al triunfo de los planes de Guadalajara y de la Ciudadela, y la puesta en marcha de las Bases de Tacubaya, se produce una de las tantas elecciones de Santa Anna, esta vez derrocando a Bustamante. Con lo que, de acuerdo al lo estipulado por las citadas Bases se desconocieron los poderes a excepción del judicial, haciéndose necesaria la formación de un nuevo Constituyente.

Durante el siguiente año se realizaron elecciones y se procedió a la formación de dos proyectos constitucionales, sin embargo, Santa Anna que en aquellos tiempos había hecho alianza con los centralistas, se valió del apoyo militar y de varios de sus característicos artificios para impedir que el congreso culminara con su tarea,. En diciembre de ese mismo año se procedió a la formación de una junta de notables que tendría como objetivo la expedición de una nueva ley fundamental, misma que con el Título de: *"Bases de Organización Política para la República Mexicana, fue publicada el 14 de junio de 1843."*

Dicho ordenamiento, con características más centralistas que las siete leyes, estuvo en vigencia durante 3 años. Disponía que el territorio

nacional se dividiera en Departamentos los que estarían a cargo de un Gobernador designado por el Presidente de la República y de un cuerpo colegiado denominado Asamblea Departamental que se integraba por un número de miembros variable entre 7 y 11 , este órgano colegiado tenía funciones legislativas, administrativas y de gobierno.

La Ciudad de México continuó, formando parte del Departamento y Distrito de México, mismo que conservó su división en tres partidos (México, Coyoacán y Tlanepantla.) , la figura de la prefectura permaneció al igual que los subprefectos.

En 1846 , se restituyó la vigencia de la constitución de 1824, misma que fue ratificada en el Acta de Reformas de 1847. Sin embargo su vigencia se vio limitada por la invasión Norte Americana y por la posterior dictadura que ejerciera de nueva cuenta Antonio López de Santa Anna quien restituyera el régimen centralista.

Con el triunfo del Plan de Ayutla y la posterior expedición del *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, que diera paso a la formación del nuevo constituyente, regresa el régimen federal y por tanto el Distrito Federal.

I. IV CONSTITUCIÓN DE 1857.

a) Debates Legislativos.

La Constitución de 1857 establece en su artículo 40 la forma de Gobierno en que habría de organizarse el país: *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación*

establecida según los principios de esta ley fundamental." ²⁵ El constituyente del 57, dominado por liberales moderados y puros, aprobó casi sin discusión la restitución del sistema federal, parte fundamental del pensamiento liberal era la concepción de la necesidad de limitar y descentralizar al poder.

La formación de una nueva constitución federal, al igual que había ocurrido con su antecesora, de nuevo puso en la agenda de las discusiones el tema de la necesidad de una ciudad federal, dónde se situaría ésta , y cómo habría de gobernarse .

En el seno del constituyente de nuevo se presentaron dos posiciones, los que consideraban que la ciudad de México debía de continuar siendo la capital del país, y los que consideraban a Querétaro o Aguascalientes, como mejores opciones.

En contra de la ciudad de México se argumentó que era propicia para la disipación y que fomentaba la corrupción , destaca la posición del diputado por Jalisco, Espiridión Moreno , quien expuso en la tribuna del Congreso Constituyente que la Ciudad de México: *"No es más que un poco de corrupción que permite cuanto existe, encierra la mayoría de los retrógrados y a los que suspiran por los tiempos de Felipe II."* . Se presentaron notables réplicas a esta posición y a favor de la Ciudad de México, sobre todo por Ignacio Ramírez, Francisco Zarco y Guillermo Prieto. Finalmente considerándose, de nuevo, cuestiones económicas , políticas , financieras y militares, prevaleció la opinión de que el Distrito Federal continuara en ésta ciudad.

Cabe acotar que el debate no solo se centró en que ciudad debía de designarse como sede de los poderes federales, sino que también se discutió sobre la posibilidad de que coexistieran en un mismo Estado poderes federales y locales, en éste aspecto sobresalen las posiciones de Zarco y Ramírez , quienes expusieron que con una adecuada

²⁵ Ibidem. p . 613

delimitación de competencias , no tendría por que presentarse conflicto alguno entre autoridades locales y federales, en la sesión del 10 de diciembre de 1856, Ignacio Ramírez expresaba: *" se habla mucho de conflictos entre los poderes locales y los generales ; pero estos no son más que vanos fantasmas. Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder se verá que es imposible que choquen"* , por su parte, en la misma sesión Zarco enfatizaba *"se ha dicho que es imposible que existan en un mismo punto el gobierno general y el de un Estado, y así se propaga una idea falsa de la federación y se pinta al Gobierno de la unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto esté a su alrededor. ¿Por qué el gobierno , que sólo debe de ocuparse del interés federal , ha de a ser un obstáculo para la libertad local?."*²⁶ El origen de la discusión fue el que en el proyecto de Constitución al igual que en el original, que fue aprobado por la Cámara se señalaba como integrante de la Federación al Estado del Valle de México. Lo anterior se debía a que en un principio la Comisión encargada había propuesto a Querétaro como ciudad federal, posteriormente se desecharía la propuesta, sin embargo el Congreso previno el que los poderes pudieran trasladarse de su sede y la creación del Estado del Valle de México. Cuando finalmente se decidió la permanencia de los Poderes Federales en la Ciudad de México, se dio pie a la polémica sobre la limitación a los derechos políticos para los habitantes de la ciudad, que en aquel entonces se calculaban en 300 mil, al no ser considerados con los mismos derechos que el resto de los ciudadanos del país para elegir gobernantes.

Al señalarse en el artículo 43 al Estado del Valle de México como integrante de la federación se hizo necesario crear un artículo constitucional que diera sustento a la eventual erección de dicho Estado, por tanto y después de airados discursos en cuanto al orden lógico de la redacción , se aprobó la siguiente:

²⁶ Debates Legislativos 1857, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Departamento del Distrito Federal, 1992, p . p . 9- 11.

Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar." Con la anterior redacción se le reconoció el derecho a la ciudadanía del Distrito Federal de formar un Estado pero con la condición de que se trasladaran los poderes , por otra parte ésta redacción aparenta que la elección de la Ciudad de México como ciudad federal se dio de manera provisional , haciéndose constitucionalmente ejercitable en todo momento el traslado de poderes.²⁷

En el interior del Congreso se presentaron posiciones que pedían mayores libertades para el Distrito Federal, se argumentaba que si ya se le había reconocido como Estado , no podía disminuirse al punto de que no contara con autoridades propias. Al respecto sobresalen las intervenciones de Guillermo Prieto y de Ignacio Ramírez quien califica de despojo el privar al Distrito de elegir gobernador y de asamblea.²⁸

Finalmente, se atribuyó cierta categoría política al Distrito Federal, al permitírsele elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales. En el artículo 72 relativo a las facultades del Congreso, se estableció la forma en como había de gobernarse la ciudad capital.

Art. 72. El Congreso tiene facultad:

*VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios , teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas , municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.*²⁹

Por otra parte, se concedió a la ciudadanía el derecho de elegir diputados al Congreso, en aquel momento unicamerista, a razón de uno por cada cuarenta mil habitantes o por fracción que pasare de

²⁷ Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. p 1013.

²⁸ *Debates Legislativos 1857* Op. Cit. p. 33.

²⁹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit. p. 618.

veinte mil. Con la reforma de 1874 y el regreso del bicameralismo, se extendió este derecho, permitiendo la representación de dos senadores por el Distrito Federal, al igual que los Estados de la república.

b) Forma de Gobierno

La redacción de la fracción VI del artículo 72, sitúa al Congreso como la máxima autoridad política del Distrito, ya que lo faculta para disponer lo conducente para el gobierno del Distrito Federal, sin la intervención de ningún otro poder, con la única limitante de tutelar que las autoridades políticas, municipales y judiciales fueran electas, mediante votación directa. Por tanto la función legislativa en el Distrito Federal recaía en el Congreso general.

El Gobernador era electo, tenía entre sus facultades el demarcar los límites de las poblaciones, nombrar a los prefectos (figura que continuo existiendo) y fijaba y administraba los presupuestos.³⁰

En lo relativo a su división política el 6 de Mayo de 1861, se publicó un Decreto que disponía la división del Distrito Federal de la siguiente manera: Municipalidad de México, Partido de Guadalupe Hidalgo, Partido de Xochimilco, partido de Tlalpan, y partido de Tacubaya. Esta división permaneció hasta 1899 cuando se sustituyó por la siguiente:

1. Municipalidad de México.
2. Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco.
3. Prefectura de Azcapozalco de Porfirio Díaz, con las municipalidades del mismo nombre y de Tacuba.
4. Prefectura de Tacubaya, con las municipalidades del mismo nombre y de Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa.
5. Prefecturas de Coyoacán, con las de Coyoacán y San Angel.

³⁰ Javier Aguirre Vizzuett. Op. Cit. p. 46.

6. Prefectura de Tlalpan , con Tlalpan e Ixtapalapa.

7. Prefectura de Xochimilco, con las municipalidades de Xochimilco, Hastahuacán, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Atocpan y Ocoatepec.

En 1901 se reformó el artículo 72 de la constitución , cambiando la fracción VI, reduciendola a lo siguiente: *“El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal”*.

La reforma citada, dio pie para que en 1903 Porfirio Díaz haciendo uso de facultades extraordinarias promulgara la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, sujetando todavía más a la entidad a los Poderes Federales y dividiendo el territorio en trece municipios a cargo de un Prefecto Político, nombrado por el Presidente de la República.

Las trece municipalidades mencionadas, fueron las de México, Guadalupe Hidalgo, Azcapozalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

La función legislativa continuaba a cargo del Congreso de la Unión , la ejecutiva se otorgaba al Presidente de la República quien la ejercía a través del Secretario de Gobernación y de tres Funcionarios que dependían de él:

- a) *El gobernador del Distrito.*
- b) *El Presidente del Consejo Superior de Salubridad.*
- c) *El director de Obras Públicas.*³¹

Estos tres funcionarios actuando en conjunto formaban el Consejo Superior de Gobierno que era el encargado de la administración del Distrito Federal. Los ayuntamientos continuaron existiendo pero se les

³¹ *Ibidem* p.50

redujo a órganos de consulta y vigilancia, suprimiéndose, además, su personalidad jurídica.

En lo relativo al Distrito Federal el porfiriato se distinguió por la excesiva centralización de funciones, el gobierno se ejercía a través de las prefecturas y la participación del ayuntamiento era prácticamente nula.

I. V LA CONSTITUCIÓN DE 1917

a) Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Debates parlamentarios.

El Plan de Guadalupe y sus subsecuentes reformas y adiciones no contemplan ninguna estipulación relativa al Distrito Federal. Es hasta el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe (Venustiano Carranza), al Constituyente, el primero de Diciembre de 1916 para su discusión, con la propuesta para la integración del gobierno del Distrito Federal.

En el artículo 43 del proyecto se detallaban a las partes integrantes de la Federación, en donde se incluía al Distrito Federal y se omitía en comparación a la Constitución de 1857 al Estado del Valle de México. Además el artículo 44 proponía ampliar los límites del Distrito Federal anexando los distritos de Chalco , Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango , Cuautitlán y la parte de Tlanepantla que queda en el valle de México.

En cuanto al gobierno interior del Distrito el proyecto Carrancista señalaba en el artículo 73:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

VI.-Para legislar en lo relativo al Distrito Federal y Territorios debiendo someterse a las bases siguientes:

1°- El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las cuales tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes .

2°- Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

3°-El Gobierno del Distrito federal y el de cada uno de los Territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá de directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y el de cada Territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4°- Los magistrados y los jueces de la 1°- instancia del Distrito Federal y los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte , y tendrán los primeros el mismo fuero que éstos.

Las faltas temporales y absolutas de los magistrados se substituirán, por nombramientos del Congreso de la Unión, y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante las que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.

5°- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.³²

Como se aprecia, el proyecto de Constitución que para reformar a la de 1857 presentará Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del

³² Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, Op. Cit. p.782

Ejercito Constitucionalista, regresaba al Distrito Federal su régimen municipal, con la salvedad de la restricción indicada en base 2° del precepto anteriormente transcrito, que provocaría importantes debates en el seno del constituyente.

En el artículo 89 del multicitado proyecto, que trata de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, se estipula en la fracción II. Que el Presidente puede nombrar y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia de la misma entidad.

De acuerdo al proyecto, el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los Poderes Federales, con las limitantes señaladas en la fracción VI del artículo 73, correspondientes a una parcial autonomía municipal. La función legislativa se depositaba en el Congreso de la Unión, y la ejecutiva en el Presidente de la República quien la ejercía a través de un gobernador.

Respecto de la función judicial, el proyecto de Constitución plantea que, como en el caso de los miembros de la Suprema Corte, en la elección de los jueces y magistrados que integrarían los tribunales de competencia local, éstos se eligieran por las dos cámaras reunidas en colegio electoral, el Presidente de la República tenía la facultad de hacer observaciones respecto de los candidatos, así como para presentar nuevas candidaturas. (art. 96).

Instalado el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de Noviembre de 1916. A diferencia de las anteriores constituyentes, éste, de acuerdo a lo expresado por el Decreto que lo convocaba, no podía ocuparse de otro asunto que no fuera del proyecto de Constitución reformada.

Los artículos relativos al Distrito Federal se discutieron en las sesiones de los días 8, 13, 14, 15, 17 y 26 de Enero de 1917.

En la sesión del 13 de Enero es de destacarse el voto particular del Diputado Heriberto Jara, en contra de la base II de la fracción VI del artículo 73 del proyecto a discusión, en donde, como se ha señalado se establecía la imposibilidad de elegir a su ayuntamiento a la municipalidad de México. Jara señalaba: *"No encuentro razón fundamental para sustraer a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades de la República."*³³ Proponiendo que se consagrara en el ordenamiento en cuestión el derecho de la municipalidad de México a elegir por voto popular y directo a su Ayuntamiento, cuidándose que se le devolvieran todas las prerrogativas que "indebidamente", habían correspondido al gobernador.

En la sesión del 14 de Enero se resolvió por iniciativa del Diputado Felix Palavicini votar una a una, previa discusión individual, cada una de las bases de la fracción VI del artículo 73.

La primera se aprobó sin mayores discusiones, fue la segunda la que causó polémica al discutirse el caso de la municipalidad de México. Los defensores del texto original del proyecto, como el diputado Machorro y Narváez argumentaba que con la independencia y autonomía que se le pretendía dar al municipio se hacía imposible la coexistencia de un Ayuntamiento con los Poderes Federales. Entre quienes pugnaban por la libertad municipal de la Ciudad de México estaban el ya mencionado Jara y Martínez Escobar, quienes sostuvieron la imperiosa necesidad de reconocer a la ciudadanía el derecho a elegir a sus autoridades municipales, recordando que una de las principales banderas de la Revolución Constitucionalista era devolver a los municipios su libertad y dignidad, y era por tanto

³³ Debates Legislativos de 1917, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Departamento del Distrito Federal. 1992. p.9.

incongruente , limitarla en la propia capital del país. Finalmente se desechó la propuesta contenida en el proyecto por 90 en contra y 44 a favor, de tal manera que en el texto finalmente aprobado no aparece ninguna restricción especial a la municipalidad de México.

En posteriores sesiones se votaron el resto de las bases de la citada fracción sin mayores discusiones, a excepción de lo relativo al proceso de designación de los miembros de los tribunales, donde se analizó de manera conjunta a la propuesta de redacción del artículo 96, ya que la fracción VI del 73, estipulaba que el mecanismo de elección de los magistrados y jueces de primera instancia para el Distrito Federal era el mismo que para los ministros de la Suprema Corte. Al respecto el debate se centró en la injerencia del Ejecutivo en la designación de los mencionados funcionarios judiciales.

En la sesión del 26 de enero se decidió conservar los límites del Distrito Federal, sin autorizarse la expansión que se había propuesto.

b) El régimen municipal en la Constitución de 1917

Los textos de los artículos originales de la Constitución de 1917, relativos al Distrito federal son los siguientes:

Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Art. 73. El Congreso Tiene Facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios federales, sometiéndose a las siguientes bases:

1° El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades que , que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2° Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3° El Gobierno del Distrito Federal y los territorios , estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordada con el Presidente de la República y los de los Territorios , por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal , como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4° Los Magistrados y los jueces de 1° Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión , que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se substituirán éstos por nombramientos del Congreso de la Unión , y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios .

A partir del año 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso, solo podrán ser removidos de sus cargos si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos de que sean promovidos a empleos de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios percibirán por sus servicios , no podrá ser disminuida durante su encargo.

5° El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México

y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

Art. 89. Las Facultades y obligaciones del Presidente de la República so las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios...³⁴

Como se habrá observado, el texto definitivo al igual que el proyecto establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal sobre el Gobierno del Distrito Federal, de igual forma conserva la estructura municipal, solo que a diferencia del proyecto no establece ningún tipo de régimen especial para la municipalidad de México.

De conformidad con lo estipulado en la Constitución, el 13 de Abril de 1917 el presidente Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Este ordenamiento disponía la división territorial en municipios sosteniendo la autonomía de estos y considerándolos como la base de la organización político administrativa del gobierno.

Siguiendo el mandato constitucional se disponía que el Ejecutivo Federal ejercería el gobierno en el Distrito Federal por medio de un Gobernador por él designado. Éste tenía la facultad para promulgar y hacer cumplir las leyes, así como para cuidar la seguridad pública, vigilar la Hacienda Pública, ejecutar obras y atender el cumplimiento de los servicios públicos. Tenía el mando de la policía, además de poder reglamentar lo conducente en materia de servicios públicos.

Se disponía que los Ayuntamientos debían de ser electos de manera directa y debían de renovarse por mitad cada año.

³⁴ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit. p. 839,846,854

Era responsabilidad del Ayuntamiento los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción, y cumplimiento de las leyes de trabajo, todas bajo la supervisión del gobierno del Distrito Federal.

Al Presidente Municipal correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos y sentencias, al igual que imponer sanciones administrativas. El Ayuntamiento de la Ciudad de México se conformó por 25 concejales y los demás de 15. En las poblaciones que no fueran cabecera municipal se nombraban Delegados que auxiliaban al Presidente.

I.VI REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1928.

El 19 de abril de 1928, el entonces Presidente, envía a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un proyecto de ley elaborado por el General Alvaro Obregón por el que se modificaba el artículo 73 constitucional en su fracción VI, a través de esta modificación se suprimía del texto constitucional el postulado que obligaba al establecimiento de Ayuntamientos en las municipalidades del Distrito Federal.

En la exposición de motivos que acompañaba al proyecto de reforma, se expone que el régimen municipal nunca había existido de manera real en el Distrito Federal, que la existencia de los Ayuntamientos ocasionaba inconveniencias administrativas y que por tanto era indispensable la reorganización de la Administración Pública del Distrito Federal, para lo cual resultaba necesaria la reforma constitucional. Por medio de un análisis histórico, la exposición intenta demostrar la inconveniencia del régimen municipal para la capital del país, *“Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no han alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe de llenar, debido a los conflictos de carácter político y*

administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden." continúa señalando que el constituyente de 1917 aún cuando fue un indiscutible promovente de la libertad del municipio, en el caso del Distrito Federal : *"lo supeditaron desde luego al Congreso General y admitieron que hubiese aún el gobernador del Distrito , autoridad política que no viene a ser otra cosa que un jefe político de grado máximo."*³⁵ Además de destacar la inexistencia de una vida política municipal verdadera, expone las inconveniencias que provocaba una división de este tipo para el suministro de servicios públicos, así como para la reglamentación adecuada del transporte, el comercio y demás actividades.

Por tanto proponía la creación de una nueva Ley que organizará a la Administración Pública del Distrito Federal, abrogando la promulgada por Carranza en 1917, que permitiera un marco normativo más idóneo a las circunstancias de esta entidad, para ello era necesario en primer término reformar la Constitución.

Se convocó a un periodo extraordinario de sesiones , donde se discutió y aprobó la iniciativa presidencial con una pequeña adición formulada, también, por el titular del Ejecutivo. Durante los debates se destacó la posición del Partido Laborista Mexicano y de su diputado Vicente Lombardo Toledano quienes se opusieron a la forma en que se suprimía al Ayuntamiento, considerando que se podía sentar un precedente ante las diputaciones locales que podrían continuar suprimiendo ayuntamientos, por considerar poco práctica su presencia (argumento sin fundamento, ya que el artículo 115 constitucional lo impedía al señalar que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización administrativa , el municipio libre); al igual que consideraban se dañaba seriamente al desarrollo

³⁵ Debates Legislativos 1928, Cuadernos De la Reforma Política de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, 1992, p. 10

democrático del país, impidiendo a los ciudadanos de la capital fomentar una cultura cívica, con base en la experiencia democrática. Finalmente se aprobó la reforma quedando el contenido del artículo 73 fracción VI, de la siguiente manera:

Art.73 El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las siguientes bases:

1°.El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley.³⁶

Las modificaciones a los incisos 2 y 3 de la misma fracción hacían referencia únicamente al régimen interno de los territorios , el 5 al titular del Ministerio Público que prácticamente no sufría alteraciones, y el 4 contenía una importante modificación , creando al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con lo que se organizaba la función jurisdiccional de ámbito local , dotándosele de la infraestructura e independencia, por su función requerida.

³⁶ Ibidem.p.55

CAPÍTULO II

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

II.I LEY DE 1928.

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1928, donde se suprimían los municipios en el Distrito Federal y donde se estipulaba que el Presidente de la República ejercería el gobierno de esta entidad a través del órgano u órganos que la Ley determinara, se hizo necesaria la expedición de una nueva ley orgánica que sustituyera a la de 1917, y de este modo actualizar a la legislación reglamentaria con el texto constitucional.

De tal forma que el 31 de Diciembre de 1928, el Presidente Provisional Emilio Portes Gil, publica la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, por la cual se abrogaba la legislación relativa a estas entidades vigente hasta entonces.

Dicho ordenamiento constaba de 138 artículos, divididos en dos Títulos, el primero trataba sobre el Distrito Federal, el segundo , sobre los Territorios. A su vez el título primero se dividía en doce capítulos, correspondientes a los siguientes rubros: extensión y división del Distrito Federal, Gobierno , atribuciones del Departamento del Distrito Federal, del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de los Delegados y Subdelegados , Hacienda, Servicio de Policía,

Beneficencia Pública, del personal, del Consejo Consultivo, de la contratación de los servicios públicos, y de las responsabilidades del personal del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 21 disponía la creación del Departamento del Distrito Federal al señalar: *"El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal"*. Las atribuciones de esta dependencia se contenían en el artículo 24, que constaba de 48 fracciones; en él se aglutinaban, sin mayor orden lógico, una lista de funciones gubernamentales que habían correspondido a la Administración Pública Municipal y al Gobierno local.

En la Ley en comento no se detalla nada respecto de la naturaleza jurídica que el naciente departamento ostentaría, no se señala con claridad su régimen patrimonial, ni la personalidad jurídica que habría de tener. Sin embargo por la redacción de su articulado se puede afirmar que se trataba de un órgano sui generis, ya que en primer termino formaba parte de la Administración Pública Federal al ser el titular del Ejecutivo el responsable del gobierno en la capital. Al igual que las Secretarías y demás departamentos administrativos, pertenecientes a la Administración Pública Federal centralizada, no tenía personalidad jurídica por que sus actos serían los de una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, sin embargo se distinguía por el origen y naturaleza de sus atribuciones, que eran de materia local pero realizadas por un órgano federal, es decir el Departamento del Distrito Federal, fue desde sus orígenes un órgano sui generis, ya que es una entidad administrativa federal, pero su ámbito de competencia se determina por el territorio del Distrito Federal, a diferencia del resto de órganos administrativos federales, cuya competencia se da en razón de las materias que comprenden sus distintas atribuciones y que ejercen en todo el territorio nacional.

Respecto a su régimen patrimonial , tampoco es muy clara la ley, pero al tratar de la Hacienda Pública del Distrito Federal señala en los artículos 41 y 42 lo siguiente:

“Art. 41.- Formarán parte de la Hacienda Pública del Distrito Federal todos los bienes, derechos acciones y obligaciones que pertenecieron a los ayuntamientos y al Gobierno del Distrito Federal, así como los bienes pertenecientes a la Federación y que están destinados a un servicio público local.

Art. 42.- El Departamento del Distrito Federal tendrá todas la facultades que en materia hacendaria correspondieron al Gobierno y a los ayuntamientos del Distrito y tomará a su cargo todas las obligaciones de uno y otros.” De la lectura de estos preceptos se puede concluir que la Ley reconocía al Distrito Federal un patrimonio propio, el cual se administraría por el Departamento del Distrito Federal.

La ley de 1928, al ser genérica no contiene elementos que permitan dilucidar con claridad que tipo de organismo se creaba con el surgimiento del Departamento del Distrito Federal, las características propias y distintivas de éste habrían de especificares en posteriores ordenamientos.

Respecto a la organización que disponía para el Gobierno, se señalaba que al Territorio del Distrito se le dividía en un departamento Central y 13 Delegaciones(art. 2-º), éstas correspondían a Guadalupe Hidalgo, Atzacapozalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

El Departamento Central se formaba por los territorios que habian correspondido a las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

El artículo 23 señalaba que las funciones encomendadas al Departamento del Distrito Federal se desempeñaban por:

El Jefe del Departamento, los Delegados, Los Subdelegados, los demás empleados que la ley determinara.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a él correspondía el ejercer las atribuciones que se otorgaban al Departamento del Distrito Federal, en las delegaciones lo hacía mediante los delegados(art. 26) .

El artículo 27 señalaba los requisitos para ser Jefe del Departamento del Distrito Federal, se debía de ser ciudadano mexicano en ejercicio pleno de sus derechos, de tener 30 años cumplidos, de ser de notoria buena conducta y de no pertenecer al estado eclesiástico, además se estipulaba el requisito de residencia al solicitar dos años de vecindad previos al nombramiento.

En cada Delegación el Jefe del Departamento designaba, con aprobación del Presidente de la República a un Delegado, quien residía en la cabecera delegacional y tenía a su cargo la administración de los servicios públicos de las localidades que integraban la Delegación.

Para ser Delegado se requería de haber cumplido los 25 años de edad y uno de residencia en la Delegación a la que se le nombraba.

Los Subdelegados eran nombrados por los Delegados con la aprobación del Jefe del Departamento y auxiliaban a estos en el ejercicio de funciones administrativas en las poblaciones que no fueran cabecera municipal.

Los demás empleados se describen de manera general en el art. 67, donde se señalan 4 clasificaciones distintas: el personal superior, empleados, la policía, la servidumbre.

El personal superior era nombrado por el titular del Departamento con aprobación del Presidente de la República, se formaba, además de los

delegados, por el Oficial Mayor del Departamento, el Oficial Mayor de la Dirección General de Rentas y los Directores o Jefes de los diferentes servicios o dependencias.³⁷

Como empleados, según el art. 68 se reputaban todos los trabajadores que prestaran sus servicios al departamento y que no fueran policías o trabajadores de limpieza a quienes se le consideraba como servidumbre.

Por otra parte se establecía en el art.40 que la recaudación de impuestos estaba a cargo de una oficina denominada Dirección General de Rentas del Distrito Federal, cuyo titular era nombrado por el Jefe del Departamento y a quien se le exigían los mismos requisitos que a éste para acceder al cargo.

Por lo que toca a su régimen financiero y gasto publico, la ley determinaba que el Congreso de la Unión aprobara la Ley de Ingresos y la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos, en ambos casos la iniciativa debía de ser enviada por el Presidente de la República.

Al desaparecer los ayuntamientos y por tanto cualquier representación popular en la administración, los legisladores resuelven crear un órgano colegiado de tipo consultivo que atenuara el efecto de la suspensión de la vida democrática de la capital. De este modo se crean los Consejos Consultivos, uno para el Departamento Central y uno por cada Delegación.

Se pretendía que dichos consejos fueran representativos de los *"principales intereses de cada localidad"*³⁸, éstos se formaban por representantes designados por distintas organizaciones de empresarios, profesionistas, trabajadores, comerciantes, campesinos, etc.

³⁷ La ley no detalla cuales.

³⁸ Art. 84 de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios federales.

El del Departamento Central se formaba por :

Un representante de la cámara de comercio, uno de las asociaciones de comerciantes en pequeño no perteneciente a la cámara, uno de las cámaras industriales, uno de las asociaciones de industrias en pequeña escala que no pertenezcan a la cámara, uno de las agrupaciones de dueños de bienes inmuebles, uno de las asociaciones de inquilinos, uno de las agrupaciones de campesinos, uno de las de profesionales, uno de la asociación de empleados públicos, una de la asociación de madres de familia y tres de las asociaciones de trabajadores no señaladas con anterioridad.

En las Delegaciones los Consejos se integraban por cinco miembros a excepción de los de Guadalupe Hidalgo, Coyoacán, San Angel, Azcapozalco y Xochimilco en donde se integraba por siete. Los delegados tenían la facultad de determinar dentro de las asociaciones señaladas para el Departamento Central cuales eran las más representativas en su localidad y por lo tanto debían de tener un lugar en el consejo de su delegación.

Los consejeros debían de contar con una residencia mínima de dos años antes del nombramiento y , obviamente , pertenecer a algunas de las agrupaciones arriba descritas. duraban en su encargo un año, siendo éste revocable en todo momento por la agrupación a la que representaban.

Sus atribuciones eran de opinión, consulta e inspección , podían proponer al Jefe del Departamento o a los Delegados reformas a los reglamentos o a la manera en como se prestaban los servicios públicos, de igual manera que podían revisar la cuenta anual del Departamento, pero no podían más que emitir su opinión al respecto. Como se habrá evidenciado los Consejos prácticamente carecían de facultades que les permitieran participar en el gobierno y en la administración de la Ciudad de México y demás poblaciones, sus

opiniones podían o no ser tomadas en cuenta de manera discrecional y la revisión de la cuenta anual carecía de implicaciones jurídicas, además de que la selección y nombramiento de los consejeros contenía un carácter notoriamente impositivo y antidemocrático.

Como he señalado las atribuciones del Departamento del Distrito Federal se aglutinaban en el artículo 24 de la Ley, mismo que constaba de 48 fracciones, en donde se comprendían diversas atribuciones en materia gubernativa y de dotación de obras y servicios, sin embargo no establece una organización detallada de las áreas que deberían de encargarse de estas atribuciones, por tanto no se crean, mediante Ley, las Direcciones y Oficinas que debían de realizar determinadas funciones, y por ende, no se determinan las competencias por materia entre las diversas áreas.

El 24 de Agosto de 1931, se publica en el Diario Oficial de la Federación, reformas a esta Ley, por las que se modificaban los límites entre las Delegaciones, reduciéndose el número de estas de 13 a 11. En vista de lo cual el artículo 2º se modifica y se señalan las siguientes delegaciones: Azcapozalco, Ixtacalco, Coyoacán, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac.

II.II LEY DE 1941

Como resultado de lo incompleta que era la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1928, se evidenciaron en la práctica las fallas que en el gobierno y administración ocasionaba por la nula disposición de una organización administrativa funcional y una especificación de las

características propias de los órganos gubernativos y al fundamento legal de las atribuciones que desempeñaban. Por tal motivo se hizo necesaria la abrogación de dicha Ley y la creación de otra realizada con mejor técnica legislativa y en donde se puede observar el desarrollo de la doctrina del Derecho Administrativo en nuestro país. De este modo el 31 de diciembre de 1941 aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal , Reglamentaria de la Base Primera , Fracción VI. Del Artículo 73 Constitucional. En la exposición de motivos el entonces Presidente, General Manuel Ávila Camacho, señala: *"La premura con que hubo necesidad de proveer en la Ley de 31 de Diciembre de 1928 a substituir el antiguo sistema de coexistencia de poderes municipales, locales y federales dentro del territorio de una misma Entidad Federativa, por el nuevo sistema de centralización de servicios derivado de la reforma constitucional, hizo que numerosos aspectos de la organización administrativa del Distrito Federal, no fueran lo convenientemente considerados, y en consecuencia, a través de la práctica gubernativa han venido poniéndose de manifiesto lagunas muy serias en la legislación orgánica del Distrito Federal, que ameritan una revisión cuidadosa de las bases fundamentales que norman la existencia y el funcionamiento de la administración pública en esta Entidad, y tales motivos han llevado al ejecutivo de mi cargo a iniciar la reforma contenida en la presente iniciativa de ley."*³⁹

El artículo quinto de éste ordenamiento disponía. *"El Presidente de la República tendrá a su cargo al Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito, con sujeción a las disposiciones de la presente ley"*

³⁹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, el - de diciembre de 1941. Diario Oficial de la Federación de 29 de Diciembre de 1941 p.108.

De forma tal que la función administrativa en la competencia local del Distrito Federal continuaba ejerciéndose por el Presidente de la República a través de un Departamento Administrativo.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, que organizaba a la Administración Pública Federal en aquel momento, continuó estableciendo, como su nombre lo indica, dos tipos de órganos administrativos: las Secretarías y los Departamentos, la diferencia entre ambos, según explica el maestro Gabino Fraga, consistía en que el constituyente de 1917, determinó que en el caso de las primeras sus titulares tienen un doble carácter, como órgano político y como órgano administrativo. Su calidad de órgano político se le otorgaba, de acuerdo a lo expuesto por Fraga, por la facultad que le confería de manera exclusiva en aquel entonces a los Secretarios de Estado el artículo 92 constitucional, donde se disponía *"todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a aquel que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos"*, para dicho administrativista, de la misma manera que el llamado refrendo ministerial constituía uno de los elementos componentes del carácter de órgano político de las Secretarías, lo era también: *"la circunstancia de que el propio Secretario de Estado es un órgano de relación del Ejecutivo con el Poder Legislativo, según lo establece en los términos siguientes el artículo 93 constitucional: "Los Secretarios de Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la Secretaría."*⁴⁰. Continúa este autor señalando que en el caso de los Departamentos de Estado, estos solo tienen un carácter administrativo,

⁴⁰ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1944, p.326

ya que en aquel momento, no contaban con las facultades arriba descritas y consideradas como de carácter político.⁴¹

De acuerdo a lo establecido por la Ley de 1941 y en relación con la demás legislación relativa a la organización de la Administración Pública Federal, el Departamento continúa perteneciendo a la administración pública centralizada, ya que aun cuando de acuerdo a la Ley de 1941 cuenta con patrimonio propio, según lo estipulado en el artículo 84, al señalar que "*son bienes propios del Departamento del Distrito Federal los que actualmente le pertenecen en propiedad o que en lo sucesivo ingresen a su patrimonio*", su naturaleza jurídica no cambia, ya que al formar parte de la administración centralizada no cuenta con personalidad jurídica propia y por tanto no puede tener patrimonio, por lo cual considero que el transcrito artículo 84, evidencia un grave error conceptual por parte del legislador, ya que el Departamento administrativo no puede ser el titular de derechos patrimoniales, es el órgano de gobierno que administra los de la entidad, en este caso el Distrito Federal, que si cuenta con una personalidad jurídica y patrimonio y por tanto cuenta con capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes.

De acuerdo a lo que se establecía en el artículo sexto el Presidente de la República nombraba y removía libremente al Jefe del Departamento, quien se auxiliaba en sus funciones por un Secretario General, un Oficial Mayor y los Directores Generales que establecía la ley, además del Consejo Consultivo, Delegados y Subdelegados.

⁴¹ Es de señalarse que este criterio de distinción utilizado por Gabino Fraga, dejó de ser certero al modificarse la Constitución, estableciendo el refrendo por parte del Jefe del Departamento a los reglamentos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República relativos al Distrito Federal, al igual que su comparecencia ante el Congreso. Sin embargo me parece conveniente señalar cual era el concepto que tanto para la doctrina como legalmente se tenía de un Departamento Administrativo, en aquel momento (la edición utilizada es de 1944) ya que es la figura que se está analizando. Por otra parte sirve como referencia para demostrar el carácter sui generis del Departamento del Distrito Federal, y observar la evolución de sus características jurídicas.

El artículo 8 determinaba que el territorio del Distrito Federal se dividiría en la Ciudad de México y las Delegaciones de: Villa Gustavo A. Madero, Azcapozalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

En el Capítulo tercero la Ley determinaba las funciones del Departamento del Distrito Federal, dividiéndolas en el artículo 23 en cinco grupos: I Funciones en materia de servicios públicos, II funciones en materia de acción política y gubernativa, III funciones en materia hacendaria, IV funciones en materia de acción cívica y V funciones diversas.

Dentro de las primeras se encontraban las de regular ,organizar y desarrollar los servicios de policía, tránsito, agua potable, alcantarillado, pavimentación, limpia, alumbrado público, rastros, mercados, parques, paseos, jardines, panteones, vías públicas, reglamentación y vigilancia de las construcciones, nomenclatura de las calles y planificación y zonificación.

En materia de acción política y gubernativa se encuentran dos tipos: las que se refieren a funciones del Departamento para la satisfacción de intereses locales, y las que le determinan funciones como auxiliar de la administración federal. En el caso de las segundas se encuentran las relativas a hacer cumplir los diversos ordenamientos existentes en materia de elecciones, cultos, desamortizaciones, jurado , comercio, Guardia Nacional, instrucción militar , monopolios y actividad laboral. En el caso de las relativas a los intereses locales encontramos a las de publicar y ejecutar las disposiciones legales relativas al Distrito Federal, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, las de reglamentar el tránsito, sobre la protección de las personas y propiedades, fijar los requisitos de policía y buen gobierno a que deben de sujetarse los particulares para obtener licencias, autorizaciones o permisos que los faculte para el ejercicio de actividades económicas

reglamentadas, reglamentar los espectáculos públicos, reglamentar el establecimiento de cualquier actividad en términos que no se perturbe la paz pública, etc.

En materia hacendaria se encuentran las de formular y presentar anualmente los proyectos de ley de ingresos y de presupuesto de egresos, de recaudar y custodiar los ingresos, de efectuar los pagos autorizados en el presupuesto de egresos, de glosar las cuentas, de ejecutar el presupuesto de egresos en los términos de aquellas disposiciones legales, de formar y conservar el catastro del Distrito, de llevar los inventarios de los bienes del Departamento y de formar la cuenta pública anual del Departamento para presentarse a la Cámara de Diputados.

En materia de acción cívica, esta Ley establece como facultades del Departamento las referentes al fomento de actividades cívicas o patrióticas, a la difusión cultural, fomento deportivo y promoción turística.

Por último como actividades diversas se incluyen las de llevar a cabo expropiaciones, en términos de ley, y en general proveer en la esfera administrativa al mejor desempeño de las funciones del Departamento.

Para realizar estas funciones la Ley crea, a diferencia de su antecesora una organización administrativa basada en diversas dependencias con ámbitos de competencia diferenciados en razón de las diversas materias a las que la Ley facultaba al Departamento. Como ha quedado señalado éste ordenamiento señalaba como auxiliares del Jefe del Departamento para el cumplimiento de sus funciones al Secretario General y al Oficial Mayor, así como a los Directores Generales que la Ley determinara, estas Direcciones se enumeran en el artículo 35, siendo las siguientes: Dirección de Gobernación, Dirección de Trabajo y Previsión Social, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Aguas y Saneamiento, Dirección de Tesorería, Dirección de Egresos, Dirección

de Servicios Legales, Dirección de Acción Social, Dirección de Servicios Administrativos, Dirección de Servicios Generales, Dirección de Catastro, Dirección de Tránsito, Jefatura de Policía.

Los Directores Generales de las áreas enumeradas eran, al igual que el Secretario General y que el Oficial Mayor, nombrados y removidos por el Jefe del Departamento con la aprobación del Presidente de la República. A los titulares de las Direcciones no se les solicitaba mayores requisitos para poder obtener su nombramiento, no así en los casos del Secretario General y del Oficial Mayor a quienes se les requería el ser ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos y tener treinta años cumplidos, además de ser abogado con el título legalmente expedido.

Para ser Jefe del Departamento se debía de ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y contar con treinta y cinco años cumplidos, es de señalarse que esta Ley ya no señala como requisito la residencia en la entidad a diferencia de la Ley de 1928.

Del artículo 35 al artículo 56 la Ley detalla las atribuciones de cada una de las Direcciones Generales, delimitando así los distintos ámbitos de competencia y facultando las legalmente para intervenir en los asuntos que por ley les correspondan.

Es ésta una Ley de carácter indudablemente centralista, en sentido territorial, ya que las atribuciones del Departamento están claramente absorbidas por órganos pertenecientes a la estructura central, dependiendo directamente del Jefe del Departamento y con una división de funciones basada en la competencia por materia y no por territorio. Aun cuando se continúa con la figura de las Delegaciones, a los titulares de éstas se les disminuye de manera importante en sus facultades en comparación con la Ley de 1928, toda vez que la más

antigua señalaba que los Delegados tenían a su cargo la administración de los servicios públicos en sus localidades; mientras que en la de 1941 se señala en los artículos 75 y 79 que su responsabilidad es la de vigilar que se suministren estos servicios, esta diferencia de términos entre administrar y vigilar me parece que resulta fundamental, ya que mientras que con el primero se entiende que es una obligación propia y directa la prestación de un servicio; en la segunda se entiende que únicamente le corresponde supervisar que el área competente cumpla con el servicio.

Las demás atribuciones de los Delegados están contenidas en el artículo 79, donde además de la ya señalada facultad de vigilar el cumplimiento de los servicios públicos, se encuentran las de representar al Jefe del Departamento en sus demarcaciones, presentar iniciativas a éste sobre como deben prestarse los servicios en su Delegación, y velar por el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones generales dentro de su Delegación como auxiliares de la oficina respectiva del Departamento del Distrito Federal. Como se habrá podido observar las dos últimas denotan lo reducido de las atribuciones de los Delegados, ya que las iniciativas que presentaba al Jefe del Departamento podían ser aceptadas o no de manera discrecional; al igual que en la vigilancia en el cumplimiento de reglamentos y disposiciones generales se les considera como simples auxiliares de las áreas centrales.

Para ser Delegado se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos y haber residido en la Delegación a su cargo por lo menos dos años antes del nombramiento.

En el desempeño de sus funciones en las poblaciones que no fueran cabecera delegacional se auxiliaban de Subdelegados. Tanto los Delegados como los Subdelegados eran nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento, circunstancia que variaba de

la legislación anterior, donde tenía que mediar la aprobación del titular del Ejecutivo Federal.

El Consejo Consultivo continúa existiendo, con algunas modificaciones, en primer lugar desaparecen los Consejos Delegacionales y solo se integra uno correspondiente a todo el Distrito Federal. Su composición continuaba siendo de representantes de diversos sectores de la sociedad organizada en asociaciones y agrupaciones de comerciantes, industriales, rentistas, inquilinos, profesionistas, empleados gubernamentales, trabajadores y campesinos, solo que la designación la hacía el Jefe del Departamento a propuesta de las agrupaciones.

Las funciones del Consejo continúan siendo, de acuerdo con lo expresado por el artículo 74, informativas y de consulta, en ningún caso ejecutivas o decisorias.

En términos generales esta ley da una mejor organización al Departamento y sobre todo crea legalmente un ámbito competencial mucho más claro, lo que permite no solo un mejor desarrollo de la actividad de la Administración Pública, sino mayor seguridad jurídica a los gobernados. De igual forma es notable el esfuerzo que hace por actualizar a la legislación y por ende a los órganos administrativos que de ella emanan a la realidad de una ciudad que en el lapso de 12 años había crecido en un porcentaje importante y que enfrentaba problemas de mayor significado. Sin embargo es claro su carácter centralista, al igual que la nula posibilidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones. Del mismo modo en el que se incrementa la injerencia de autoridades federales en aspectos locales, como es el caso de la reforma suscitada el 31 de diciembre de 1946, por la cual se suprimen las facultades que en materia de hacienda correspondían al Departamento en lo referente a recaudar los ingresos, efectuar pagos de acuerdo al presupuesto de egresos y llevar la contabilidad y glosa de las cuentas, funciones que le fueron asignadas a la Secretaría de Hacienda.

II.III LEY DE 1970.

El 29 de Diciembre de 1970 se publica en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, por la cual , de acuerdo al artículo segundo transitorio del mismo ordenamiento quedaba abrogada la Ley de la misma materia promulgada el 31 de diciembre de 1941.

De acuerdo con la exposición de motivos, que el entonces Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, envía al congreso, la Ley de 1941 resultaba ya deficiente e inadecuada para sus fines, ya que la población se había duplicado en el lapso de los 29 años transcurridos desde la promulgación de la Ley anterior. Por otra parte de acuerdo con lo argumentado en la misma exposición de motivos el área urbana se había extendido de tal forma que ya se encontraba como una unidad, la Ciudad de México había extendido sus límites hasta poblados que antes se consideraban relativamente lejanos, tales como San Ángel, Tlalpan y Coyoacán. De 1941 a 1970 la Ciudad de México había sufrido una transformación vertiginosa absorbiendo a la mayor parte de poblaciones cercanas, además las actividades económicas y sociales se habían diversificado a tal punto que se hacía imperante una modificación a la administración Pública del Distrito Federal , con la intención de actualizarla a las nuevas necesidades de la gran urbe, surgida en los años anteriores.

La Ley de 1970 contiene cambios fundamentales en relación con su antecesora, en primer término plantea desconcentrar a la Administración Pública del Distrito Federal , con el objeto de permitir " a los habitantes del Distrito Federal un acceso más adecuado y directo a la prestación de los servicios públicos a que tienen derecho, facilitar los trámites de los asuntos públicos y establecer una relación más

directa entre gobernantes y gobernados."⁴² . Dicha desconcentración de la Administración Pública, se basó en un criterio regional. De tal forma que se dotó a los Delegados del Departamento del Distrito Federal de mayores facultades, con lo cual sus atribuciones variaron considerablemente, tanto cuantitativa, como cualitativamente en relación a lo que les facultaba la Ley de 1941.

El artículo décimo señalaba: "*El Distrito Federal o Ciudad de México*" se divide para los efectos de esta Ley y de acuerdo con sus características geográficas, humanas, demográficas, sociales y económicas en dieciséis Delegaciones denominadas como sigue:

- 1- Gustavo A. Madero.
- 2- Azcapotzalco;
- 3- Ixtacalco;
- 4- Coyoacán;
- 5- Alvaro Obregón;
- 6- La Magdalena Contreras;
- 7- Cuajimalpa de Morelos;
- 8- Tlalpan;
- 9- Iztapalapa;
- 10- Xochimilco;
- 11- Milpa Alta;
- 12- Tláhuac;
- 13- Miguel Hidalgo;
- 14- Benito Juárez;
- 15- Cuauhtémoc, y
- 16- Venustiano Carranza."

El artículo 12 señalaba que cada Delegación estaría a cargo de un Delegado y un Subdelegado, los que estaban dotados de las

⁴² Exposición de motivos, de la iniciativa de Ley que el Ejecutivo Federal, envió al Congreso de la Unión, por el que presenta el Proyecto de Ley Orgánica Del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la base 1ª, Fracción VI, del Artículo 73 de la Constitución), Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, XLVIII Legislatura, Tomo I, Num. 39, México, 10 de Diciembre de 1970, p.3.

⁴³ Nótese que se habla indistintamente de uno o de otro, considerándosele una sola entidad.

"atribuciones desconcentradas" que determinaba la Ley. En el artículo 37 se contienen las facultades de los Delegados, de donde se desprende la naturaleza jurídica que la nueva Ley otorgaba a las Delegaciones como órganos desconcentrados. De acuerdo con el citado artículo a los Delegados se les atribuían funciones ejecutivas y resolutivas, situación que no se presentaba en el ordenamiento anterior. De esta manera se facultaba a las Delegaciones, a través de sus Delegados, para: Prestar los servicios de limpia pública, construir en sus respectivas Delegaciones las obras que ordene el jefe del Departamento del Distrito Federal, mantener en buen estado el servicio de alumbrado público, dar mantenimiento a los parques jardines y monumentos que se encuentren en su circunscripción territorial, vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicos , proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativo y del trabajo, conservar en buen estado las calles y banquetas, prestar en su caso los servicios de mercados, rastros y panteones, establecer baños y lavaderos públicos, prestar en forma gratuita servicios médicos de emergencia, fomentar actividades culturales y recreativas , legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos relativos, firmas y documentos y expedir copias de los que obren en archivos de la Delegación, expedir licencias para ejecutar obras de conservación, ampliación y mejoramiento de inmuebles. Además de otras atribuciones en las que las que se facultaba a las Delegaciones para coadyuvar y coordinar con otras dependencias en la atención de diversas necesidades.

La innovación que representa la figura de órganos desconcentrados que introduce esta Ley, me parece adecuada para abrir un breve paréntesis en el análisis del desarrollo de la legislación administrativa del Distrito Federal, para puntualizar algunas consideraciones de carácter teórico que son necesarias de aclarar, ya que son conceptos que se habrán de emplear en lo sucesivo dentro de este trabajo y que requieren, aun cuando sea en forma breve, definirse. Me refiero a las

formas en las que tanto la Teoría como la Legislación han clasificado a los órganos que integran a la Administración Pública.

El maestro Alfonso Nava Negrete, sustenta en su Libro el Derecho Administrativo Mexicano que debido a la fuerte influencia de la doctrina francesa, tanto en nuestras leyes como en nuestros estudiosos del Derecho, se han establecido dos formas básicas de organización de la Administración Pública : la administración centralizada y la paraestatal.“

La primera, que es la forma más antigua se caracteriza por que *“sus órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros de una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades...La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación jerárquica”*⁴⁴, el maestro Fraga , continúa explicando que esta relación jerárquica consiste en una relación de dependencia, en donde el órgano superior tiene determinados poderes sobre los inferiores, estos poderes son enumerados por él de la siguiente forma:

- a) Poder de nombramiento;
- b) Poder de mando;
- c) Poder de vigilancia;
- d) Poder disciplinario;
- e) Poder de revisión;
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia.

La Administración Pública Paraestatal, se compone de acuerdo con la Ley orgánica de la Administración Pública Federal de los organismos

⁴⁴ Alfonso Nava Negrete, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. P.115

⁴⁵ Gabino Fraga, Derecho Administrativo. Op.Cit. p.308

descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, me referiré, únicamente al concepto de órgano descentralizado, ya que será el más requerido a lo largo de la investigación. Los órganos descentralizados, al igual que las empresas de participación estatal, se han caracterizado tanto en la doctrina como en la legislación por ser entidades con tres características fundamentales: patrimonio propio, personalidad jurídica y autonomía orgánica y financiera, por otra parte Gabino Fraga, señala que en este tipo de órganos la relación jerárquica, con respecto al titular de la Administración Pública, no cumple con todas las facultades que este guarda con respecto de la Administración centralizada.

Existe un tipo de órganos, a los que se les denomina como desconcentrados, que no han sido claramente definidos por los Teóricos del Derecho Administrativo, el Maestro Nava Negrete los considera como parte de la administración centralizada al señalar que *"es la forma jurídico- administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones..."*⁴⁶, sin embargo existen órganos desconcentrados dentro de la administración paraestatal como pueden ser las delegaciones del IMSS o de la PROFECO, por lo que podemos señalar que no es una característica propia de los órganos desconcentrados el formar parte de la administración centralizada. Estos órganos desconcentrados, tienen como finalidad, en la mayor parte de los casos, acercar a la autoridad con la ciudadanía, llevando servicios básicos que ésta requiere a lugares que le sean más accesibles. Para ello en las diversas leyes que los han creado en nuestro país se les ha otorgado una autonomía relativa para realizar determinados actos con plena validez jurídica, sin embargo su competencia deriva siempre de atribuciones de la administración central y guardan una relación jerárquica estricta con el superior dentro del mismo tipo de administración.

⁴⁶ Alfonso Nava Negrete, Op. Cit. p . 160

Otra innovación significativa en esta Ley es la creación del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto al cual se establece su plena autonomía y respecto al que se estipula habría de regirse por la Ley que al respecto se dictara. En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley, se expone que el Tribunal se instituye para *“resolver las controversias que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal y los particulares, con motivo de la aplicación de las leyes y reglamentos que son de la incumbencia del primero, y para que conozca de los recursos, inconformidades o procedimientos defensivos que a los segundos conceden dichos ordenamientos”*

Es de señalarse que en la comparación de la Ley de 1970 con su antecesora, se observa el marcado carácter social que contiene, ya que no se limita a su carácter de ordenamiento administrativo en el sentido tradicional de dar estructura y funcionalidad a un órgano administrativo; sino que establece u otorga al Departamento funciones de carácter social importantísimas en materia de: vivienda popular, alimentación, salud pública, deporte, cultura y recreación entre otras, determinando la creación de las dependencias que habrían de ser las responsables de cada una de ellas. Lo anterior es significativo ya que pone de manifiesto una interpretación social del Estado y de la función gubernamental, no solo como reguladora de la vida social o administradora de servicios, sino como un catalizador del bienestar común y de la justicia social.

Por otra parte, se amplían las atribuciones que al Departamento del Distrito Federal correspondían, muchas de las cuales ya le eran atribuidas pero en diversas leyes y reglamentos dispersos. Tales como las facultades para fijar las normas de planeación urbana; prestar atención médica; realizar campañas de salud e información; controlar los precios de los espectáculos y centros de diversión; proyectar y ejecutar obras de planificación; formular proyectos de iniciativas de ley para que el Ejecutivo Federal los presente ante el Congreso; celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como con las Secretarías de Estado u otros Departamentos Administrativos ;

realizar estudios económicos y sociales en relación al Distrito Federal; contratar créditos con intervención de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; rendir anualmente al Presidente de la República un informe sobre el estado que guarde la Administración Pública del Distrito Federal; conceder a los particulares permisos sobre el aprovechamiento de la vía pública; prestar servicios sociales a los habitantes del Distrito Federal y algunos otros más.

Respecto a su organización y funcionamiento, de acuerdo con lo expresado por el artículo 1° el titular del gobierno del Distrito Federal continua siendo el Ejecutivo Federal, quien lo ejerce por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, que se auxiliaría en sus funciones por tres Secretarios Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados, y diversas entidades administrativas.

Corresponde al Presidente de la República nombrar y remover libremente al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien corresponde la representación legal del Departamento.

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 3° los Secretarios Generales, designados como "A", "B" y "C" de entre los cuales uno tendría que ser Licenciado en derecho, tendrían el mismo rango, sin establecerse preeminencia entre ellos; en el mismo artículo se estipula que atenderán los asuntos que les encomiende el Jefe del Departamento. El artículo 31 señala que los Secretarios Generales *"resolverán los asuntos de su competencia conforme lo dispongan las leyes y reglamentos respectivos o lo acuerde el jefe del Departamento"*, sin embargo en la Ley no se definen los ámbitos competenciales de los Secretarios Generales, como tampoco se definen sus funciones específicas, dejando esta atribución de facultades al Reglamento o a los acuerdos que de manera discrecional pudiera emitir el Jefe del Departamento, lo anterior resulta a mí parecer una grave laguna de la Ley ya que el no haber asignado por mandato legal atribuciones y

funciones específicas a los servidores públicos cuya importancia jerárquica se podría entender como inmediata a la del Jefe del Departamento, puede ocasionar una confusión en primer término en el funcionamiento administrativo interno del órgano y por otra parte complica significativamente su calidad de autoridad administrativa, si es que lo es, en relación con los gobernados ya que sería mediante acuerdo o en el mejor de los casos mediante reglamento que se definiera cual es la competencia de este servidor público.

El artículo 29 determina que durante las faltas del Jefe del Departamento este será sustituido de manera temporal por el Secretario "A" y a falta de éste por el "B" y "C" sucesivamente.

Los requisitos para ser Secretario General se detallan en el artículo 30, donde se estipula que es necesario: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos; tener como mínimo 25 años cumplidos, y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal. Además de como ya se señaló alguno tendría que ser licenciado en derecho.

Respecto a los Delegados, sus atribuciones y características han quedado ya detalladas, quedando pendiente de comentar su designación y los requisitos señalados para ocupar estos cargos. Tanto los Delegados como los Subdelegados eran nombrados y removidos por el Jefe del Departamento, previo acuerdo con el Presidente de la República. Para ser Delegado se requería ser: ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, tener edad mínima de 25 años cumplidos y ser residente del Distrito Federal.

El artículo 41 a la letra dispone *"Para el desempeño de los asuntos de carácter administrativo y para la atención de los servicios públicos, el Departamento Distrito Federal tendrá las siguientes dependencias generales:*

Una contraloría General y las siguientes Direcciones Generales:

I.- De Tesorería;

II.- De Gobernación;

- III.- De Servicios Legales;*
- IV.- De Trabajo y Previsión Social;*
- V.- De Servicios Médicos;*
- VI.- De Promoción de la Habitación Popular;*
- VII.- De Abastos y Mercados;*
- VIII.- De Acción Cultural y Social;*
- IX.- De Acción Deportiva;*
- X.- De Planeación;*
- XI.- De Obras Públicas;*
- XII.- De Obras Hidráulicas;*
- XIII.- De Aguas y Saneamiento;*
- XIV.- De Servicios Generales;*
- XV.- De Policía y Tránsito;*
- XVI.- De Instalaciones Olímpicas;*
- XVII.- De Servicios Administrativos, y*
- XVIII.- De Relaciones Públicas."*

De conformidad con el artículo 32 de la Ley en análisis, era facultad del Jefe del Departamento el nombrar y remover libremente a los titulares de las citadas Direcciones, así como también estaba facultado por lo establecido en el artículo 41, para crear otras, previo acuerdo con el Presidente de la República. De igual forma, mediando acuerdo presidencial, se le facultaba para modificar o suprimir las atribuciones de las Direcciones arriba señaladas para el mejor despacho de los asuntos.

La Ley señala de manera específica las atribuciones de las diversas Direcciones, dentro de éstas destacan, algunas de ellas que considero importante señalar y en algunos casos analizar:

En primer término, las relativas a la Tesorería cuyas facultades más destacables son: formular anualmente el proyecto de Ley de Ingresos; formar el proyecto de Presupuesto de Egresos; determinar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; ejercer el Presupuesto de Egresos, efectuando los pagos que

procedan; imponer las sanciones que correspondan por infracción a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y demás leyes fiscales cuya aplicación esté encomendada directamente a la Tesorería; recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de carácter federal, respecto de los cuales celebre convenio el Departamento del Distrito Federal con la Secretaría de Hacienda; manejar la deuda pública del Departamento del Distrito Federal. Cabe señalar que de acuerdo con las facultades descritas la autonomía financiera del Distrito Federal es muy reducida ya que al elaborar solamente los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, estos podían ser modificados por otras instancias del Ejecutivo Federal antes de presentarse al Congreso de la Unión.

En relación con la Dirección General de Gobernación le correspondía: la vigilancia y cumplimiento de los reglamentos gubernativos; la expedición, revalidación y cancelación de licencias; el control y vigilancia de las diversiones y espectáculos públicos, entre las atribuciones más importantes.

La Dirección General de Servicios Legales tenía como principales atribuciones: formular los proyectos de iniciativas de leyes y reglamentos del Departamento del Distrito Federal, excepto en materia fiscal; resolver las consultas que le presentara el Jefe del Departamento y demás unidades administrativas; representar jurídicamente por medio de su Director General al Departamento del Distrito Federal en los juicios en que fuese parte; tramitar las expropiaciones por causa de utilidad pública; el Registro Público de la Propiedad y el Comercio; el Registro Civil; el Consejo de Notarios, el Archivo de Notarías y vigilancia del ejercicio del notariado; la Defensoría de Oficio en materias civil y penal; el funcionamiento del Consejo de Tutelas.

Es de destacarse que esta Ley crea una Dirección General de Promoción de la Habitación Popular, lo que ejemplifica el mercado

carácter social de este ordenamiento, las funciones de esta Dirección son las siguientes: colaboración con otras dependencias o instituciones públicas o privadas para resolver el problema de la habitación popular; el fomento y regulación del patrimonio familiar; la formulación de programas de construcción de unidades habitacionales; la administración de unidades habitacionales encargadas al Departamento del Distrito Federal; la tramitación de los asuntos de las colonias del Distrito Federal, en lo que corresponde al acomodo de personas, posesión de terrenos y titulación; la elaboración de programas de vivienda popular y su ejecución en colaboración con las dependencias que por la índole de sus atribuciones deban intervenir.

Otra de las Direcciones Generales que crea esta Ley y que a mi juicio resulta importante mencionar, por la trascendencia de sus funciones, es la de Planeación, cuyas atribuciones estaban otorgadas en la Ley de 1941 a la Dirección de Obras. Esta nueva Dirección era responsable de la planeación de las obras de infraestructura urbana; del control de la zonificación establecida en cuanto a uso del suelo; de la colaboración en la expedición de licencias de funcionamiento de industrias, números oficiales, alineamientos, fraccionamientos, subdivisiones y regularización de colonias populares. Aun cuando, como se habrá podido notar, la competencia de esta Dirección es limitada en comparación al desarrollo que últimamente ha tenido la legislación en esta materia, es de mencionarse que en esta Ley se pone de manifiesto la preocupación por regular el desarrollo urbano que para 1970 ya era uno de los problemas principales de la ciudad, sino es que el más importante. La misma Ley crea la Comisión de Planeación Urbana, que de acuerdo con el artículo 34, sería un órgano auxiliar directo del Jefe del Departamento y se integraría por expertos de diversas disciplinas técnicas, científicas y sociales relacionadas con el urbanismo, su carácter es de consulta; sin embargo la misma Ley determina en el artículo 76 que la Comisión participará en la elaboración del Plano Regulador de la Ciudad y de los planes y proyectos urbanísticos que el Jefe del Departamento le encomiende.

Como una prueba más del impulso social que pretende dar esta Ley, está la ampliación de las facultades conferidas a la Dirección de Acción Cultural y Social, que antiguamente tenía atribuciones muy limitadas y que con este ordenamiento se le faculta para desarrollar programas para el fomento cultural; protección de la infancia y de personas social y económicamente débiles; la organización de espectáculos artísticos y recreativos populares; la creación y atención de centros sociales; la intensificación en coordinación con otras dependencias de campañas de alfabetización, salud y control natal. Por último, dentro de las reformas a las Direcciones del Departamento del Distrito Federal que dispone esta ley, es de mencionarse la fusión de la Dirección de Tránsito con la Jefatura de Policía para crear la Dirección General de Policía y Tránsito.

El Consejo Consultivo del Distrito Federal continúa existiendo, solo que con cambios significativos en cuanto a su composición. El artículo 18 señala que: *"En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo que se integrará con los Presidentes de las Juntas de Vecinos(de cada Delegación)"*, de esta forma cambia la integración de los miembros del Consejo que como se recordará en los ordenamientos anteriores se da por representación de sectores de la población, sustituyéndose ahora por una representación vecinal con criterio territorial.

El artículo 14 a la letra dice *"En cada una Delegaciones en que se divide el Territorio del Distrito Federal. Conforme a los dispuesto en el artículo 10, se integrará una Junta de Vecinos con los representantes y en la forma que determine el reglamento respectivo. En todo caso deberán figurar cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de 25 años."* El artículo 16 al respecto señala: *"Las Juntas de Vecinos deberán estar registradas y funcionarán en los términos del Reglamento correspondiente con apego a las siguientes bases:*

1.- Cada Junta de Vecinos deberá tener un mínimo de veinte miembros.

II.- Los miembros de las Juntas de Vecinos fungirán durante un periodo de tres años y no podrán ser designados nuevamente para el periodo inmediato siguiente.

III.- Las Juntas de Vecinos serán presididas por uno de sus miembros quien será electo para un periodo de tres años en la primera sesión que celebre cada junta.

IV. - Las Juntas de Vecinos deberán celebrar sesiones cuando menos una vez por mes."

El artículo 19 dispone que tanto las Juntas de Vecinos como el Consejo Consultivo son "órganos de colaboración ciudadana", como su nombre lo indica, estos órganos colegiados, son de opinión información y consulta, si acaso de recomendación pero sus acuerdos no tienen ningún carácter obligatorio.

El 31 de Diciembre de 1971, se publica en el Diario Oficial de la Federación una reforma a esta Ley por la que se modifican los artículos 3º y 31, incorporando un Secretario General más a la estructura central del Departamento, quedando de este modo 4 Secretarios Generales, designados como A, B,C, y D, pero continúa la anomalía de no definir sus atribuciones.

El 30 de Diciembre de 1972, tiene lugar otra reforma. En primer término se suprime a dos de los Secretarios Generales y a los dos que quedan se les asignan nombre y atribuciones específicas. De tal modo que las Secretarías son designadas como de Gobierno y de Obras y Servicios; a la primera corresponden atribuciones de carácter gubernativo, laborales, jurídicas y de servicios sociales y médicos; a la segunda realizar las tareas de orden técnico y material y aquellas que se traducen en la prestación de una obra o servicio a la comunidad del Distrito Federal.

La misma reforma dispone el ajuste limítrofe entre las Delegaciones, variando los territorios que correspondían a cada una de ellas.

Por otra parte, se amplían las facultades de la Dirección de Habitación Popular, facultándosele para la construcción de vivienda. Se modifica a la Dirección de Acción Cultural y Social, para crearse la Dirección de Servicios Sociales. Se crea la Dirección General de Programas y Estudios Económicos, con la finalidad de generar los programas gubernamentales que permitan el desarrollo integral del Distrito, al igual que se crea la Procuraduría de las Colonias Populares, para realizar los actos necesarios para rehabilitar y regularizar las colonias populares y las zonas precarias.

II.IV LEY DE 1978

La vigencia de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en 1970, concluyó por su abrogación estipulada en una nueva Ley reglamentaria de la Base I, Fracción VI del artículo 73 constitucional, publicada el 29 de Diciembre de 1978.

Debido a que se consideró que la Ley de 1970, no respondía a las necesidades que el Gobierno del Distrito Federal imponía y a que éste ordenamiento no había alterado en lo sustancial al de 1941, pues permanecían muchas disposiciones anacrónicas, según argumentó el entonces Presidente de la República José López Portillo en la Exposición de Motivos que acompañaba a la iniciativa de Ley, se dio a la tarea el Ejecutivo Federal de preparar una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que fuera más acorde con la problemática de la capital, que fue aprobada por el Congreso y publicada en la fecha ya señalada

Este ordenamiento tiene como característica fundamental establecer un sistema normativo flexible, ya que no especifica las atribuciones de los órganos que habrán de desempeñar las tareas gubernativas que la Ley atribuye al Departamento, sino que deliberadamente la propia Ley remite al Reglamento Interior el señalamiento de las facultades de las

dependencias que integran la estructura administrativa del Departamento.

Al igual que sus antecesoras, esta Ley determina que en virtud de lo estipulado por la Base I, Fracción VI, del artículo 73 de la Constitución, el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien podrá nombrar y remover libremente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo primero de la Ley que se comenta.

El único requisito que la Ley señala para ser Jefe del Departamento es el de residir en el Distrito Federal, durante el tiempo que dure su encargo.

Esta Ley dispone que el Jefe del Departamento se auxiliará en el desempeño de sus funciones por unidades administrativas y de gobierno que la misma Ley divide en Organos Administrativos Centrales y Organos Administrativos Desconcentrados.

Dentro de los primeros comprende a las Secretarías Generales de Gobierno A y B, a la Secretaría de Obras y Servicios, a la Oficialía Mayor, a la Contraloría General, a la Tesorería y a las siguientes direcciones generales:

- I.- Dirección General de Acción Social y Cultural;
- II.- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica;
- III.- Dirección General de Información, Análisis, Estadística, Programación y
- IV.- Estudios Administrativos;
- V.- Dirección General Jurídica y de Gobierno;
- VI.- Dirección General de Obras Públicas;
- VII.- Dirección General de Planificación;
- VIII.- Dirección General de Policía y Transito;
- IX.- Dirección General de Promoción Deportiva;
- X.- Dirección General de Promoción Económica;
- XI.- Dirección General de Protección Social y Servicio Voluntario;

- XII.- Dirección General de Reclusorios y Centros de Rehabilitación Social;
- XIII.- Dirección General del Registro Público de la Propiedad;
- XIV.- Dirección General de Relaciones Públicas;
- XV.- Dirección General de Servicios Administrativos;
- XVI.- Dirección General de Servicios Médicos;
- XVII.- Dirección General de Trabajo y Previsión Social; y
- XVIII.- Dirección General de Turismo.

Desaparecen direcciones como las de Promoción de la Habitación Popular e Instalaciones Olímpicas y se crean otras nuevas como las de Reclusorios ,Registro Público de la Propiedad y Promoción Económica.

Dentro de los Órganos Administrativos Desconcentrados, se comprenden las 16 Delegaciones, que permanecen idénticas en sus nombres y límites a lo establecido en la Ley de 1970; los Almacenes para los Trabajadores Del Departamento; La Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano; El Servicio Público de Boletaje Electrónico y La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal.

Los nombramientos de los Secretarios Generales y del Oficial Mayor, eran por mandato de Ley, facultad exclusiva del Presidente de la República. Los Delegados eran nombrados y removidos por el Jefe del Departamento , previo acuerdo con el titular del Ejecutivo Federal, para ser Delegado se requería de dos años de residencia en el Distrito Federal previos al nombramiento, los demás funcionarios eran nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento.

Como ya he apuntado esta Ley determina que la atribución de funciones de cada unidad administrativa habrá de establecerse en el Reglamento correspondiente, el artículo 4° señala que: *"La asignación y distribución de atribuciones de los órganos administrativos centrales y desconcentrados, para el despacho y atención de los asuntos de la*

competencia del Departamento del Distrito Federal, se señalaran en su reglamento interior”, en relación con las Delegaciones el párrafo segundo del artículo 15 establece “Los Delegados ejercerán las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones. Quedan exceptuadas aquellas atribuciones que por su naturaleza sean propias de la administración centralizada. La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los Delegados , en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada , para el mejor gobierno de la entidad”.

Al permitir la Ley ,de acuerdo al artículo 4°, arriba transcrito, que el Reglamento establezca ámbitos de competencia, se comete desde mi punto de vista, un error por varias circunstancias. En primer término la facultad reglamentaria corresponde exclusivamente al Ejecutivo, según la facción primera del artículo 89 constitucional, por tanto al dejarse a un Reglamento la distribución de atribuciones de órganos de gobierno, se extralimita la facultad reglamentaria y se vulnera el equilibrio de poderes, ya que la división de ámbitos de competencia de órganos cuya importancia es significativa en cuanto a su relación con los gobernados se deja a la discrecionalidad del Ejecutivo, por lo que es producto de una voluntad individual y no de un consenso o concurso de ellas, como en el caso del proceso legislativo. Por otra parte en referencia a la relación entre Gobierno y gobernados, se genera una situación de inseguridad jurídica, ya que los órganos que realizan determinados actos administrativos cuya trascendencia es significativa para los particulares, encuentran sus atribuciones para realizar estos actos, en un reglamento y no en una Ley que permita, tanto por su jerarquía como por su permanencia, una mayor seguridad.

En relación con la división de estas competencias en cuanto a la territorialidad y el grado en el que se desconcentren funciones hacia las Delegaciones, el permitir al reglamento establecerlo, significa dejar abierta la posibilidad de la centralización de atribuciones y con ello

ocasionar un distanciamiento entre las autoridades y las comunidades a las que deben de servir, aun con lo expresado por el párrafo segundo del artículo 15, ya transcrito, que señala que los Delegados realizaran en sus jurisdicciones las atribuciones que correspondan al Departamento, no se asegura que la desconcentración se haga efectiva, ya que el párrafo continúa señalando que quedan exceptuadas de ello aquellas funciones que por su naturaleza deban de absorber órganos centrales, con lo cual se vuelve a permitir la interpretación discrecional de la Ley, con márgenes muy amplios, haciendo posible que la estructura central absorba atribuciones que perfectamente pudieran desarrollar las Delegaciones, con la ventaja para éstas de estar más cerca de la población, evitando así , trámites y retrasos innecesarios.

Respecto a las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, esta Ley vuelve al antiguo esquema de la Ley de 1941, de clasificarlas respecto a su naturaleza, lo cual a mi parecer es un buen principio de orden y facilita la consulta, pero obviamente no tiene mayor trascendencia. Además se incorporan otras atribuciones al Departamento y se depuran muchas de ellas, lo cual indudablemente si es significativo. De este modo la Ley divide las atribuciones del Departamento en materia de gobierno, jurídica administrativa, de hacienda, de obras y servicios social y económica.

En cuanto al Régimen patrimonial del Departamento, esta Ley incurre len los errores de las anteriores, al estipular en el artículo 32: *"El Departamento del Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídicas para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios"*, de la misma forma el artículo 33 indica: *"El patrimonio del Departamento del Distrito Federal lo constituyen los bienes de dominio público y los de dominio privado."*

El Capítulo V de la Ley que trata de los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, establece que en cada manzana del Distrito

Federal se integrará un Comité, dentro del cual ,se elegirá un Jefe de Manzana . Por cada colonia se integrará una asociación de residentes formada por los jefes de manzana correspondientes. Por cada Delegación se integrará una Junta de Vecinos, formada por las Asociaciones de Residentes de las localidades que corresponden a cada Delegación. Finalmente en el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo integrado por los presidentes de las Juntas de Vecinos de las 16 Delegaciones. Aun cuando la integración del Consejo Consultivo, de acuerdo a lo señalado por la Ley es más democrático que el de ordenamientos anteriores, persiste la circunstancia de que sus facultades están restringidas a opinión y consulta.

Por otra parte y como innovaciones muy destacables, se incorporan las figuras del Referéndum y de la Iniciativa Popular. Ambos se señalan en el artículo 53 de la Ley, al primero se define como *"un método de integración directa de la voluntad de los Ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación , derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal."* A la segunda se le define como *"un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales o de reglamentos relativos al Distrito Federal"*. Respecto al Referéndum el procedimiento legal para efectuarlo, disponía que, sobre ordenamientos legales, correspondía iniciarlo, de manera exclusiva al Presidente de la República, o a las Cámaras de Diputados y Senadores, en el caso de la primera , se requería que así lo solicitaran dos terceras partes de sus miembros y en el caso de la segunda la mitad .En el caso de los Reglamentos solo correspondía iniciar el proceso al Presidente de la República, la substanciación del proceso del Referéndum, tenía que efectuarse una vez aprobada la iniciativa de Ley por el Congreso y antes de remitirse al ejecutivo para su promulgación , en el caso de tratarse de un Referéndum sobre un reglamento se realizaría una vez terminado el proyecto. En ambos casos los efectos del Referéndum serían vinculatorios al Ejecutivo Federal.

Para iniciar el Proceso de Iniciativa Popular se requería que al menos cien mil personas avalaran la iniciativa y que se probara fehacientemente; además que dentro de estas hubiere por lo menos cinco mil por cada una de las 16 Delegaciones.

II.V LEY DE 1994

En 1993, se produce una reforma integral del marco jurídico de la organización político administrativa del Distrito Federal, lo anterior como parte fundamental del Proceso de Reforma Política que ha caracterizado la vida pública del País en los últimos años.

El tema de la Reforma suscitada en 1993, que modifica a varios de los artículos constitucionales referentes al Distrito Federal, se abordará en capítulos subsecuentes; sin embargo, con objeto de mantener un orden lógico que permita describir el desarrollo de la Legislación que ha organizado a la Administración Pública del Distrito Federal, me parece que es necesario tratar en este capítulo, aun que sea de manera general, los aspectos eminentemente administrativos de la reforma, principalmente en lo que al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se refiere ya que éste sirve como base para la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada el 30 de diciembre de 1994. Dejaremos, pues, para el análisis de capítulos posteriores los aspectos constitucionales, políticos y sociales tanto de la Reforma Constitucional de 1993 y las subsecuentes así como del Estatuto de Gobierno. Al igual que algunos aspectos específicos de la Ley que nos ocupa en esta parte de la investigación, que habrán de ser analizados mas adelante.

El 25 de octubre de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 31,44,73,74,79,89,104,105,107 y 122, así como se adicionan una

fracción y un párrafo a los artículos 76 y 119 respectivamente , todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Reforma establece cambios en la Fracción VI del Artículo 73 Constitucional, la cual queda de la siguiente manera:

"Art.73.- el Congreso Tiene Facultad:

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

El artículo 122 se modifica en su totalidad, en el se sientan las bases constitucionales de la organización del poder público del Distrito Federal, por el momento me parece importante transcribir los siguientes párrafos e incisos que dan fundamento a la Ley que es materia del presente subcapítulo:

"Art. 122.-El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí a través de los órganos de gobierno de Distrito Federal representativos, y democráticos que establece esta Constitución.

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

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

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

1.- La Asamblea de Representantes;

2.- El Jefe del Distrito Federal; y

3.-El Tribunal Superior de Justicia...

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

VI.- El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que

establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables..."

Con base en la fracción VI del artículo 73 Constitucional . El Congreso de la Unión expidió el Decreto que contiene al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que se publicó el 26 de julio de 1993.

El Título Quinto del Estatuto de Gobierno trata sobre la Bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos.

En el artículo 87 se señala que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal, especificándose que la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías , las Delegaciones, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal integran a la administración centralizada.

Es importante señalar que en el artículo 94 se establece que el Distrito Federal manejará su hacienda pública, lo cual dota de plena independencia a su gobierno en materia financiera, poniendo fin a la añeja intervención de autoridades federales en esta materia. El artículo 95 señala al respecto *"La recaudación , comprobación determinación y administración de las contribuciones y demás ingresos a que se refiere el artículo anterior, quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal en los términos que determine la Ley"*.

De acuerdo con el artículo 97 la Administración Publica Paraestatal la integran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos. El artículo 98 define a los organismos descentralizados como entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por Decreto del Jefe del Distrito Federal o por Ley.

En el Capítulo II del mismo título se establecen las bases para las Delegaciones, estableciéndose según el artículo 104 que *"Para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal."*

El artículo 112 dispone que las Delegaciones contarán con asignaciones presupuestales que se determinaran en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal , suficientes para la realización de sus actividades.

Sin lugar a dudas la principal característica en lo que a la Administración Pública del Distrito Federal se refiere, que presenta el Estatuto de Gobierno es la supresión del Departamento del Distrito Federal, como órgano federal que realiza funciones locales y sus atribuciones son absorbidas por diferentes órganos centrales y desconcentrados.

Antes de entrar en el análisis de la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal, es importante acotar que en virtud del artículo quinto transitorio, del Decreto por el que se reforman varios artículos constitucionales , publicado el 25 de octubre de 1993 , El primer Jefe del Distrito Federal habría de nombrarse el 2 de Diciembre de 1997, en tanto eso no aconteciera el Gobierno del Distrito Federal continuaba a cargo del Ejecutivo Federal , de acuerdo con lo establecido por la Base VI del artículo 73 de la Constitución vigente hasta antes de la entrada en vigor del Decreto en comento.

El Estatuto de Gobierno en su artículo cuarto transitorio concuerda con lo estipulado por el artículo constitucional descrito, al señalar que hasta en tanto se nombre al primer Jefe del Distrito Federal, el Presidente de la República nombrará al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien tiene las facultades del Titular de la Administración Pública del Distrito Federal. En atención a estos dos artículos transitorios continúa la existencia del Departamento del Distrito Federal desde la entrada en vigencia del Estatuto de Gobierno y la posterior publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal hasta Diciembre de 1997 cuando sería designado el primer Jefe del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada el 30 de Diciembre de 1994 y que entrara en vigor al día siguiente de su publicación, fue aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ya que de acuerdo con los artículos 36 y 42 fracción IX del Estatuto de Gobierno, está facultada para legislar en materia administrativa en el ámbito local. La iniciativa fue presentada por el Presidente de la República y refrendada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se envió a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 21 de Diciembre de 1994, discutiéndose y aprobándose por mayoría absoluta el 23 de Diciembre del mismo año.

Este cuerpo normativo formado por 67 artículos divididos en tres Títulos contiene importantes diferencias con las leyes anteriores que regularon la materia. De conformidad con lo establecido por el Estatuto de Gobierno el artículo segundo de la Ley dispone que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal, al igual que el mencionado Estatuto, establece que la primera se integrará por las Secretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, las Delegaciones del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El Jefe del Distrito Federal será el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley señala que su nombramiento se hará conforme a lo establecido por la Constitución y al Estatuto de Gobierno, de acuerdo al artículo 12 deberá de refrendar los Decretos promulgatorios de leyes del Presidente de la República, que expida la Asamblea de representantes. Así como le corresponde la facultad reglamentaria en materia local.(De conformidad con el artículo 5° transitorio del Decreto que promulga al Estatuto de Gobierno , estas facultades le correspondieron al Jefe del Departamento del Distrito Federal hasta diciembre de 1997)

Esta ley al organizar a la Administración Pública del Distrito Federal previendo la desaparición del Departamento como órgano de Administración y Gobierno, señala de manera específica las atribuciones de cada órgano que integra a la Administración Pública, a diferencia de los ordenamientos anteriores que como hemos señalado contenían invariablemente un precepto o una serie de ellos en donde se aglutinaban las funciones del Departamento. En el caso de esta Ley no se hace una descripción global de atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, sino que se señala cual es el ámbito de competencia de cada órgano.

Las Secretarías que auxiliaran al Jefe de la Administración pública del Distrito Federal son:

- I.- Secretaría de Gobierno;
- II.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III.- Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV.- Secretaría de Medio Ambiente;
- V.- Secretaría de Obras y Servicios;
- VI.- Secretaría de Educación , Salud y Desarrollo Social;
- VII.- Secretaría de Finanzas;
- VIII.- Secretaría de Transporte y Vialidad;
- IX.- Secretaría de Seguridad Pública.

De manera general son atribuciones de los titulares de las Secretarías , del Oficial Mayor y del Contralor General:

Acordar con el Jefe del Distrito Federal el despacho de los asuntos encomendados a la áreas a su cargo, recibir en acuerdo a sus subordinados y a cualquier otro funcionario según el reglamento interno; someter a la aprobación del Jefe del Distrito Federal los proyectos de Ley, reglamentos, acuerdos y ordenes de asuntos de su competencia; suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones; Planear, programar organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su área; representar al Jefe del Distrito Federal en los Juicios de Amparo y Administrativos, que traten de materias de su competencia y comparecer ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Se prevé la creación de Comisiones intersecretariales para la atención de asuntos que involucren a más de una Secretaría.

El artículo 15 dispone que para el Despacho de los asuntos de su competencia los Secretarios se auxiliaran de los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores , Jefes de Unidad Departamental, de acuerdo a lo que establezca el reglamento interior.

La Ley distribuye las atribuciones de cada Secretaría indicando una a una las facultades que le corresponden a cada una de ellas. A la Secretaria de Gobierno corresponde primordialmente, según el artículo 20, el despacho de materias relativas a la asistencia y orientación jurídicas; gobierno; relaciones con Estados y Municipios; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas a delegaciones; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil; regularización de la tenencia de la tierra y procuraduría social. Por otra parte al Secretario de Gobierno le corresponde suplir al Jefe del Distrito Federal en sus ausencias, además de ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra, determinar los casos en que

sea de utilidad pública la expropiación, y organizar, dirigir y supervisar al Registro Civil.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda corresponde el despacho de las materias relativas a la coordinación metropolitana, la reordenación y el desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria.

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

Corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, la formulación, ejecución y evaluación de la política en materia ecológica en el Distrito Federal.

La Secretaría de obras y Servicios es la encargada de la atención de las obras y servicios públicos que no estén destinados a la competencia de las Delegaciones, tales como la construcción y operación hidráulica, la construcción de las obras del sistema de transporte colectivo, suministro de agua potable, y obras de drenaje y desagüe interdelegacionales.

La Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social es responsable del despacho de las materias relativas al desarrollo social, acción cívica, cultural, recreativa, deporte, administración de Zoológicos, localización de personas, educación y salud.

La Secretaría de Finanzas es competente para la atención de las materias relativas a el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, la presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

A la Secretaría de Transportes y Vialidad corresponde el despacho de materias relativas al desarrollo integral del transporte, control de autotransporte urbano, operación y control de las vialidades y semaforización.

El despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario y en general la administración interna del Distrito Federal corresponde a la Oficialía Mayor.

El control y evaluación de la gestión pública de las distintas dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales es competencia de la Contraloría General.

El artículo 30 de la Ley señala: *"La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal"*.

Por tanto las Delegaciones, de acuerdo a esta Ley, continúan siendo órganos desconcentrados. Al igual que la de 1970 determina la competencia de las Delegaciones de manera expresa, el artículo 32 con cuarenta fracciones contiene las atribuciones otorgadas por mandato legal a estos órganos, es una Ley de corte descentralizador, ya que se otorgan importantes facultades de Gobierno y Administración a las Delegaciones. Sin embargo existe un precepto que claramente limita la autonomía funcional de las Delegaciones, se recordará que la Ley atribuye a la Secretaría de Gobierno la Facultad de coordinar y supervisar el cumplimiento de las funciones desconcentradas de las Delegaciones(artículo 20, Fracción XXI), por tanto los titulares de las Delegaciones están subordinados al Secretario de Gobierno, lo cual me parece alienta al centralismo, otorga un poder extralimitado al Secretario de Gobierno y disminuye la investidura de los Delegados, al

establecerse un intermediario en la cadena de mandos, a mí entender se debió de haber subordinado a los Delegados única y exclusivamente al Jefe del Distrito Federal.

El Título tercero de la Ley trata sobre la Administración Pública Paraestatal, el párrafo tercero del multimencionado artículo segundo señala que en ésta se comprenden los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

El artículo 33 define a los organismos descentralizados como: *"entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creadas por decreto del Jefe del Distrito Federal, por la Ley de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a iniciativa que presenten el Presidente de la República o el propio Jefe del Distrito Federal"*.

El artículo 35 por su parte define a las empresas de participación estatal mayoritaria como *"Las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarias de más del 50 % del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o si equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno."*

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes."

Por último a los fideicomisos se le define, según el artículo 36, como *"aquellos que el Gobierno del Distrito Federal o alguna de sus"*

entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Jefe del Distrito Federal en la realización de las funciones que legalmente le corresponden, que cuenten con una estructura orgánica análoga a otras entidades y que tengan Comités Técnicos."

Respecto a la prestación de servicios públicos, al patrimonio del Departamento del Distrito Federal y a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, el artículo segundo transitorio determina que continúan vigentes las disposiciones que al respecto determina la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, en tanto la Asamblea de Representantes no expida nuevos ordenamientos que regulen estas materias.

El 26 de Abril de 1996 se aprueba por la Asamblea de Representantes una reforma a la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal por la que se modifican varios de sus artículos, en virtud de esta reforme se reasignan atribuciones a las diversas Secretarías, como en el caso de la Secretaría de Gobierno a quien se le asigna la responsabilidad sobre el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Así como se le asigna la coordinación de la planificación metropolitana con los gobiernos estatales y municipales limítrofes, función que desempeñaba la Secretaría de Desarrollo Urbano. A la Secretaría de Obras y Servicios se le faculta para realizar estudios técnicos que permitan mantener actualizadas las normas de construcción. Se modifica la fracción VII del artículo 25, por la cual se responsabiliza de manera clara a la Secretaria de Desarrollo Social, para prestar los servicios médico-quirúrgicos a la población abierta. El resto de la Reforma consiste básicamente en modificaciones a la redacción de los artículos que contienen las atribuciones de las diversas Secretarías , con el objeto de hacerlas más claras y específicas.

En cuanto a las Delegaciones se modifica el artículo 30 y se le agrega un 30bis , para quedar de la siguiente manera: "Para un más eficiente,

ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración pública Centralizada del Distrito Federal, se podrán crear órganos desconcentrados en los términos del artículo 2° de esta Ley, mismos que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe del Distrito Federal o a la dependencia que este determine y que tendrán las facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.

En el establecimiento y la organización de los órganos desconcentrados, se deberán atender los principios de simplificación , transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

Art. 30 bis.- La Administración pública del Distrito Federal contará con órganos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal...".

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL.

III.I LA FORMACIÓN Y EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO EN EL DISTRITO FEDERAL.

En los capítulos anteriores se ha estudiado la transformación de las Instituciones Jurídicas que han normado la vida política del Distrito Federal, hasta la reforma constitucional de 1987, y la organización de la Administración Pública de esta entidad hasta el momento. Ambos temas fueron abordados desde un punto de vista jurídico descriptivo, el cual es indispensable para conocer cuales han sido las formas en las que se ha organizado al gobierno de la Ciudad y contar con los antecedentes históricos que permitan analizar a las últimas reformas legislativas al respecto, y estar en posibilidades de reflexionar en torno a la efectividad de la legislación anterior en lo que a administración y gobierno se refiere. Sin embargo, para continuar con el estudio de la transformación de la organización político jurídica del Distrito Federal, es indispensable considerar aspectos de tipo eminentemente político, que sirvan como elementos de descripción del sistema político real en el cual se ha desarrollado la vida pública de la Ciudad de México y el cual está eminentemente en una etapa crítica de transición, que por obvias razones, ha conducido a la transformación , en un lapso muy breve, de las instituciones jurídicas que norman a la actividad política y gubernamental en esta Ciudad.

Para ello es indispensable analizar a la constitución del poder político en el Distrito Federal, desde una óptica distinta al punto de vista formal, el cual se centra exclusivamente en los elementos jurídicos de su composición, lo que como indica el constitucionalista francés de la Escuela de Montpellier, Michel Miaille proporciona una visión limitada de las características de cualquier sistema político: *"las reglas jurídicas relativas al poder político no son sino uno de los elementos del sistema social global y no pueden por lo tanto, ser explicadas sino en relación a ese sistema"*⁴⁷, la óptica necesaria debe de desarrollarse a través de un enfoque que permita considerar mayores elementos de análisis y ayude a comprender en una dimensión más amplia al fenómeno de la transición política en el Distrito Federal.⁴⁸

Desde fines del siglo pasado se ha señalado por la Ciencia Política, la diferencia entre el marco legal que regula a un sistema político y la integración real de éste. Debe recordarse que Lassalle ya hacía la diferencia entre constitución real y formal de un Estado. *"En esencia, la Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder que rigen en este país."*⁴⁹ Hermann Heller en su clásica obra de Teoría del Estado, al respecto sostiene: *"La Constitución normada jurídicamente no consiste nunca de modo exclusivo en preceptos jurídicos autorizados por el Estado sino que para su validez, precisa siempre ser complementada por los elementos constitucionales no normados o por aquellos otros normados pero no jurídicos"*⁵⁰

En el caso del Distrito Federal, como en el del país en general, las diferencias entre la organización formal del poder público y la

⁴⁷ Michel Miaille, El Estado del Derecho, Universidad Autónoma de Puebla, México, 1985.

⁴⁸ La óptica o marco de referencia, que en lo personal me parece el más indicado es el que ofrece el Estructuralismo Genético, basado en las concepciones del materialismo dialéctico de Carlos Marx. La mayoría de autores que adoptan este enfoque, ubican a los fenómenos políticos y jurídicos como producto de las relaciones sociales que se desarrollan en relación a los modos de producción. Al respecto se consultaron las obras de Gilberto Giménez, Poder Estado y Discurso, UNAM, México, 1989 p-p 10,71 y de Marcos Kaplan, Estado y Sociedad, UNAM, México, 1987, p-p. 36,65

⁴⁹ Fernando Lassalle, ¿Que es una Constitución? Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.70

⁵⁰ Hermann Heller, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p.274.

integración y ejercicio real de éste son muy significativas. El Distrito Federal o Ciudad de México, identidad de conceptos reconocida legalmente, es obviamente parte del sistema político mexicano y la composición de sus estructuras políticas es fiel reflejo de lo que ha acontecido a nivel nacional.

En los anteriores capítulos se ha señalado cómo el desarrollo de la organización jurídica del Distrito Federal se ha caracterizado por las atribuciones que los diversos ordenamientos legales han otorgado a los Poderes Federales y de manera específica al Ejecutivo. Como se ha visto, está situación se presenta de manera más evidente durante los últimos años de la etapa Porfirista y en la época posrevolucionaria a partir de 1928, hasta el proceso reformador que en este capítulo trataremos. Durante este periodo comprendido desde que se suprime los municipios hasta las reformas que permiten la elección universal y directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se presenta como constante la excesiva carga de atribuciones al Presidente de la República. Se recordará que a él corresponden las facultades de iniciar leyes en materia local, de nombramiento y remoción del Jefe del Departamento y del Procurador de Justicia así como otras autoridades administrativas, de expedir reglamentos, de intervenir en el proceso de designación de funcionarios judiciales, etc., etc. Sin embargo, como se planteaba en líneas anteriores, el Distrito Federal es parte y reflejo de una realidad nacional, por lo tanto al igual que en el caso de la Nación, en esta Ciudad, la figura del Presidente ha tenido en los hechos una importancia política mucho mayor a la que se le consagra constitucionalmente.

En efecto, si se desea analizar a la formación del poder político en la Ciudad de México, anterior a la etapa de transición reciente, es indispensable considerarla como parte indiscutible de una realidad nacional, incluso una parte en donde se proyectan con más facilidad los elementos propios que componen al sistema político de nuestro país,

tomando en cuenta el fuerte carácter centralizador de nuestro sistema, que hace de la Ciudad de México, el eje político nacional.

De tal manera que los elementos que componen al sistema político mexicano, son factores fundamentales en la articulación de las fuerzas políticas del Distrito Federal. De entre estos factores que han caracterizado a nuestro sistema, son de destacarse, desde mi personal punto de vista :

- a) El Presidencialismo.
- b) La existencia de un Partido hegemónico que surge desde el Estado y que organiza a las clases populares.
- c) La existencia de un marco jurídico e instituciones públicas que constituyen un sistema de protección social .
- d) El desarrollo de una clase empresarial protegida y aliada del propio gobierno.

Estos elementos, constituyen los cuatro pilares sobre los que descansa el sistema político mexicano, sin duda no son los únicos pero si los más importantes a nivel interno, es indudable también que los cuatro se articulan entre si, que interaccionan y que son producto y resultado unos de otros.³¹

El abordar este tema implica el realizar un sin número de consideraciones que alcanzarían para llenar varios volúmenes, pero creo que es indispensable señalarlos aun cuando sea de manera somera, sobre todo si se considera que la transformación de la organización política jurídica del Distrito Federal se acelera a partir del desgaste en los elementos señalados como los tres primeros del sistema político nacional.

El presidencialismo mexicano, como señalábamos anteriormente rebasa en la realidad a las atribuciones que Constitucionalmente le

³¹Para la elaboración de este esquema se utilizó de manera general el planteamiento contenido en el ensayo "México. El sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia". Lorenzo Meyer, Jose Luis Reina, Los Sistemas Políticos en América Latina, Editorial Siglo XXI, México, 1989, p. p. 305- 327

están conferidas, lo anterior no quiere de ningún modo decir que formalmente se transgreda el orden constitucional, sino que dadas las características propias de nuestro sistema político, el Presidente tiene y ejercita el poder de manera distinta a lo que la interpretación de la Constitución permite suponer que era voluntad de los legisladores. Es decir, nuestro sistema constitucional como la mayor parte de países occidentales del mundo, sigue el principio de separación de poderes, en el que las funciones del Estado, ejecutiva, legislativa y jurisdiccional se realicen por órganos distintos e independientes entre sí, al respecto explica Maurice Duverger: *"La estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales descansa en un principio célebre, el de la separación de poderes. Se le remonta al autor inglés John Locke y a Montesquieu. Todos los regímenes políticos conocen una división entre varios órganos gubernamentales, cada uno más o menos especializado en una función. La separación de poderes en el sentido preciso del término, no sólo consiste en esta división del trabajo: implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros. Esta concepción filosófica jurídica de tres "poderes" que estarían por naturaleza y por esencia separados, es indiscutible. En realidad esta teoría abstracta constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten mutuamente".*⁵² Con ello, como señalan los constitucionalistas, se crea un sistema de pesos y contrapesos, limitando el poder de cada uno de los órganos que realizan a nivel federal las funciones formalmente judicial, ejecutiva y legislativa, otorgando poderes a los otros órganos para revisar y revocar las decisiones de uno y otro.⁵³ El nuestro es definido, debido a las atribuciones que la Constitución le confiere, como un sistema presidencialista: *"La Constitución Mexicana estructura un sistema presidencial con todas las características que ya hemos enunciado(el mismo autor señala como tales a: a) El poder ejecutivo es*

⁵² Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, México, 1984, p-p. 124, 125.

⁵³ Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982, p-p. 175, 176

unitario . esta depositado al mismo tiempo en un Presidente que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; b) el Presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste; c) el Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado; d) Ni el Presidente, ni los Secretarios son políticamente responsables ante el Congreso; e) Ni el presidente , ni los Secretarios pueden ser miembros del Congreso; f) el Presidente puede estar aliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso; g) el Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura) y podemos calificarlo de puro por que no contiene ningún matiz o elemento parlamentario”⁵⁴ sin embargo, como ya se ha señalado, en la realidad política este carácter se acrecienta. Convirtiéndose el Presidente de la República en una institución política poderosísima, que ha sido incluso definida como una Presidencia Imperial.

La historia del siglo pasado en nuestro país se caracterizó, como vimos en el primer capítulo de este trabajo, por la inestabilidad de las instituciones, no es sino hasta los últimos años del periodo juarista y la presidencia de Lerdo de Tejada que se logra cierta estabilidad nacional. Como explica Rabasa el origen de la dictadura de Porfirio Díaz, se debe a la necesidad de un gobierno fuerte que garantizara la unidad nacional: *“Por encima de la Constitución que debía unirlos, el gobierno, desconcertado con ella, y el pueblo, que no lograba coordinar, tenían el concierto real, sin el que ninguna situación puede mantenerse ni como transitoria; las dos grandes dictaduras que llenan la época constitucional tuvieron la aquiescencia y el concurso de la nación , que sentía su utilidad.”⁵⁵*

Al término de la etapa armada de la Revolución Mexicana, de nuevo se presentó la dispersión entre factores de poder, lo que hacía necesaria la centralización del poder político en un solo hombre, para evitar el prolongamiento de la guerra y proporcionar un elemento de unidad

⁵⁴ Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano, Siglo Veintiuno, México, 1988, p-p. 14- 29*

⁵⁵ Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura, Porrúa, México, 1982, p. 242*

nacional. En los primeros años esta centralización de poder se dio en la figura de Venustiano Carranza y posteriormente en las de Obregón y Calles. Ante la situación de inestabilidad del país y el peligro de las presiones externas, principalmente de Estados Unidos, se constituyó un gobierno fuerte que fuera capaz de afrontar esta realidad, gobierno que al igual que en el caso del Porfiriato, tuvo que centrarse en la figura de un hombre, cuyas características de carisma se lo permitían, pero que a diferencia de éste, contaba con mayores elementos para lograr la cohesión social y que partía de una concepción, entonces en boga por todo el mundo: el nacionalismo, que hacía frente a los despiadados estragos que había ocasionado el capitalismo liberal del siglo pasado. Durante la presidencia de Obregón y sobre todo de Calles se desarrolla el fenómeno de concentración del poder en un solo hombre, el cual es reconocido por la mayoría de actores políticos predominantes, como una autoridad superior, como un jefe máximo. *"La ausencia de grandes personalidades políticas"*, considera Arnaldo Cordova, *"aparte de la de Calles, imponía sólo una alternativa: o la destrucción mutua de los revolucionarios o la conversión de Calles en un jefe único de aquellos, con el poder suficiente para conducirlos a todos y someter cualquier diferencia"*³⁶ Tanto Calles como Obregón, a partir de la aceptación de la mayoría de los grupos revolucionarios de su autoridad, ejercen el poder en forma unipersonal, pero cuidando que a los diversos grupos se les otorgara un espacio de acción, procurando dar cabida dentro del sistema oficial al mayor número de actores políticos, lo que a la postre representó un extraordinario medio de composición y acuerdo entre la élites políticas y con lo cual se generó una suerte de unidad entre éstas para afrontar a elementos disuasivos.

Calles con una visión de estadista realmente admirable, fomenta la creación de un Partido Nacional que aglutinara a las fuerzas revolucionarias, Arnaldo Cordova cita una supuesta conversación entre Calles y Portes Gil donde el primero diría *"he meditado sobre la*

³⁶ Arnaldo Cordova, *La Revolución en crisis, La aventura del maximato*, Editorial Cal y Arena, México, 1995, p. 29

*necesidad de crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa".*⁵⁷ Este partido corresponde al segundo elemento que trataremos del sistema político mexicano, por ahora es conveniente señalar que con el surgimiento de este partido, se crea una instancia que es el brazo político operativo del Presidente y que como se analizará, constituye un factor de cohesión no solo para las élites políticas sino para las clases populares, siendo un factor principal en el pacto social que aseguró la estabilidad del país durante más de seis décadas. En efecto, al surgir del Estado y de uno en el cual la Presidencia era terriblemente poderosa, el partido tuvo, desde su origen, al Presidente de la República como su máximo líder: *"La naturaleza del Partido, como organización de todos los revolucionarios y como instrumento de lucha, imponía por sí sola las características que adoptaría el nuevo liderazgo. De manera mucho más clara que con el caudillo, por que su prestigio era diferente, el nuevo líder (Calles) era un árbitro y su poder debía aplicarse a la tarea de dar una solución equilibrada a los conflictos y querellas de los diferentes grupos político, ciertamente con facultades para someter a los inconformes y también a los sediciosos, era también el vocero por excelencia de todos los revolucionarios a través del cual se expresaban los acuerdos que eran comunes a todos"*⁵⁸

Cárdenas logró redimensionar esta situación, al alentar el carácter popular del partido, propiciando así una unidad entre las clases populares y el Presidente de la República, factor que hizo del presidencialismo una institución con arraigo y legitimidad. Esta aseveración se funda en el carácter social que diera el Presidente Cárdenas a su gobierno, situación que, debe señalarse, se hizo tomando como punto cardinal al Presidente de la República. En otra de sus obras Arnaldo Cordova puntualiza: *"Es a Cárdenas a quien corresponde el mérito de haber construido, en sus términos esenciales*

⁵⁷ Ibidem, p.51

⁵⁸ Ibidem, p. 69

y permanentes, el contrato social que ha consolidado la estabilidad política y social de México, en la que el Estado constituye el eje principal en torno al cual giran los más diversos intereses sociales. Tan sólo por este hecho basta para que se le tenga como el más audaz e inteligente estadista de la época posrevolucionaria. Cárdenas heredó a sus sucesores una organización política perfeccionada institucionalmente, en la que el caudillismo y el poder personal habían encontrado definitivamente su tumba, y les heredó, sobre todo, una problemática de gobierno que incluye un trato directo con los grupos obreros y campesinos.”⁵⁹

Desde este gobierno el Presidente se convirtió en un defensor de causas populares y en una figura que a los ojos de amplios sectores de la población era capaz de otorgar beneficios con su sola voluntad personal,⁶⁰ para ello mucho contribuyeron las facultades que en materias laboral y agraria tuviera el Presidente, específicamente en reparto de tierras y arbitrajes, pero mucho interviene también, el desarrollo de políticas sociales, en donde a través de campañas de difusión se hizo notar que los beneficios que éstas traían se debían a la generosidad presidencial. Este esquema permitió durante varios sexenios hacer de la figura presidencial una figura popular, una figura que representaba un factor de unidad.

Como es sabido, el Partido fundado por Calles en 1929, nombrado en un principio Partido Nacional Revolucionario, posteriormente Partido Revolucionario Mexicano y finalmente Partido Revolucionario Institucional, ha sido, desde su origen, amplia mayoría en las Cámaras que integran al Congreso de la Unión. Al ser el Presidente el Jefe Máximo del Partido, los diputados y senadores que integran el Congreso han estado sometidos a la voluntad presidencial. Desde sus orígenes el PRI se ha caracterizado por la disciplina de sus miembros hacia el Presidente de la República, característica, que sin duda ha

⁵⁹ Arnaldo Cordova, La formación del poder político en México, Editorial Era, 1989, p. 44

⁶⁰ Al respecto Don Daniel Cosío Villegas subraya la existencia de la creencia popular de que el Presidente “puede resolver cualquier problema con sólo quererlo o proponérselo” Daniel Cosío Villegas, El sistema político mexicano, Joaquín Mortiz, México, 1972, p.30

sido un factor de estabilidad que mucho contribuyó a la paz pública del país, con el tiempo se ha convertido en una situación enajenante para el sistema republicano, ya que los miembros del Congreso se han subordinado de manera sistemática a la voluntad del Presidencial, vulnerando así el equilibrio de poderes. Durante más de seis décadas, las leyes aprobadas por el Congreso han surgido todas de iniciativas presidenciales, han sido mínimas las alteraciones que durante el proceso legislativo les han sido efectuadas por las Cámaras⁶¹, por lo cual el Presidente además de las atribuciones formalmente reconocidas en la Constitución en el proceso legislativo, ha contado con un control total sobre el Congreso, imponiendo su voluntad a diputados y senadores, convirtiéndose de esta manera en una especie de gran legislador.

Por otra parte, el Presidente al ser el líder del Partido hegemónico y ser jefe de la Administración Pública ha contado con un elemento primordial para la cohesión de las élites políticas, me refiero a su capacidad para designar funcionarios públicos(atribución casi siempre legalmente concedida) y para determinar candidaturas de su partido a puestos de elección popular, desde designar a su sucesor en la Presidencia, hasta determinar gobernadores para los Estados, senadores y diputados, interviniendo incluso hasta en presidencias municipales y diputaciones locales. Esto quizá ha sido el pilar del Presidencialismo mexicano, la composición vertical y disciplinada del poder político. Las élites del poder en México asumieron durante muchos años que para participar en política era necesario contar con aprobación presidencial. De esta forma el Presidente puede negociar con los distintos grupos la distribución del poder público, esto es otorgar cotos de poder, así como suprimirlos.

El Partido Nacional Revolucionario, fue creado, como explicábamos, como un instrumento para resolver el conflicto que se presentaba entre la heterogeneidad revolucionaria; fue concebido como la institución

⁶¹ Como ejemplo se puede señalar que de 41 reformas al art. 73 constitucional., sólo 12 no han sido producto de iniciativas presidenciales. Internet. pag:<http://www/cdd.gob.mx>

política donde se pudieran aglutinar y dar espacios a la mayor parte de actores políticos surgidos después de la Revolución y muchos de ellos dispersos en varios partidos regionales o de carácter sectorial, Daniel Moreno señala entre ellos a: el Partido Liberal Constitucionalista , el Partido Nacional Agrarista, el Partido Laborista, El Partido Cooperativista , el Partido Socialista del Sureste, el Partido Socialista Fronterizo, el Partido Socialista Agrario, la Confederación de Partidos Revolucionarios Guanajuatenses y algunos más.⁶² El surgimiento del P.N. R. permite que la mayoría de protagonistas de la lucha armada, todavía vivos en aquel entonces, se aglutinaron en torno a un proyecto común, en torno a un partido que permitiría otorgar y respetar espacios de poder. Es entonces el P.N. R. un gran acuerdo entre grupos políticos dispersos por todo el país, que habían participado en la Revolución y que demandaban espacios de poder, pero es también , característica que debe ser reconocida aun por sus más acérrimos detractores, el gran acuerdo nacional entre grupos de poder, que permite la cohesión de un proyecto nacional, independiente a la figura de un caudillo ,un acuerdo que es eminentemente mexicano, que responde a las necesidades políticas de aquel momento, que comprende un proyecto histórico propio.

Como decía en líneas anteriores, el Presidente Cárdenas, logra redimensionar al P.N.R. y darle un carácter popular, lo que representó crear el gran acuerdo nacional, ahora no solo entre grupos dominantes sino que fue mucho más allá , creando el factor de unidad entre clases sociales, dando forma al pacto social que permitió que México tuviera estabilidad política por primera vez en su historia. Efectivamente con el cambio de nombre y transformación estructural del P.N.R. a Partido Revolucionario Mexicano en 1938, se orientó la visión, o mejor dicho, la comprensión de la realidad nacional a la lucha de clases, considerándola como el motor del desarrollo de una sociedad, la principal virtud Cardenista fue el haber sido capaz de transformar esa

⁶² Daniel Moreno, Los Partidos Políticos del México Contemporáneo, Editorial pax-México , México,1985, p. 110.

comprensión de la realidad nacional, en acuerdos políticos cupulares que se tradujeran en un acuerdo a nivel clases sociales. El P.R.M. se organizó por sectores: el campesino, el obrero, el popular y el militar, estructurándose así la base corporativa que permitió que el partido tuviera una base social, que representara causas populares, que fuera aceptado por las clases de trabajadores⁶³. Desde aquel momento el partido contó con los elementos que le permitirían organizar a las masas de trabajadores. En aquellos años el P.R.M. constituyó una institución que permitió al gobierno aliarse con las grandes mayorías para lograr de manera conjunta beneficios sociales, que sin la movilización popular hubieran sido imposibles de conseguir, esta alianza se desarrolló por varias décadas. Sin embargo la falta de renovación en los liderazgos y el cambio de visión histórica por parte del gobierno, trajeron consigo que la organización sectorial se convirtiera en una estructura sumamente rígida que lejos de representar a los intereses populares, se convirtió en un factor de dominación autoritaria.

En 1946 cambia el nombre del PRM a Partido Revolucionario Institucional; se suprime al sector militar y se pone mayor énfasis en la conciliación entre clases sociales más que en la lucha entre ellas.⁶⁴

Concebido como un partido nacional, formado por una base popular, siendo el punto de convergencia entre elites políticas, el PRI ha tenido desde su origen, como principios al nacionalismo y al populismo, entendido el primero como a la formación de un proyecto histórico propio y el desarrollo de políticas que permitan enfrentarse con los grandes intereses transnacionales; el segundo como una forma de organización social que permiten dar un carácter popular al gobierno, lo cual, es innegable, se tradujo en el elemento de legitimidad de este, durante muchos años.

⁶³ *Ibidem*, p. 146

⁶⁴ *Ibidem*, p. 271

Por otra parte prácticamente todos los sectores de la población estaban representados o participaban en este partido, la lucha política se daba de manera interna , con reglas muy singulares de contienda, debe señalarse que el sistema electoral , era prácticamente secundario. No era a través de elecciones donde se legitimaba al gobierno , o donde se disputaban los puestos públicos, por otra parte el desarrollo político del país se había efectuado de una manera completamente distinta, el PRI sin ser lo que en los países occidentales se conoce como partido político, era el único con representación y organización nacional, la competencia electoral fue, hasta mediados de los ochenta, prácticamente nula . Por lo cual el PRI se convirtió en un partido hegemónico, que cumplió con una función de Estado durante seis décadas, en las que sus objetivos no eran las de ser el partido que la tradición europea y norteamericana han definido, en donde la vocación de los partidos políticos es competir en elecciones para lograr el poder. El PRI tuvo como responsabilidad la de articular una sociedad , la de conciliar intereses de grupos disíntos y muchas veces contrarios para conservar la estabilidad necesaria para el desarrollo económico y social del país.

Señalábamos como otro elemento fundamental en el sistema político mexicano, al existencia de una legislación con orientación social y la existencia de Instituciones Públicas que procuraban la atención de los grupos menos favorecidos. En efecto, la Constitución de 1917 al consagrar en los artículos 27 y 123 , lo que se ha denominado como Derechos Sociales, proporcionó al sistema político una herramienta invaluable de estabilidad. El ya multicitado estudioso de la Revolución Mexicana y de nuestro sistema político Arnaldo Cordova considera: *"En la práctica , las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder ; primero: constituyen un eficazísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales; segundo: hicieron del Estado uno comprometido con los intereses de las clases populares y dieron patíbulo fácil a que se pensara y se teorizara la Revolución como revolución socialista y al Estado como un Estado del*

pueblo; tercero : fueron blandidas como una arma muy efectiva contra las viejas y las nacientes clases poseedoras; cuarto: permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines ; quinto: daban al statu quo, un sustento tan sólido que ni las más violentas convulsiones internas llegaría a ponerlo realmente en peligro.”⁶⁵

Como decíamos en líneas anteriores, las facultades otorgadas al ejecutivo en materia de reparto agrario y arbitraje laboral, permitieron en gran medida el fortalecimiento del presidencialismo; pero más allá de esta cuestión , puramente política, sus implicaciones sociales son básicas para comprender al México contemporáneo, sin duda gracias a la protección que estos artículos dieron a las clases menos favorecidas y al impulso del movimiento obrero organizado y al agrarismo de los primeros años del PRI, se logró que la situación en general de las clases populares del país fuera estable, esto no quiere decir de ninguna manera que se suprimió la injusta diferencia social que sufre México desde la Colonia, ni que se haya erradicado la miseria, pero si se disminuyeron ambas cuestiones, la prueba es que la represión no fue de ninguna manera la constante en el trato a las clases trabajadoras, y el descontento social en lo que pudiéramos llamar la época del presidencialismo y el partido hegemónico, fue comparativamente inferior a la de otros países subdesarrollados de América Latina que basaban el control del equilibrio de la lucha de clases en la represión .

Finalmente, considerábamos a la presencia de una clase empresarial aliada del Gobierno como un cuarto elemento fundamental, sobre todo a partir de la presidencia de Manuel Avila Camacho y significativamente durante el periodo Alemanista, cuando se dio el fenómeno de la industrialización del país, el legado Cardenista permitía al gobierno ejercer control sobre las clases populares, la legislación permitía que estas tuvieran los mínimos como para eliminar movimientos generalizados de descontento, así que las condiciones políticas y

⁶⁵ Arnaldo Córdova, La formación del poder político en México, Op. Cit, p. 22.

sociales permitieron el crecimiento de la economía del país, y por ende el desarrollo de una clase empresarial que se acopló perfectamente a las características del sistema político y que aprovechó la existencia de un sistema autárquico, para crecer y enriquecerse a su sombra. Lorenzo Meyer al respecto sostiene: *"La élite política y la económica fueron convergiendo cada vez más en un proyecto común de desarrollo"* ⁶⁶ Sin duda la protección a esta clase empresarial privilegiada, surgida muchas de las veces a partir de capitales producto del propio gobierno y que se fortaleciera enormemente durante el modelo de sustitución de importaciones, representó al sistema político nacional la última pieza en el engranaje, al disminuir los riesgos de acciones por parte de los dueños del capital, que pudieran causar la inestabilidad del sistema.

Estos factores primordiales del sistema político mexicano, decíamos que son claros de detectar en el caso del Distrito Federal, donde sin duda el Presidencialismo se ejerció en su máxima expresión, en ésta entidad el Presidente ejerciendo atribuciones constitucionales o meta constitucionales, ejerció el poder nombrando a las autoridades que habrían de gobernar, a quienes habrían de legislar, impuso su voluntad de manera unipersonal en la formulación de leyes. El PRI por su parte organizó y estructuró a las clases populares de la ciudad, se generaron liderazgos que permitieron la interrelación gobierno-sociedad. En la Ciudad de México más que en ninguna otra entidad de la República el poder se articuló de manera vertical, siendo el principal factor el Presidente de la República, esta formación vertical del poder, no quiere decir, como ya explicábamos, que fuera arbitraria o impuesta, como decíamos, la presencia de los demás elementos señalados, permitieron que este singular modo de formación y ejercicio del poder, tuviera un consenso, no solo de élites, sino incluso popular.

⁶⁶ Lorenzo Meyer, *La encrucijada*, Historia General de México, Colegio de México, México, 1981, p. 1278

III.II EL PROCESO DE TRANSICIÓN

La transición política del Distrito Federal, es parte integral del proceso de transición nacional, sin embargo hechos ocurridos en la Ciudad de México han significado , no solo características propias de este proceso en la Ciudad, sino que han trascendido a la esfera nacional, convirtiéndose en circunstancias, que a partir de fenómenos locales han influido en la evolución de la transformación del país, me refiero a dos hechos que me parecen altamente significativos para el proceso de transición: el movimiento estudiantil de 1968, y el fenómeno de movilización social en respuesta a la deficiente actuación gubernamental en el sismo de 1985.

Aun cuando los procesos históricos , de ninguna manera se deben de entender como producto de hechos aislados, en determinadas coyunturas se producen circunstancias que actúan como catalizadores del cambio. La transformación del sistema político del país y por ende de esta ciudad , se ha venido dando por la concurrencia de múltiples factores, mismos que al analizarse de manera aislada, responden aún proceso histórico en sí mismo, aunque íntimamente relacionados con los demás. Sin embargo, los hechos a los que me he referido, son producto de la concurrencia de varios factores que afectan en el desarrollo del sistema y al mismo tiempo aportan nuevas circunstancias que aceleran la transformación.

El movimiento estudiantil de 1968, al cual se la han dado muchas interpretaciones y se le han concedido consecuencias históricas muchas veces inmerecidas, representa desde mi particular óptica, el primer rompimiento real entre el Gobierno y sectores importantes de la población de esta ciudad. Como explicábamos anteriormente, durante casi cincuenta años fue mínima la necesidad por parte del Gobierno de recurrir a la represión, que cuando se dio fue hacia sectores muy específicos de la población, por tanto la legitimidad de este tipo de acciones no se cuestionó de manera trascendental, es decir aun

cuando destacados actores de la vida pública principalmente intelectuales y luchadores sociales, denunciaron y condenaron el uso de la fuerza pública para reprimir a ferrocarrileros, maestros, médicos y en casos esporádicos y en movimientos sectarios a estudiantes, el impacto en el desgaste del sistema fue mínimo, ya que el grueso de la población no se vio afectada.

En el caso del movimiento del 68, se afectó a una esfera más amplia de la población y sobre todo con mayores posibilidades de influencia sobre otros sectores, este movimiento, que de ninguna manera se puede considerar como popular, ya que no estuvo respaldado por grupos de trabajadores organizados, como tampoco fue producto del enfrentamiento de clases, trajo como consecuencia que se pusiera en duda la legitimidad con la que había actuado el Gobierno. El "desarrollo estabilizador" había traído consigo el surgimiento de una clase media significativa, que se había desarrollado a tal punto que en muchas familias se contaba con un estudiante universitario o del politécnico, los estudiantes representaban a uno de los grupos más favorecidos por los gobiernos revolucionarios, gracias a la educación pública la mayoría de ellos habían tenido acceso a una educación superior, al actuar de manera intransigente y hasta brutal, el Gobierno se distanció de manera definitiva de gran parte de la clase media urbana. A partir de entonces, sectores importantes de la sociedad, identificaron al Gobierno con la represión y pusieron en duda su legitimidad.

"A partir del movimiento estudiantil, las clases medias empezaron a entender a la política de otra manera . El Estado perdió mucha de la fuerza simbólica y de la legitimidad que había apoyado su intervención en la vida social. Desde entonces unos y otros han hecho del Estado el blanco de sus ataques y el motivo central de una identidad democrática recobrada" .⁶⁷

⁶⁷ Soledad Loaeza, La Memoria Protectora, Pensar el 68, Cal y Arena, México 1993, p. 92

A raíz de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 , se generó en la Ciudad una movilización ciudadana sin precedente, ante la tardía y burocratizada respuesta que dio el Gobierno de la Ciudad a la problemática enfrentada, diversos grupos se organizaron de manera espontánea para hacer frente por ellos mismos a la situación , en un fenómeno que ha sido calificado como el punto en el que la sociedad rebasó al gobierno, lo que trajo como consecuencia que de nuevo se replanteara la legitimidad del propio Gobierno, solo que ahora por sectores más amplios, y sobre todo significó que estos sectores descubrieran la impresionante capacidad de movilización de lo que se ha denominado como "Sociedad Civil", pude llegar a alcanzar. De tal forma que, los hechos sociales suscitados a consecuencia del desastre natural adquirieron una gran trascendencia política. *"Los limitados espacios de participación ciudadana en las instancias de gobierno, principalmente su falta de incidencia en la política urbana , en aspectos como la vivienda , dotación de servicios , regularización de la tenencia de la tierra, seguridad pública , entre otros se hicieron patentes cuando con motivo de los sismos de 1985, la emergencia rebasó la capacidad de respuesta de las autoridades y de los propios partidos políticos, surgiendo en su lugar la movilización de la sociedad civil que asumió la responsabilidad inicial de dar respuesta a las necesidades que surgen con ese fenómeno telúrico"*⁶⁸

Estos acontecimientos influyeron en la transformación del sistema, ambos ponen de manifiesto inquietudes sociales a las que el Gobierno y no solo él, sino el sistema en general no pudieron dar respuestas adecuadas en el momento preciso, ambos constituyen los únicos sucesos en donde de manera generalizada se manifiesta algún tipo de inconformidad social.

⁶⁸ Adolfo Arenas Correa, La Reforma Política del Distrito Federal, UNAM, Conferencia presentada en el diplomado organizado por el Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, México, 1997, p. 8

Tanto el movimiento estudiantil de 1968, como la organización espontánea y solidaria de la ciudadanía ante el sismo de 1985, mostraron graves deficiencias del gobierno; sin embargo en ambos casos se proyectan circunstancias anteriores de mayor complejidad política, que al paso de los años ha traído consigo el desgaste del sistema político mexicano y la necesidad de su transformación.

En el subcapítulo anterior, decía que la transformación del sistema político mexicano se acelera cuando se desgastan tres de las principales bases del sistema: el Presidencialismo, el partido hegemónico, y un sistema de protección social que atenuara la pobreza de millones de habitantes.

A partir de los años setenta, una vez agotado el modelo económico del "Desarrollo Estabilizador", se han presentado de manera recurrente crisis económicas, que han afectado seriamente al nivel de vida de los mexicanos. Independientemente del costo económico que estos más de 20 años de inestabilidad en la economía han traído al país, la imagen gubernamental ha resultado fuertemente deteriorada, principalmente la Presidencial y la del partido en el Gobierno.

El detrimento en la capacidad adquisitiva y en general en la calidad de vida de la ciudadanía, como producto de la carestía, la fuerte inflación y el desempleo, han ocasionado que se acreciente el distanciamiento entre sociedad y gobierno, al ser ejes principales del sistema político tanto la figura del Presidente de la República, como el PRI han sufrido de una considerable baja en su nivel de aceptación.

Durante esta etapa de inestabilidad económica, las dos principales imágenes del sistema, el Presidente y el PRI, se han convertido en figuras impopulares, dada la responsabilidad que la opinión pública les atribuye a ambas instituciones, en las recurrentes crisis económicas.

Por otra parte el PRI, dadas sus características de verticalidad y disciplina, sufrió un proceso de envejecimiento en sus cuadros de dirección que hasta la fecha no ha sido capaz de corregir, la estructura sectorial ha perdido su representación real, lo anterior se debe principalmente al alejamiento entre las bases y su dirigencia, integrada por individuos que se perpetuaron en sus posiciones, sin permitir la renovación de cuadros.

Sin embargo y aún cuando ha sido manifiesta la inconformidad popular, principalmente en las elecciones federales de 1988 y 1997, considero que el principal factor de descomposición del sistema y el punto de partida para su transformación ha sido el desacuerdo entre las élites y la alteración en el balance de posiciones de poder para los distintos sectores.

En primer término, como señalábamos en el punto anterior, la lucha política en México se daba al interior del PRI, a través de reglas que eran no escritas pero aceptadas por los actores. Sin embargo la principal cualidad de este singular acuerdo político era la posibilidad que otorgaba el propio sistema para otorgar posiciones a los diversos actores de la vida pública, entendiéndose por estos grupos o individuos. A partir de los sesentas, la diversidad que la modernización del país trajo consigo, comenzó a dificultar este acuerdo entre élites de poder, mismo que se agudizó de manera muy significativa en la década de los ochenta, concretamente en la sucesión presidencial de 1988.

Al ser el sistema político mexicano un sistema vertical, donde la decisión del Presidente de la República es de singular importancia en la asignación de posiciones políticas, se ocasionó que la distribución de poder se diera entre grupos reducidos, dejando fuera a grupos políticos que demandaban espacios de acción.

Por tanto considero que en el proceso de transición se debe principalmente a la presión que ejercieron grupos de poder,

pertenecientes a élites que demandan posiciones políticas y que aprovecharon la coyuntura histórica que, la inconformidad social, ante la inestabilidad económica había traído consigo.

Debe de señalarse, también, la importancia de la Reforma electoral en el proceso de transición política de nuestro país y por ende de nuestra ciudad. Resulta obvio que la complejidad del tema necesitaría de una investigación propia, lo cual no es el objeto del presente trabajo, sin embargo debe de mencionarse que el proceso de transición mexicano se ha centrado básicamente en aspectos electorales, quizá lo anterior se explica si se toma como punto de partida o principal impulsora a la tesis planteada en el párrafo anterior. Es decir, las presiones por parte de grupos desplazados, económica o políticamente poderosos, por la incapacidad o imposibilidad del sistema para repartir el espacios de poder , como había sido posible hasta antes de los ochenta.

De este modo, el proceso de Reforma Electoral tiene su desarrollo según la mayoría de los autores que han estudiado el tema, a partir de la Reforma de 1977⁶⁹ , la cual se da en gran medida como parte de la respuesta oficial al movimiento estudiantil de 1968. En efecto, muchos de los participantes en el movimiento, continuaban en la actividad política, en muchos de los casos con posiciones radicalizadas, incluso apoyando o participando en movimientos guerrilleros *"los estudiantes adoptaron la idea de que el consenso y la legitimidad habían desaparecido. La única manera de enfrentar al poder era mediante la fuerza pura"*⁷⁰ La opinión pública demandaba una apertura política que actualizara a la legislación electoral con una realidad política más compleja, con actores distintos , con posiciones diversas. Por otra parte, dentro del gobierno, se comprendió que se hacía necesaria una renovación que permitiera incluso la subsistencia del propio sistema.

⁶⁹ Jorge Alcocer, *Las Recientes Reformas Electorales en México Perspectivas para una democracia pluripartidista real, El Desafío de la Reforma Institucional en México*. Editorial Siglo XXI, México, 1996, p. 85

⁷⁰ Gilberto Guevara Niebla, *Secuelas de la Izquierda, Pensar el 68*, Op. Cit, p. 151

Se comprendió en la esfera oficial que la religitimación del sistema debía de buscarse a través de la vía electoral.

Así el 6 de Diciembre de 1977, se presento ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley que planteaba la modificación de 17 artículos constitucionales:

6,41,51,52,53,54,55,60,61,65,70,73,74,76,93,97 y 115.

Con base en estas reformas constitucionales, el 31 de Diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales. La Reforma Electoral de 1977, comprendió cambios substanciales que se pudieran resumir en el siguiente esquema:

- 1.-Reconocimiento a los Partidos Políticos como entidades de interés nacional.
- 2.- Acceso a los Partidos Políticos de oposición a medios de comunicación.
- 3.- Competencia de la Suprema Corte de Justicia en materia electoral, en lo relativo a violaciones procedimentales, pero dejando las resoluciones definitivas en manos del Poder Legislativo.
- 4.- Registro condicionado a los partidos que obtuvieran el 1.5 de la votación total a nivel nacional.
- 5.-Reconocimiento a Asociaciones Políticas Nacionales.
- 6.-Se permitió el sistema de alianzas, para la elección de cargos de Representación Popular.
- 7.- Se aumentó el número de Diputados a 400, correspondientes a 300 de mayoría absoluta y 100 de representación plurinominal.
- 8.- Se garantizó la representación de los Partidos Políticos en la Comisión Federal Electoral, así , como en las estatales y distritales.

III.III LA REFORMA DE 1987

En 1986 se propuso una nueva Reforma Electoral, que culminó con el Código Federal Electoral de 1987; dicha Reforma está íntimamente ligada al proceso de transición del Distrito Federal , ya que en ella se contiene la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que, aún cuando en su origen, sus atribuciones fueron de índole reglamentaria y no legislativa como sucede actualmente, representa el primer caso de una elección eminentemente local desde 1928 en el Distrito Federal.

El 28 de Diciembre de 1986, se presenta ante el Congreso de la Unión, una iniciativa presidencial, por la cual se reformaban a los artículos constitucionales: 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y se derogaba la fracción VI del artículo 74.

El 10 de Agosto de 1987, se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se reforman los artículos arriba descritos, dentro de estas modificaciones a artículos constitucionales , se comprende la erección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, incluyéndose en la fracción VI del artículo 73 a la Asamblea de Representantes como un "órgano de representación ciudadana".

En la Exposición de Motivos que acompañó a la iniciativa de Ley que diera paso a estas Reformas Constitucionales, el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, señala que en el diálogo establecido en las audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se presentaron básicamente, dos posiciones de imposible conciliación entre si: la primera que propugnaba por mantener al Distrito Federal en el status jurídico , que hasta entonces había tenido, conservando las atribuciones que , en cuanto a su gobierno local , correspondían a los

poderes federales; la segunda que planteaba la creación de un Estado libre y autónomo, en el territorio del propio Distrito, con poderes locales y una organización municipal.

En dicho documento Miguel de la Madrid expone al Congreso que la propuesta de constituir en el territorio del Distrito Federal, un nuevo Estado es inviable tanto desde el punto de vista económico, político y social, como jurídico, ya que la propia Constitución establece que solo en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigiría el Estado del Valle de México, de acuerdo con lo expresado por el artículo 44 constitucional. Continúa, el entonces Presidente de la República, exponiendo que *"Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un poder federal y un poder local. La soberanía tiene una dimensión externa y otra interna: la primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del Estado y la segunda conlleva la noción de que en el ámbito interno no habrá un poder comparable al poder del Estado. La aplicación del principio de soberanía interna exige que los poderes federales tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares"*⁷¹, de este modo se descalifica a la propuesta de formar un nuevo Estado, utilizando, de manera principal, este argumento, caracterizado, a mi parecer, por una inexacta comprensión del concepto de soberanía y de su relación con un régimen federal, al señalar que para la aplicación del principio de soberanía, los poderes federales requieren de un ámbito territorial propio. Aseveración que me parece incorrecta, ya que la soberanía, es un concepto nacional, por tanto aplicable a todo el territorio. Los Poderes Federales, emanados de esa Soberanía Nacional, no ven disminuido su poder en ninguna entidad federativa, sea ésta o no Estado libre y autónomo. Considero,

⁷¹Exposición de Motivos que acompaño a la Iniciativa de Decreto, que presentó ante el Congreso de la Unión el Presidente de la República, el 28 de Diciembre de 1986, por el cual se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

teóricamente, perfectamente compatible , la existencia de un Estado, en el territorio donde se asienten los Poderes Federales, ya que los ámbitos competenciales son completamente distintos, además de que en la argumentación planteada por el entonces titular del ejecutivo, se destina a los Poderes Federales a realizar funciones de Gobierno local, lo cual si me parece, desde el punto de vista teórico incorrecto. Este tema lo trataré de manera particular en el siguiente capítulo, no obstante debido a que fue, fundamental su argumentación en cuanto a las funciones que debían de asignarse a la Asamblea de Representantes, creo que es conveniente señalarlo.

Por tanto, en la iniciativa en referencia se plantea que el Congreso de la Unión debe de conservar la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y el Ejecutivo Federal seguiría a cargo de su Gobierno. Sin embargo, como ya he señalado se contempla la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal mediante la modificación de la base tercera de la fracción VI del artículo 73. En dicho precepto se indica que como un órgano de representación ciudadana, se crea una Asamblea, la cual se integra por 40 representantes electos de acuerdo con el principio de mayoría relativa, y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional. Los requisitos que se establecían para ser electo, son los mismos que se establecen para ser diputado federal, al igual que estos últimos, se determinó que los representantes durarían en su encargo 3 años, sin derecho a reelección.

La principal facultad otorgada por el Constituyente permanente, a la Asamblea, fue la de expedir los reglamentos gubernativos con base en los cuales se debía de gobernar a la Ciudad. Debe de señalarse que esta facultad correspondía al Presidente de la República en su calidad de titular del gobierno del Distrito Federal, por tanto, poseedor de la facultad reglamentaria. El párrafo A) de la citada base tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, determinaba, como facultad de la Asamblea: *"Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y*

buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las Leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso de suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos, vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias; cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural”

Por otra parte a la Asamblea se le asignaron atribuciones diversas, reflejo de su carácter sui generis, tales como: proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, para que éste considerara la inclusión de los gastos para su atención en el Presupuesto de Egresos que enviara a la Cámara de Diputados. Recibir un informe trimestral, por parte de la autoridad administrativa del Distrito Federal respecto a la utilización del gasto público, y elaborar anualmente un informe donde se analizara la congruencia entre el gasto programado y el realizado, mismo que, votado por el pleno, debía de ser enviado a la Cámara de Diputados para ser considerado en la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal. Citar a los Servidores Públicos que determine la Ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los diversos programas de gobierno. Convocar a consulta pública sobre temas relacionados con los

descritos como competencia de la Asamblea según el inciso A) de la base tercera, de la fracción VI del artículo 73 constitucional. Formular las peticiones que acordara el pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas correspondientes. Analizar los informes semestrales que debían de entregar los integrantes de la propia Asamblea. Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal. Expedir su reglamento interno; e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

De las atribuciones referidas, se observa que, de acuerdo al texto constitucional aprobado en 1987, la Asamblea tenía, en general, un ámbito competencial reducido, esto es: sus facultades eran de reglamentación, de supervisión, de proposición y de gestoría. En el aspecto de reglamentación como indica el propio texto, ésta estaba obviamente subordinada a las leyes que emitiera el Congreso; en lo relativo a la supervisión, se limitaba a emitir informes, los cuales podían ser tomados en cuenta o no de manera discrecional, por la Cámara de Diputados al igual que en el caso de las propuestas que formulara al Presidente de la República relativas a la atención de necesidades de los habitantes de la Ciudad. No obstante, lo limitado de sus atribuciones, la constitución de la Asamblea de Representantes fue un avance sin precedentes en el proceso de democratización del Distrito Federal.

Por otra parte, dentro de las modificaciones a la fracción VI del artículo 73, se comprendió, de igual modo, la reforma de la base segunda, donde se estableció que la Ley orgánica correspondiente, debía de establecer los medios para la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, precepto constitucional que no encontró cumplimiento efectivo, debido al carácter centralista que de origen tenía la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, situación que ya he comentado en el capítulo II del presente trabajo.

III.IV LA REFORMA DE 1993

Las elecciones federales de 1988, modificaron de manera singular al mosaico político del país. Por primera vez desde su creación, el PRI, enfrentó una oposición electoral seria y a nivel nacional. El Frente Democrático Nacional, coalición de partidos políticos que presentaron la candidatura común de Cuauhtemoc Cárdenas a la Presidencia de República, resultó triunfador en el Distrito Federal, sin embargo en el resultado total del país, el PRI ganó las elecciones presidenciales, ante esta situación se presentó el fenómeno que anteriormente se consideraba como una hipótesis remota, esto es: De acuerdo con la Base 1ª- de la fracción VI del artículo 73, vigente en ese momento, y con el artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, al Presidente de la República correspondía nombrar a las autoridades administrativas del Distrito Federal, de manera específica al Jefe del propio Departamento, por tanto al votar la mayoría de los electores por el FDN, se presentó el caso, hasta entonces inédito, de que el Gobierno local de la Ciudad, estaría formado por miembros de un partido al cual los ciudadanos de la capital no eligieron, con ello, se disminuía enormemente la representatividad de las autoridades y se hacía más manifiesta que nunca la limitación de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

Por otra parte la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyos miembros, fungieron como tales desde 1988 a 1991, tuvo dos condiciones básicas para impulsar una reforma de mayores alcances democráticos, la primera de ellas fue el haber estado integrada de manera heterogénea, aun cuando el PRI era mayoría en aquel cuerpo colegiado, contando con 34 de 66 representantes , 24 electos de manera directa y 10 por el principio de representación proporcional, situación que se debió a que la coalición que integró al FDN no presentó en todos los casos candidaturas comunes a puestos de elección popular. Sin embargo la oposición contó con una presencia

importante ya que al PAN correspondieron 18 Representantes, al Partido del Frente Democrático Nacional 6, a los partidos popular socialista y mexicano socialista 3 a cada uno de ellos y finalmente al Auténtico de la Revolución Mexicana 2. Esto permitió que en el seno de la Asamblea se presentaran discusiones importantes en la realización de los trabajos que les habían sido encomendados por mandato constitucional, demostrando sin duda, los beneficios de la pluralidad en órganos de este tipo y la necesidad de la promoción de consensos entre los miembros de distintos partidos. Por otra parte esta primera Asamblea de Representantes se distinguió por su actividad, lo que consolidó la idea de que para un mejor gobierno en la Ciudad se requería de mayor representación ciudadana . A la Asamblea se presentaron 124 iniciativas de las cuales se aprobaron 12, se realizaron reglamentos sumamente importantes , tales como: el reglamento de tránsito del Distrito Federal, el de funcionamiento de establecimientos mercantiles y espectáculos públicos, el de limpia, el de Servicio de agua y drenaje, el de atención de minusválidos, el de reclusorios y centros de readaptación social, el de protección civil, el de transporte urbano de carga, el de protección a los no fumadores , el de estacionamientos públicos así como los de Medalla al Mérito Ciudadano y del gobierno interior de la Asamblea.

Las elecciones de 1991, favorecieron ampliamente al PRI, en comparación a las de 1988, circunstancia manifiesta en el Distrito Federal, donde este partido obtuvo la mayoría en los 40 distritos electorales uninominales en que se dividía el territorio del Distrito Federal. Es entonces, cuando probablemente, al sentirse consolidado y con apoyo popular, el Presidente en aquellos momentos , Carlos Salinas inicia una reforma política que comprendería aspectos para el Distrito Federal. Durante el año previo a las elecciones federales de 1994, el Presidente Carlos Salinas, envía al Congreso una serie de Reformas a la Constitución que a la postre representarían una importante reforma política, Salinas de Gortari comprende que ante las fuertes presiones de los partidos políticos y las crisis postelectorales

recurrentes en elecciones estatales, se hacía necesaria la legitimación del sistema por causas electorales, por tanto había que reforzar a los procedimientos e instituciones electorales, para que las elecciones se hicieran más creíbles para la ciudadanía.

Por tanto en 1993 tienen cabida importantes reformas en materia electoral que, preparaban el camino , para llegar a unas elecciones presidenciales con alto nivel de credibilidad y por tanto aseguraran un ambiente de gobernabilidad.

En primer término se reglamentó de modo más equitativo el financiamiento público de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación , por otra parte se puso fin a la autocalificación en la Cámara de Diputados, dejando esta atribución al Tribunal Federal Electoral, y se eliminó la llamada cláusula de gobernabilidad que permitía que el partido contara con el 35% de la votación nacional y fuera mayoritario, tuviera derecho a una representación en la Cámara de Diputados equivalente al 50% del total de los escaños más uno. A demás de que se estableció como máximo el 63% de escaños para el partido con mayor representación , con lo cual, ningún partido por si solo podría reformar la Constitución, ya que esta determina que es necesaria la aprobación de dos terceras partes de la votación para efectuar cambios en artículos constitucionales.

Como señalaba , parte fundamental de la reforma política de 1993, fue la reforma constitucional que determinaba, nuevas bases para la organización del gobierno del Distrito Federal. El 21 de abril de 1992, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, al término de su comparecencia ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pronunció un discurso en el que invitaba a los Partidos Políticos y en general a la sociedad a participar en la elaboración de la agenda que habría de culminar con la reforma constitucional que diera paso a un esquema de gobierno que permitiera mayor representación y

participación ciudadana.⁷² A partir de esa fecha se celebraron reuniones con las dirigencias de los distintos partidos con representación en el Distrito Federal y con los miembros de las comisiones respectivas de las Cámaras de Senadores y Diputados.

Los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, desde el primer momento se inclinaron por la proclamación del Estado 32 en el territorio del Distrito Federal, sin embargo ambos aceptaron participar en la llamada: "Mesa de Concertación", que se estableció para la Reforma Política del Distrito Federal, misma que se realizó del 26 de octubre de 1992 al 27 de Enero de 1993, en donde participaron además de los partidos políticos, miembros de organizaciones sociales, cívicas y populares, así como académicos e intelectuales reconocidos.

Se presentaron un total de 312 ponencias, divididas en tres mesas de trabajo, la primera de Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos, la segunda de Hacienda Pública y Aspectos Financieros y Económicos y la tercera de Coordinación Metropolitana, Organización Territorial y Gestión de Servicios.

En Febrero de 1993 se presentaron las conclusiones que se habían presentado en las diversas mesas, en la relativa a Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos se establecieron tres posiciones:

La primera de ellas, proponía continuar con la figura del Departamento del Distrito Federal, para la administración y gobierno de la Ciudad, con la variante de que su titular debería de ser ratificado por el Congreso de la Unión o sus Cámaras o la Asamblea de Representantes, el mismo esquema se proponía para la designación de los Delegados y se propugnaba por una descentralización de mayores alcances.

⁷² Comparecencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal ante la segunda Asamblea de Representantes, el 21 de abril de 1992, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, Posiciones Iniciales de los Partidos Políticos, DDF, México, p.7

La segunda, proponía se erigiera un Estado libre y autónomo , esto es : con gobernador electo, congreso local y municipios cuyos ayuntamientos debían de ser igualmente electos, pero cuyo territorio fungiera también como asiento de los poderes federales.

La Tercera proponía crear un gobierno distinto y especial para el Distrito Federal, con instituciones locales representativas, pero conservando la soberanía del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal.

Finalmente el 16 de abril de 1993, el Jefe del Departamento, en su comparecencia ante la Asamblea de Representantes , presentó la propuesta gubernamental respecto a la Reforma política del Distrito Federal, en donde se decía estaban incluidas las posiciones y propuestas recogidas durante la mesa de concertación. Los cambios propuestos fueron los siguientes:

- 1.-Otorgar a la Asamblea de Representantes facultades legislativas , en materia local, siendo competente para aprobar la Ley de Ingresos del Distrito Federal, el Presupuesto de Egresos, supervisar la cuenta pública, emitir la Ley de Participación Ciudadana, entre otras facultades.
- 2.-La Promulgación de un Estatuto de Gobierno, que contuviera los principios sobre los cuales se establecería un gobierno especial para el Distrito Federal, en el que sin variar la naturaleza jurídica del mismo se consolidara una democracia representativa, estableciendo la competencia de los poderes Federales y las facultades de los órganos de gobierno locales, así como los derechos y obligaciones de los ciudadanos que residan en el Distrito Federal.
- 3.-Supresión del Departamento del Distrito Federal, siendo sustituido por órganos centralizados, descentralizados y desconcentrados a cuyo frente estaría el Jefe del Distrito Federal , que correspondería al partido político que obtuviera el mayor número de escaños en la Asamblea de Representantes.

4.- Los titulares de las Delegaciones serían propuestos por el Jefe del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea de Representantes.

5.- Conformación de Consejos Ciudadanos Delegacionales que garantizaran la representatividad de la comunidad, con facultades de supervisión a las autoridades, gestoría, y aprobación en materias como uso de suelo y ejercicio presupuestal.

Frente a la propuesta gubernamental hubo protestas de algunos partidos políticos, principalmente el PRD, quienes se quejaron de que en dicha propuesta no se tomó en cuenta a las opiniones vertidas durante las mesas de coordinación, por tanto que la Reforma se realizaba sin el consenso anunciado, sin embargo el 5 de Julio de 1993 el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa por la que se reformaban varios artículos constitucionales, de manera significativa el artículo 122, entre ellos, a través de lo cual se instrumentaban jurídicamente los puntos descritos en el párrafo anterior como la propuesta gubernamental.

La iniciativa contenía reformas a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adicionaba una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se derogaba la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal y como se había expuesto en la propuesta gubernamental, anunciada ante la Asamblea de Representantes por el Jefe del Departamento del Distrito Federal el 16 de Abril de 1993. La iniciativa presidencial, proponía un régimen especial para el gobierno del Distrito Federal, en el que sin violentar su naturaleza jurídica, se contara con instituciones más representativas. Para conseguir lo anterior se pensó, según se señala en la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa en comento, que debía de asegurarse el que los Poderes de la Unión actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, sin que ningún poder local pudiera disminuir o medrar su soberanía. "Los

*poderes de la Unión conservaran atribuciones precisas de gobierno en el Distrito Federal, aquellas necesarias para garantizar la seguridad de los poderes, la presencia del resto de la república en la Capital y dar garantías para que la conducción de la administración pública local marche en armonía con las orientaciones políticas nacionales.*⁷³. De tal forma que en la Reforma planteada, se establece otorgar varias facultades a los Poderes Federales relativas al gobierno local, pero creando nuevas instituciones locales y ampliando las facultades de órganos ya existentes, tal es el caso de dotar a la Asamblea de Representante del Distrito Federal, de facultades legislativas.

En esta iniciativa se plantea normar las bases para la organización del Distrito Federal en el artículo 122 constitucional, que hasta antes de esta reforma, regulaba lo que la doctrina ha designado como "garantía federal", consistente en determinar las obligaciones de la Federación con respecto a la protección de los Estados miembros. Los cambios propuestos para este artículo hacían necesaria la modificación del Título Quinto, que anteriormente se denominaba de los Estados de la Federación y que se proponía denominar de Los Estados de la Federación y del Distrito Federal, con el objeto de hacer clara la distinción entre la naturaleza de ambos y las características propias del Distrito Federal.

La iniciativa presidencial fue aprobada por ambas cámaras por mayoría absoluta, con el voto en contra de la fracción perredista. El 25 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que contenía las reformas a los artículos citados.

Como señalaba, las bases de la organización del gobierno del Distrito Federal quedaron comprendidas en el artículo 122, el restó de los

⁷³ Exposición de motivos que acompaño a la iniciativa de Ley que presentó ante el Congreso el Presidente de la República el 5 de Julio de 1993, por el cual se reforman los artículos 31, 44,73,74,79,89, 104, 105, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

artículos se modificó para actualizarlos con las disposiciones comprendidas en él. De esta forma al artículo 44 se le agregó una oración al principio de su redacción, en donde se señala: *“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”* lo anterior se agregó con la finalidad de establecer las bases para la participación de la ciudadanía en la integración de los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como para señalar y ratificar el carácter federal de su territorio.

El artículo 122 reformado comienza señalando que: *“El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta Constitución”*. De lo anterior se interpreta que los órganos locales están subordinados a los Poderes Federales y que sus atribuciones se ejercen de manera delegada, sin embargo este principio debe de analizarse en el conjunto de atribuciones que la Constitución designa como de competencia local y federal. En cuanto a los Poderes Federales se atribuye a estos las siguientes funciones en relación al gobierno del Distrito Federal:

Congreso de la Unión.- Se le faculta para expedir el Estatuto de Gobierno conforme al cual se determina: la distribución de competencias entre órganos locales y federales en el gobierno del Distrito Federal, la organización y facultades de los órganos locales, la organización de la Administración Pública, los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes de esta entidad, las bases para integración en cada demarcación territorial de un consejo de ciudadanos. Por otra parte, en el caso de que la Asamblea de Representantes no apruebe de manera sucesiva dos nombramientos que haga el Presidente de la República del Jefe del Distrito Federal, se faculta al Senado, según el artículo 76 fracción IX, para hacer de manera directa el nombramiento de dicho funcionario, así como para removerlo de su cargo cuando por causas graves atribuibles a éste, se

afecten las relaciones entre los poderes Federales o el orden público del Distrito Federal. De acuerdo con la Reforma a la fracción VI del artículo 73, se faculta al Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en aquellas materias que estén expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Finalmente, estas reformas en los artículos 73 fracción VIII, adicionada mediante este decreto, y 122 fracción II inciso d), determinan que los montos de endeudamiento necesarios para cubrir el presupuesto de Egresos del Distrito Federal, deberán de ser aprobados por el Congreso de la Unión.

Presidente de la República.- Le corresponde: hacer el nombramiento del Jefe del Distrito Federal de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales, o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido que por si mismo obtenga el mayor número de escaños en la Asamblea de Representantes, dicho nombramiento deberá de ser ratificado por la propia Asamblea de Representantes, salvo en el caso ya relatado en el que se niegue por segunda ocasión la ratificación. Aprobar el nombramiento o remoción que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia. A él le corresponde según el inciso c) fracción segunda del artículo 122, el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, sin embargo el mismo precepto establece que el ejecutivo federal puede delegar en el Jefe del Distrito Federal las atribuciones relativas a seguridad pública. Por otra parte es de su competencia enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de montos de endeudamiento para cubrir el Presupuesto de Egresos, misma propuesta que le debe formular el Jefe del Distrito Federal. Además el Presidente cuenta con la facultad de iniciativa de Ley ante la Asamblea de Representantes.

Los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, según el inciso b) fracción I del reformado artículo 122, serán:

1.-La Asamblea de Representantes;

- 2.-El Jefe del Distrito Federal;
- 3.-El Tribunal Superior de Justicia.

La integración y competencia de dichos órganos sienta sus bases en el artículo 122, de acuerdo al cual el Estatuto de Gobierno tendrá que disponer lo conducente.

Jefe del Distrito Federal.- Se le designa como el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, podrá durar en su encargo un máximo de 6 años sin que pueda volver a ocuparlo bajo ninguna circunstancia. Es responsable de ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes, así como las expedidas por el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal, cuando así lo determinen estas. Cuenta con la facultad de expedir reglamentos gubernativos.

Asamblea de Representantes.- La fracción III del artículo 122 determina que la Asamblea de Representantes se integrara por 66 miembros, 40 de ellos electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 electos de acuerdo al principio de representación proporcional. Se establece que ningún partido por sí mismo podrá contar con un número de Representantes, electos por ambos principios, mayor al 63% del total de los escaños. Así mismo permanece la llamada "cláusula de gobernabilidad", que determina que al partido que obtenga el 35 por ciento del sufragio total en la entidad y que con ello sea mayoritario, se le asignaran el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría en la Asamblea. Como he señalado, quizá, la principal característica de la Reforma Constitucional de 1993 es la de dotar a la Asamblea de Representantes de facultades legislativas, en la fracción IV del multicitado artículo 122, se comprenden las facultades de éste órgano:

Expedir su Ley Orgánica.

Examinar discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

Revisar la cuenta pública del año anterior.

Expedir la Ley Orgánica de los tribunales de Justicia del Distrito Federal.

Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Presentar iniciativas de Leyes o Decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Legislar en materia local, en aspectos relativos a: Administración Pública; procedimientos administrativos; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión; explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los Derechos Humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención social y readaptación social; planeación y desarrollo; desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios; y función social y educativa en los términos del artículo 3º fracción VIII de la Constitución.

En materia electoral de ámbito local, la Asamblea de Representantes no era competente para legislar, por tanto lo relativo a la organización de elecciones, declaración de validez y contencioso electoral, se encomendaba a las instituciones federales correspondientes de acuerdo a lo establecido en los artículos 41 y 60 de la Constitución. No

obstante, el párrafo III del artículo 122 señalaba las bases, a las cuales se debía de sujetar la elección de representantes de la Asamblea, mismas que permiten el desarrollo de un sistema pluripartidista, asegurando a través del principio de representación proporcional, la presencia en la Asamblea de los partidos que tuvieran por lo menos el 1.5 % del total de la votación emitida ; por otra parte se establecía como requisito para que un partido pudiera obtener el registro de la lista de candidatos a la Asamblea de Representantes el que contara con candidatos, por mayoría relativa en cada uno de los distritos uninominales del Distrito Federal.

Respecto a la función jurisdiccional, en el ámbito de competencia local, se ejercería por el Tribunal Superior de Justicia, cuya integración y organización se definirían en el Estatuto de Gobierno y en su propia Ley Orgánica. La Constitución establecía los requisitos para ser magistrado de dicho tribunal, los cuales son los mismos necesarios para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se consagran en el artículo 95 de la Constitución. Respecto al nombramiento de los magistrados, esta era una facultad del Jefe del Distrito Federal, sometiénose a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Se establece que los magistrados duraran en su encargo un periodo de 6 años con derecho a ser ratificados.

En la Fracción IX del artículo 122 se faculta a los gobiernos de los Estados, municipios, Distrito Federal así como de la Federación , a celebrar convenios para la creación de Comisiones metropolitanas en las que concurren y participan para la eficaz coordinación en materias de asentamientos humanos, transporte público, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, agua potable y drenaje, recolección tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Los demás artículos de la Constitución reformados por el decreto del 25 de octubre de 1993, son el 31, que trata de las obligaciones de los mexicanos, en cuya fracción IV, relativa a las obligaciones fiscales, se

agrega al Distrito Federal, distinguiéndolo de la Federación, con objeto de hacer notar la diferencia entre las contribuciones locales y las federales. Se elimina la fracción XXIX, inciso h) que facultaba al Congreso para elaborar la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que esta facultad pasaba a la Asamblea. De igual modo del artículo 74 constitucional se extraen las referencias implícitas y explícitas al Presupuesto de Egresos , la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública del Distrito Federal. Por otra parte se modificó la fracción II del artículo 76, que facultaba a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para recibir la propuesta de nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, atribución que correspondería a la Asamblea de Representantes. Se reformaron las fracciones I y XVII del artículo 89, que tratan de las facultades del Presidente de la República, para hacerlas congruentes con su participación en el gobierno del Distrito Federal, según el artículo 122, específicamente en lo concerniente al nombramiento del Jefe del Distrito Federal. Se incluyó, mediante la modificación del inciso B de la fracción I del artículo 104, la procedencia del recurso de revisión ante tribunales federales de resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Así mismo se modificaron los artículos 105 y 107 para dirimir las controversias que se susciten, por razones de constitucionalidad, sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los Estados, entre sí, o frente a leyes federales.

Con el objeto de no crear un desajuste importante en el gobierno y administración de la Ciudad se concibió que la reforma debía de darse de manera paulatina, por lo que se dispuso en artículos transitorios del decreto del 25 de Octubre de 1993, que el Presidente de la República continuara a cargo del gobierno del Distrito Federal hasta Diciembre de 1997.

III.V ESTATUTO DE GOBIERNO (PUBLICACIÓN ORIGINAL)

De acuerdo con lo establecido en la Constitución en sus artículos 73 fracción VI y 122 fracción I, a partir de Enero de 1994 se procedió a la elaboración del Estatuto de Gobierno, para ello se reunió una Comisión Plural en la sede de la Asamblea de Representantes, integrada por dirigentes, diputados y representantes a la Asamblea de todos los partidos políticos con representación en el Distrito Federal, dicha Comisión elaboró el proyecto de Estatuto, que fue turnado a la Asamblea de Representantes para que en Abril lo aprobara y lo enviara a el Congreso de la Unión como iniciativa de Ley. Fue aprobado por ambas Cámaras y finalmente el 26 de Julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, cabe aclarar que tanto el Partido de la Revolución Democrática como el Partido Acción Nacional, continuaron insistiendo sobre la elección directa del Jefe del Distrito Federal en las discusiones respectivas suscitadas en los órganos correspondientes.

Debido a la reforma al artículo 122 constitucional, efectuada en 1996, misma que será tema principal del siguiente capítulo, el Congreso de la Unión modificó, de manera importante al Estatuto de Gobierno, mediante Decreto que promulgó el Presidente de la República y que fue publicado el 4 de Diciembre de 1997, estas reformas al Estatuto modificaron aspectos sumamente importantes de la organización jurídico política del Distrito Federal, sin embargo, me parece necesario describir en el presente capítulo a los puntos fundamentales de los preceptos originales del Estatuto de Gobierno aprobado en 1994, con la finalidad de dar continuidad al análisis de la Reforma Política del Distrito Federal, para así dimensionar al proceso de transición con mayores elementos; dejando para el próximo capítulo el estudio de las modificaciones hechas al Estatuto en 1997 y su comparación con el texto original.

El Estatuto de Gobierno publicado en Julio de 1994, es un cuerpo normativo de 132 artículos, divididos en seis títulos, en él se

profundizan y desarrollan las bases para el gobierno del Distrito Federal, contenidas en el artículo 122 constitucional, repitiéndose en muchas ocasiones lo expresado en la Carta Magna.

En el título Primero que trata de las Disposiciones Generales se establece en el artículo segundo la definición y características del Distrito Federal al señalar: *"La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal, es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones . Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."*

El artículo 12 señala los principios estratégicos que deberá de atender la organización política y administrativa del Distrito Federal:

"I. La existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades , dependencias o entidades paraestatales , con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad;

El establecimiento por demarcación territorial, de órganos administrativos desconcentrados, con autonomía funcional en las materias y en los términos dispuestos por este Estatuto y las leyes respectivas;

La previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad , autonomía , funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad;

La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial y en general , económico y social de la Ciudad que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones que se establezcan para la división territorial;

La simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad , transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general;

La cobertura amplia, oportuna , ágil y especializada de los seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas , sus familias y sus bienes;

La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;

La formulación de políticas y programas de desarrollo económico considerando las particularidades de la Ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional del desarrollo;

La conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de protección al medio ambiente;

La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad, financiera de la entidad de la entidad, la equidad de la carga tributaria , la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales;

La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio;

La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad;

La rectoría económica del Estado en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En el Título Segundo, que trata de los derechos y obligaciones de carácter público, se comprenden dos capítulos, el primero que trata de los derechos y obligaciones de los habitantes y el segundo los de los ciudadanos.

Los habitantes tienen entre otros derechos la protección de las leyes , la prestación de servicios públicos, la utilización de bienes de uso común, y el derecho a ser informados sobre leyes y decretos que emita la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Congreso de la Unión en materias relativas del Distrito Federal. Como obligaciones de los habitantes, se señalan en el artículo 18, además de las de cumplir con los preceptos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, los del propio Estatuto de Gobierno y demás leyes, las de contribuir a los gastos públicos de la Federación y del Distrito Federal; utilizar la vías y espacios públicos conforme a su naturaleza y destino y ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos.

Respecto a los derechos de los ciudadanos estos son los de votar y ser votado para cargos de representación popular y consejeros Ciudadanos, ocupar cargos , empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes y participar para la selección de cargos de representación vecinal. Las obligaciones de los ciudadanos son las de votar en las elecciones ; inscribirse en el padrón de contribuyentes; proporcionar la información requerida para los censos y desempeñar los cargos de elección popular o consejeros ciudadanos para los que fueron electos.

El Título Tercero referente a las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal, no hace más que sistematizar en tres capítulos, correspondientes respectivamente a El Congreso de la Unión, La Suprema Corte de Justicia de la Nación y El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las atribuciones que las reformas constitucionales de 1996, habían conferido a estos órganos en materias relativas al Distrito Federal.

De acuerdo con lo anterior, corresponde al Congreso de la Unión:

1.-Legislar en todas aquellas materias relativas al Distrito Federal que no estén expresamente reservadas para la Competencia de la Asamblea de Representantes.

2.-Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de ingresos del Distrito Federal.

A la Cámara de Diputados le corresponde, a través de su Contaduría Mayor de Hacienda, vigilar la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal.

Se facultó a la Cámara de Senadores para nombrar al Jefe del Distrito Federal, en los términos que expresa la Constitución. A sí como para remover a éste de su encargo por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal. Esta última atribución, puede ejercerse por la Comisión Permanente, en caso de que la Cámara de Senadores este en receso.

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Conocer de las controversias que sobre la constitucionalidad de sus actos se presenten entre uno o más Estados y el Distrito Federal, o entre los órganos locales de gobierno de éste. Las Controversias que se presentasen entre dichos órganos locales se plantearan respecto de actos que uno de los órganos impute a otro u otros y que a su juicio invada la esfera de competencia que constitucionalmente se le atribuye al órgano quejoso. Para la procedencia de este recurso ante la Suprema Corte se requiere: que la Asamblea de Representantes lo acuerde por dos Terceras partes de su miembros presentes; en caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que lo acuerden dos terceras partes de los magistrados que conforman su pleno, finalmente en caso del Jefe del Distrito Federal que lo determine por declaratoria fundada y motivada.

Al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le corresponde:

- 1.- Nombrar al Jefe del Distrito Federal, en términos de lo señalado por el artículo 122 constitucional.
- 2.-Aprobar el nombramiento o remoción que el Jefe del Distrito Federal haga del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- 3.- Acordar con el Procurador General de Justicia.

4.- Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al gobierno del Distrito Federal que sean de la competencia de éste.

5.- Enviar anualmente a el Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

6.- Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos provenientes de la deuda del Distrito Federal.

7.- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

8.- Formular observaciones a las leyes y decretos expedidos por la Asamblea de Representantes y promulgarlas.

9.- Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes que convoque a sesiones extraordinarias.

10.- Podrá a solicitud del Jefe del Distrito Federal, dictar medidas de apoyo extraordinarias para hacer frente a siniestros y desastres de grave impacto en la Ciudad.

11.- Designar al funcionario que tendrá a su cargo la fuerza pública de la entidad, la cual estará bajo el mando del Presidente de la república, pudiendo delegar estas atribuciones al Jefe del Distrito Federal.

El Título Cuarto del Estatuto trata sobre la bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 122 estos se integran por:

La Asamblea de Representantes, El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y El Jefe del Distrito Federal.

Jefe del Distrito Federal:

Respecto de su nombramiento el Estatuto preserva lo establecido por la Constitución, señalando que el nombramiento será hecho por el Presidente de la República y ratificado por la Asamblea de Representantes, se establece los procedimientos para su sustitución y remoción, en caso de está última se detallan en el artículo 66, las

causas graves por las que esta puede suscitarse y que en la Constitución solo se mencionaban de manera genérica:

"1. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;

Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, los actos, legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los poderes de la Unión ;

No refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

Ejercer en contravención de la ley y demás disposiciones aplicables , los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión;
No proporcionar de manera reiterada y sistemática, con oportunidad y veracidad al Presidente de la República el informe que sobre el ejercicio de los montos autorizados de endeudamiento hubiere realizado;

Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le delegue el Presidente de la República afectando así el orden público; y

Las demás que a juicio de la Cámara de Senadores afecten gravemente las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal."

Las facultades y obligaciones que el Estatuto, en su publicación original, confiere al Jefe del Distrito Federal son las siguientes:

- 1.- Nombrar y remover , con la aprobación del Presidente de la República, al procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- 2.- Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal cuyo procedimiento de nombramiento no este señalado de otro modo en el Estatuto o en otras leyes respectivas.
- 3.- Nombrar y someter a la ratificación de la Asamblea los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

- 4.-En el Proceso Legislativo, iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes, refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto a leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes .
- 5.-Expedir los reglamentos gubernativos relativos a la aplicación de las leyes expedidas por la Asamblea de Representantes.
- 6.- Formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad.
- 7.- Celebrar convenios de coordinación con la Federación , estados o municipios y de concertación con los sectores social y privado.
- 8.- Presentar por escrito a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el informe anual del estado que guarda la Administración pública del Distrito Federal.
- 9.-Solicitar a la Comisión de Gobierno, se convoque a sesiones extraordinarias en la Asamblea de Representantes.
- 10.- Otorgar patentes de notario, conforme a las disposiciones aplicables.
- 11.- Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal de acuerdo a lo previsto por el Estatuto y la leyes.
- 12.- Presentar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, para lo cual deberá de comparecer, ante este órgano el Secretario de Finanzas del Distrito Federal, con objeto de explicar su contenido.
- 13.-Enviar la cuenta pública del año anterior a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes.
- 14.- Someter a la consideración del Presidente de la República los montos de endeudamiento necesarios para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- 15.-Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal.
- 16.- Remitir a la Asamblea de Representantes los informes trimestrales respecto a la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.
- 17.- Ejercer las funciones que en materia de seguridad pública le hubieren sido delegadas por el Presidente de la República.

- 18.- Administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal.
- 19.- Facilitar los auxilios necesarios al Tribunal superior de Justicia del Distrito Federal para el ejercicio expedito de sus funciones.
- 20.- Informar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuando ésta así lo solicite, sobre los asuntos de la Administración.
- 21.- Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal.
- 22.- Las demás que le confirieren la Constitución, el Estatuto de Gobierno u otros ordenamientos.

Asamblea de Representantes:

De acuerdo con lo establecido por la fracción IV del artículo 122 de la Constitución, que ya ha sido puntualizado en el presente trabajo, la Asamblea tiene facultades para: legislar en el ámbito local en las materias que el propio precepto constitucional determina en su inciso g) y que ya han sido señaladas en el subcapítulo anterior; expedir su ley orgánica; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal; formular su proyecto de presupuesto para que sea incorporado al presupuesto de egresos del Distrito Federal; formular observaciones al programa de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe del Distrito Federal para su examen; expedir las leyes orgánicas de los tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por otra parte la Asamblea deberá de recibir por escrito, durante el segundo período de sesiones ordinarias, informe de resultados de las acciones del Procurador General de Justicia y del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, además podrá citar a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal cuando se discuta algún asunto que sea de su ámbito de competencia.

De acuerdo con el artículo 45 del Estatuto las leyes que expida la Asamblea de representantes deberán de sujetarse a lo dispuesto por la leyes generales expidas el Congreso de la Unión, y otorgarán atribuciones y funciones sólo a órganos locales del Distrito Federal. Estas se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacerles modificaciones y devolverlas en 10 días hábiles si la Asamblea se encuentra en sesiones, en caso de que esto no ocurra, el primer día hábil en que se reúna el pleno, una vez aprobada, deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación.

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

Es competencia de la Asamblea de Representantes aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros y ratificar el nombramiento del Jefe del Distrito Federal, así como conocer y aprobar, en su caso, las solicitudes de licencia o renuncia del Jefe del Distrito Federal que le sean enviadas por el Presidente de la República.

Se determina que se integrará de manera plural una Comisión de Gobierno, cuyos miembros serán electos por el pleno de la Asamblea y que estará presidida por quienes los propios miembros de la comisión elijan. Las atribuciones de dicha comisión se deberán de definir en la propia Ley Orgánica de la Asamblea, sin embargo el Estatuto prevé que el los periodos en los que la Asamblea no este sesionando la comisión será competente para: ratificar, en su caso, el nombramiento del Jefe del Distrito Federal, y someterlo al pleno de la Asamblea en el próximo periodo de sesiones para su aprobación definitiva; acordar la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea; recibir las iniciativas de leyes y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas a las comisiones respectivas para su dictamen y posterior discusión;

conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de la Asamblea.

Tribunal Superior de Justicia:

El artículo 76 del Estatuto determina que la función judicial del Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, jueces y demás órganos que su ley orgánica determine, la cual regulará su organización y funcionamiento. Dicha ley deberá de garantizar la independencia de los magistrados y jueces que lo integren , así como deberá de señalar los requisitos de ingreso, formación y permanencia para los funcionarios que lo integren.

Los Magistrados serán nombrados por el Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la mayoría de los miembros presentes en la sesión de la Asamblea de Representantes, durarán en su encargo 6 años y podrán ser ratificados, de ser así sólo podrán ser removidos por las causas señaladas en el título cuarto de la Constitución. Los jueces de primera instancia y los de paz, serán nombrados por acuerdo del pleno del Tribunal Superior de Justicia.

El Título Quinto del Estatuto trata de las Bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de Atribuciones de sus Organos. Como se señaló en el capítulo anterior, las bases señaladas por el Estatuto de Gobierno dieron los lineamientos para la formación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada el 30 de diciembre 1994, que ya ha sido analizada en el presente trabajo.

En materia administrativa el Estatuto de Gobierno dispone que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, conforme lo disponga la Ley que para el efecto debiera dictar la Asamblea de Representantes. El propio

Estatuto, en el artículo 87 señala que la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías , las Delegaciones, la Procuraduría General de Justicia y las demás que determine la Ley integraran la Administración Pública centralizada. El artículo 91 señala que el Jefe del Distrito Federal , podrá constituir los órganos administrativos desconcentrados para la atención de los asuntos que sean de su competencia. Según el artículo 97 los organismos descentralizados , las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, integran la Administración pública paraestatal.

Se reconoce a los organismos descentralizados como entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe del Distrito Federal o por Ley de la Asamblea de Representantes , dichos órganos descentralizados , al igual que las empresas de participación estatal tendrán como objetivo principal, de conformidad con el artículo 99:

- 1.- La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables;
- 2.- La prestación de servicios públicos o sociales prioritarios o de alta especialización en el funcionamiento de la ciudad;
- 3.- El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe del Distrito Federal.

La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad, la prestación de dichos servicios podrá concesionarse.

El Distrito Federal manejará su Hacienda Pública, producto de las contribuciones que por ley expedida por la Asamblea de Representantes se establezcan a su favor o por derechos que por otros motivos le correspondan.

El artículo 115 determina como competencia de la Administración Pública centralizada del Distrito Federal, la planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a:

I.- La planeación del Desarrollo del Distrito Federal, de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

II.- Formulación y conducción de las políticas generales que de conformidad con la Ley se le asignen.

III.- Regulación interna sobre organización , funciones y procedimientos de la Administración Pública.

IV.- La Administración de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

V.- Adquisición , administración y enajenación de bienes del patrimonio del la Ciudad y fijación de lineamientos para su adquisición , uso y destino; tratándose del patrimonio inmobiliario, las Delegaciones podrán participar en la adquisición y enajenación de aquellos inmuebles que sean destinados al cumplimiento de sus funciones.

VI.- Prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la Ciudad .

VII.- Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto intradelegacional, de alta especialidad técnica. De acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables.

VIII.- Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables, en atención a la distribución de competencias que se haga por los ordenamientos aplicables.

IX.- Dirección y coordinación de las unidades administrativas que tenga adscritas a sus respectivos ramos, de las distintas entidades paraestatales, de acuerdo con su sectorización y delegaciones o otras desconcentradas.

X.- Determinación de los sistemas de participación de las delegaciones, respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general, como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas , recolección de desechos en la vías primarias, transporte público de pasajeros y seguridad pública.

El artículo 104 determina que para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales, una eficaz prestación de los servicios públicos, mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales , así como una adecuada distribución del gasto público, la Administración del Distrito Federal contará con órganos desconcentrados en cada demarcación , con autonomía funcional a los que se les denominará de manera genérica Delegaciones.

Como se señalo en el Capítulo II del presente trabajo a cargo de cada delegación estará un delegado, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Distrito Federal, quien someterá el nombramiento a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

Las Delegaciones deberán de contar con asignaciones presupuestales para el ejercicio de sus funciones, las que se determinaran el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal e informarán de su ejercicio al Jefe del Distrito Federal para la rendición de la Cuenta Pública.

El Estatuto deja a la ley correspondiente el determinar el número y los límites de las Delegaciones , sin embargo prevé que para efectos de establecer , modificar, o reordenar la división territorial del Distrito Federal, se constituirá un comité integrado por miembros de la Administración Pública del Distrito Federal y por miembros de la Asamblea de Representantes.

El artículo 117 señala que las Delegaciones tendrán facultades en sus respectivas demarcaciones , en materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras , servicios, actividades sociales, económicas, deportivas y demás que señale la ley. La asignación de atribuciones atenderá a las siguientes bases:

"I. Dirección de las actividades de la administración pública en la Delegación;

II. Prestación de servicios públicos y realización de obras, considerando las particularidades de la Delegación y la atención a los lineamientos de integración de la Ciudad;

Participación en los sistemas de coordinación de prestación de servicios o realización de obras con otras delegaciones , cuando los mismos rebasen la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con las normas dictadas por el Jefe del Distrito federal para esos efectos;

Emitir opinión , en los términos que determinen las leyes , en las concesiones de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación;
Otorgamiento y revocación de licencias, permisos y autorizaciones, de acuerdo con lo establecido en las leyes y reglamentos;

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

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

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

Por otra parte se determina la obligación de los Delegados para realizar recorridos periódicos por las respectivas demarcaciones a su cargo, así como audiencias públicas por lo menos con una periodicidad de dos veces al mes.

Debe de destacarse que además de los órganos descritos , el artículo 9° señala que la función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos.

Los Magistrados que integren dicho tribunal serían nombrados por el Jefe del Distrito Federal, previa aprobación de la Asamblea de Representantes.

Finalmente el Título sexto, del texto original del Estatuto de Gobierno, comprendía disposiciones sobre los Consejos de Ciudadanos, de acuerdo a lo que se establecía por el artículo 122 constitucional. Se determinaba que en cada Delegación del Distrito federal se integrará un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana.

El Estatuto establecía que por cada 100,000 habitantes por delegación debía de establecerse un Consejo de Ciudadanos de 15 miembros, por cada 50,000 que excedan la primera cantidad un Consejero más, pero en todo caso, cada Delegación debía de contar con un Consejo integrado por un mínimo de 15 miembros.

Los Consejeros serían electos por voto universal, directo, secreto y personal por los ciudadanos residentes de cada delegación, eligiendo un propietario y un suplente por cada una de las áreas vecinales en que, para los efectos, se dividiera la Delegación, eligiendo a la fórmula que los partidos políticos presentaran para contender por cada área. No se permitía la reelección inmediata y sus miembros durarían en el encargo tres años. Los procedimientos para la integración de los Consejos se determinaba en el Estatuto debían de ser señalados por la Ley de Participación Ciudadana.

Los Consejos contaban con las siguientes funciones de acuerdo al Estatuto:

Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales.

Recibir informes y quejas de los habitantes de la Delegación sobre el comportamiento de servidores públicos de la delegación, de los cuerpos de seguridad o del ministerio público, sobre las cuales hará del conocimiento de la autoridad competente para que se siga el procedimiento legal correspondiente.

Presentar denuncias ante las autoridades correspondientes, darles seguimiento e informar a los habitantes de la Delegación.

Realizar gestiones ante la Delegación.

Conocer y opinar respecto del informe anual de actividades del delegado.

Opinar sobre todos aquellos asuntos que debido a su importancia someta a su consideración el delegado.

Solicitar la presencia de algún servidor público, que preste sus servicios en la Delegación, a las sesiones del Consejo.

Otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y a ciudadanos que destaquen por sus actividades en beneficio de la Delegación.

Aprobar las propuestas de Programas Delegacionales de Desarrollo, que en materia de uso de suelo, los delegados les presenten, mismos que se integraran ala propuesta general para el Programa Desarrollo Urbano de la Ciudad que el Jefe del Distrito Federal deberá de someter a la aprobación de la Asamblea.

De conformidad con las funciones descritas anteriormente, los Consejos de Ciudadanos tienen una importante variación respecto de otras formas de participación ciudadana, implantadas con anterioridad, esto es, por primera vez se crea un órgano de representación vecinal con facultades resolutivas. Aun cuando estas fueron reducidas en relación al espectro de facultades que las delegaciones tienen, la aprobación del programa operativo anual y de los programas delegacionales de desarrollo, son facultades sumamente importantes para la Administración de las diversas demarcaciones y por tanto el haber otorgado estas facultades a órganos colegiados integrados por ciudadanos, me parece es un avance digno de ser señalado y que sienta precedentes en el desarrollo de la participación Ciudadana en el gobierno uy administración de la ciudad.

Artículos Transitorios:

Siguiendo lo establecido por los artículos transitorios que acompañaron a la reforma constitucional de 1993, se determinó la gradualidad de la reforma, por tanto se estableció que sería hasta diciembre de 1997 que se nombrará al Jefe del Distrito Federal, entre tanto el presidente de la República seguiría a cargo del gobierno de la Ciudad, atribución que continuaría ejerciendo a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Durante este periodo el Presidente de la República y el Jefe del Departamento del Distrito Federal tendrían muchas de las facultades que el Estatuto conferiría a el Jefe del Distrito Federal. El Presidente de la República debía de enviar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal para 1995, 1996 y 1997. El Jefe del Departamento del Distrito Federal, estaba facultado para refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de leyes y decretos expedidos por la Asamblea; presentar al Presidente de la República la cuenta pública del año anterior para que este a su vez la enviara a la Asamblea; remitir a la Asamblea informes trimestrales sobre la ejecución de los programas de gobierno y administración contenidos en el Presupuesto de Egresos; presentar al Presidente de la República un informe sobre el ejercicio de los recursos provenientes de la deuda pública, comparecer ante la Asamblea de Representantes al inicio del primer periodo ordinario de sesiones con objeto de explicar el estado que guarda la Administración Pública del Distrito Federal y nombrar a los delegados, previo acuerdo con el presidente de la República.

Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de junio y diciembre de 1995.

El 3 de junio de 1995 tuvo lugar la publicación de las reformas a los artículos 123 y 125, del Estatuto, por las cuales se suprimía la participación de los partidos políticos en la elección de Consejeros Ciudadanos, al eliminar el derecho de estos a registrar candidatos para competir por las diversas áreas vecinales. En su lugar se estableció un

sistema por el cual las candidaturas se presenten de manera individual, por los ciudadanos que desearan contender en el proceso, cuyo registro debería de ir avalado, por lo menos , por el 4 por ciento de los ciudadanos que residieran en el área vecinal de la que se trate.

El 31 de diciembre de 1994 , se publica una reforma que modifica la fracción VII del artículo 122 Constitucional y que posteriormente obligará a la adecuación del texto original del Estatuto. Como parte de la renovación integral del sistema judicial nacional, el ejecutivo federal presentó la iniciativa al Congreso de la Unión, para modificar los artículos 77, 80, 82, 83, 84, y 85 y de este modo actualizar al Estatuto con el texto Constitucional mediante la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal , responsable de la administración, vigilancia, y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los juzgados y de los demás órganos judiciales. Se estableció que este órgano tendría facultades para designar, adscribir y remover a los jueces de primera instancia y jueces de paz. Así como, se obliga al Jefe del Distrito Federal a escuchar la opinión del Consejo de la Judicatura en la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Otra importante función otorgada al Consejo de la Judicatura, como parte de sus atribuciones administrativas, fue la de elaborar el presupuesto del Tribunal para que se incluyera el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Respecto a la integración de éste órgano colegiado, se determinó que constaría de 7 miembros: un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz electos por insaculación, dos designados por la Asamblea de Representantes, uno por el Jefe del Distrito Federal y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien , además presidiría el Consejo.

III:VI LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El 3 de Junio de 1995 se publico en el Diario oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformaban los artículos 123 y 125 del Estatuto

de Gobierno, en virtud de estas reformas se excluía a los Partidos Políticos de la posibilidad de inscribir candidatos para contender para ser electos como consejeros ciudadanos y se difería la fecha de la elección. Por este motivo la Asamblea de Representantes convocó a un periodo extraordinario de sesiones para discutir y aprobar ,en su caso, a la Ley de Participación Ciudadana.

Dicha ley fue discutida y aprobada el 9 de Junio de 1995, por mayoría relativa, por el voto de los Representantes del Partido Revolucionario Institucional, y con el voto en contra de las bancadas perredistas , panistas y del Partido del Trabajo.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial el 10 de junio de 1995, señala como instancias de participación ciudadana a : los Consejos Ciudadanos, la audiencia pública , la colaboración ciudadana, consulta vecinal, quejas y denuncias, recorridos periódicos del Delegado, y órganos de representación vecinal por manzana, colonia , barrio o unidad habitacional.

De acuerdo a lo establecido por el Estatuto la Ley de Participación Ciudadana establece la obligación de los delegados de realizar audiencias públicas por lo menos dos veces cada mes, al igual que realizar recorridos periódicos por la demarcación a su cargo para verificar la situación en la que se encuentran los servicios públicos. Se establece la difusión pública , la consulta vecinal y la colaboración ciudadana, como instancias de participación pero no se establecen las condiciones en que estas se hagan obligatorias.

Respecto de los Consejos Ciudadanos, la Ley contiene los procedimientos por los cuales se debía de llevar a cabo la elección y los órganos responsables de su organización y vigilancia, los cuales se formarían de manera temporal para la realización de las elecciones que debían de celebrarse con una periodicidad de cada tres años.

Finalmente se establece a los órganos de representación vecinal, integrados por los jefes de manzana que constituirán las Asociaciones de Residentes de cada barrio, colonia , pueblo o unidad habitacional, y que deberán de integrar una mesa directiva a cuyo frente estará un presidente. Sus funciones son las de relacionar a los miembros de sus comunidades con las autoridades y con los consejos ciudadanos para la atención de las demandas inmediatas relativas a la prestación de servicios.

CAPÍTULO IV

IV. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL A LA LUZ DE LAS REFORMAS DE 1996 A LA CONSTITUCIÓN Y DE 1997 AL ESTATUTO DE GOBIERNO.

IV.I ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA REFORMA.

Desde el inicio del periodo presidencial de Ernesto Zedillo, el tema de la Reforma del Estado, volvió, o mejor dicho, continuó siendo el debate político principal de la vida pública del país. Por ello el Presidente de la República convocó a todas las fuerzas políticas a construir el gran acuerdo nacional que, finalmente, pudiera dar paso a la transición democrática. Parte fundamental de la agenda, era la organización jurídico política que se le habría de dar al Distrito Federal. Como se recordará, la reforma constitucional de 1993 no contó con el consenso de todos los partidos políticos, lo que tanto el PRD como el PAN, consideraban como punto fundamental, para una autentica reforma democrática del Estado el impulso a la transición política del Distrito Federal hacia formas más representativas y participativas de Gobierno, consideraban que las modificaciones al artículo 122 de la Constitución en octubre de 1993, eran insuficientes, y por tanto permitían que los ciudadanos del Distrito Federal permanecieran en un status de "*capitis diminutio*" política en relación a los del resto de la República.

Después de no pocas dificultades y tensiones, producto de posturas irreductibles por parte tanto del gobierno como de todos los partidos políticos, muchas de las cuales respondieron a conductas que pretendían hacer de la negociación de tan importantes acuerdos, un medio de presión para la obtención de beneficios en problemas coyunturales ajenos a los temas a discutir. En el mes de febrero de 1996 concluyeron los trabajos de la Comisión Plural Ejecutiva para la Reforma Política del Distrito Federal, donde el PAN, PRI, PRD suscribieron veintisiete acuerdos que constituyeron la base para la posterior iniciativa de reformas constitucionales, que se presentara en julio del mismo año al Congreso de la Unión.

El veinticinco de Julio de 1996, los coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PRI Y PT de la Cámara de Diputados, y PAN, PRD Y PRI de la Cámara de Senadores, de manera conjunta con el Titular del Ejecutivo Federal, presentaron ante el Congreso de la Unión, la iniciativa por la que se reformaban y adicionaban diversos artículos de la Constitución relacionados con el Distrito Federal y la materia electoral.

La iniciativa comprendía reformas a los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, adiciones a los artículos 98, 105 y 116 y se derogaba la fracción VI del artículo 73.

La presentación de la iniciativa de manera conjunta, entre los coordinadores de los partidos con representación en ambas Cámaras y el Presidente de la República, fue un hito sin precedente en la historia política de México. El consenso alcanzado entre dichos institutos políticos y el Gobierno Federal abrió el camino para que en lo conducente, se centrara la agenda política nacional en temas distintos a la legalidad de las elecciones y la legitimidad de los que ocupan puestos públicos.

La iniciativa fue aprobada en ambas Cámaras por unanimidad de los miembros presentes, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 . Su contenido, en resumen, es el siguiente: consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal, respecto de los poderes públicos; modificar la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral; atribuir al Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados , la designación de los Consejeros Electorales y el Presidente del Consejo; prohibir que los Consejeros Electorales desempeñen empleo, cargo o comisión alguna distinta de sus funciones; determinar la suspensión del derecho a voto de los representantes de los partidos en el seno del Consejo Electoral; y que los miembros del Consejo y su Presidente sean sujetos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos; sienta las bases para que los partidos políticos puedan disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades; la introducción de nuevos mecanismos jurídicos al sistema de justicia electoral; que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial Federal; transfiere al citado tribunal la calificación de la elección presidencial; establece que sus Magistrados serán designados por el Senado de la República, a propuesta de la Suprema Corte; modifica el número máximo de diputados que se asignan al partido mayoritario; e introduce que parte de los miembros de la Cámara de Senadores sean electos mediante el sistema de representación proporcional.⁷⁴

En lo que respecta al Distrito Federal, la citada Reforma, modificó a su organización jurídica en varios aspectos que adelante se detallarán, al igual que las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicadas el 4 de diciembre de 1997, a través de las cuales se instrumenta en este ordenamiento las bases para el Gobierno del Distrito Federal contenidas en la Reforma al artículo 122 de la Constitución.

⁷⁴ Resumen de la Reforma a diversos artículos constitucionales publicada el 22 de agosto de 1996. Internet, CDDWEB, pag WWW./cdddhcu.gob.mx

IV.II LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

El párrafo primero del artículo 122 reformado, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, dispone: *"Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; al ejercicio de sus atribuciones concurren las autoridades locales en los términos de este artículo."*

Respecto al ejercicio de la función legislativa, el Constituyente Permanente, determinó que esta se ejerciera por el Congreso de la Unión y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión se reserva la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno, el cual debe de ser congruente con las bases para el gobierno del Distrito Federal que se determinan en el propio artículo 122. *"Una pretensión interpretativa de esta norma, es que al contener el Estatuto de Gobierno los aspectos fundamentales de organización y atribuciones para el gobierno del Distrito Federal, debe de corresponder al Congreso de la Unión desarrollar, conforme a la propia Constitución General, bajo la perspectiva de los intereses de la Federación y de la entidad en su esencia, un sistema equilibrado de ejercicio de facultades."*⁷⁵ Además el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar en el ámbito local en las materias que no estén expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes; así como legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal y dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

⁷⁵ Adolfo Arenas. Op.Cit.p.15

El que el Congreso de la Unión, se reserve la facultad de promulgar al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, manifiesta la característica esencial de la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Esto es: el Estatuto de Gobierno es el ordenamiento primario conforme al cual las demás disposiciones legales habrán de elaborarse; es, en esencia, lo que las constituciones estatales son a los Estados miembros de la Federación.⁷⁶ Nuestro sistema federal, tiene como una de sus características básicas el que los Estados miembros cuenten con una constitución propia(art.116 constitucional), al concurrir al pacto federal , los Estados subordinan sus constituciones a la Federal(art.133 constitucional). Al formular su propia ley fundamental, los Estados hacen válido lo estipulado en el artículo 40 de la Constitución General , donde se señala: "*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...*". Es de señalarse que Ignacio Burgoa , al igual que otros constitucionalistas, considera que los términos de libertad y soberanía, fueron utilizados por el Constituyente de manera inadecuada, cuando los Estados en realidad son autónomos.⁷⁷ Esta autonomía , fundamental para la naturaleza jurídica del los Estados, no se presenta en el caso del Distrito Federal. La Reforma de 1996, entraña la tesis de que al ser el Distrito Federal una entidad no concurrente al pacto federal, sino producto de éste, y al ser la sede de los Poderes Federales, la norma fundamental, conforme a la cual se integre su régimen interior debe de ser producto de la voluntad general de la Nación , expresada a través de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Por tanto, la principal diferencia entre las naturalezas de los Estados y el Distrito Federal, se da en que con base en su origen diferente: los

⁷⁶ "La estructura normativa interna del Estado miembro es su orden jurídico, el cual se integra con tres tipos de normas de derecho generales, impersonales y abstractas, que son: las constitucionales, las legales y las reglamentarias. Al igual que en un Estado Federal, tales especies de normas se articulan en una graduación jerárquica, en cuya base y cúspide se encuentran las primeras que implican la constitución particular de la entidad federativa. Ignacio Burgoa Op. Cit.p. 961

⁷⁷ *Ibidem*. P.495

primeros gozan de autonomía que se manifiesta en la concurrencia para la formación de la voluntad federal y la creación de su voluntad propia a través de la expedición de constituciones locales; mientras el Distrito Federal es creado por el pacto federal, para el asiento de los Poderes de la Unión, y por tanto las entidades que forman esta voluntad federal, participan en la determinación jurídica del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 122 y con las reformas al Estatuto de Gobierno publicadas en diciembre de 1997, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se transforma en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con relación a las atribuciones que la reforma de 1993 le habían otorgado, éstas se amplían, siendo de destacarse la facultad de legislar en el ámbito local en materia electoral.⁷⁸

La fracción V, de la Base primera del inciso c), del artículo 122 constitucional señala como facultades de la Asamblea Legislativa:

- I. Expedir su ley orgánica.
- II. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal.
- III. Revisar la cuenta pública del Año anterior por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.
- IV. Nombrar a quien deba de sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- V. Expedir las disposiciones legales para organizar la Hacienda Pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
- VI. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones del Distrito Federal, en las que solo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.

⁷⁸ De acuerdo con el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución, publicado el 22 de agosto de 1996, y el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos del Estatuto de Gobierno, publicado el 4 de diciembre de 1997, Esta disposición entra en vigor el primero de enero de 1998.

- VII. Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
- VIII. Legislar en materias civil y penal, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad.⁷⁹
- IX. Normar el organismo protector de los Derechos Humanos.
- X. Normar la protección civil; justicia cívica; sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por las empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud y asistencia social; y la prevención social.
- XI. Legislar en materia de planeación y desarrollo; en desarrollo urbano; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y obra pública, explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.
- XII. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, de turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.
- XIII. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles, protección de animales, espectáculos públicos, fomento cultural, cívico y deportivo, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo III de la Constitución.
- XIV. Expedir la ley orgánica de los tribunales de encargados de la función jurisdiccional del fuero común del Distrito Federal.
- XV. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- XVI. Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

⁷⁹ De acuerdo con el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución, publicado el 22 de agosto de 1996, y el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos del Estatuto de Gobierno, publicado el 4 de diciembre de 1997. La Asamblea Legislativa podrá legislar en materias civil y penal, a partir del 1° de enero de 1999.

El artículo 42 del Estatuto de Gobierno, además de las ya señaladas, confiere las siguientes facultades a la Asamblea Legislativa:

1.-Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública.

2.-Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

3.-Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de los resultados anuales de las acciones de:

- a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal.
- c) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- d) El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal.

4.- Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades.

5.-Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.

6.- Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo.

7.- Conocer de la renuncia del Jefe del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias.

8.- Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (facultad contenida en la fracción I de la base cuarta del inciso c) del artículo 122) y ratificar los nombramientos de los

Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

9.- Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes.

10.- Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad , a la Nación o a la Humanidad.

De acuerdo con lo anterior, en la reforma constitucional de 1996 y en la del Estatuto de 1997, se le otorgan a la Asamblea nuevas atribuciones legislativas, de entre las que se destacan, además de la electoral, las de : expedir ordenamientos en materias civil y penal de carácter tanto sustantivo como procedimental; legislar sobre el registro público de la propiedad y el comercio, responsabilidades de los servidores públicos de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común y servicios de seguridad prestados por empresas privadas, materias todas ellas que formaban parte de la competencia del Congreso de la Unión.

En relación con la integración de la Asamblea Legislativa, el artículo 122 determina que los miembros de ésta serán electos por voto universal, directo libre y secreto; establece que durarán en su encargo tres años y que los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa no podrán ser menores de los necesarios para ser diputado federal. Es de señalarse que la reforma denomina diputados a los miembros de la Asamblea, a diferencia de la legislación anterior, en donde se les denominaba como representantes, la modificación de los términos, es significativa del énfasis que la Reforma hace del carácter legislativo de la Asamblea y de la jerarquía que sus miembros deben tener.

La Constitución, al no señalar los términos en que habrán de realizarse la elecciones para integrar la Asamblea Legislativa, ni el número de diputados que la formaran, al igual que especificaciones en relación a su organización, deja la determinación de estas características al Estatuto de Gobierno, a la Ley que en materia electoral deba de expedir la propia Asamblea y a la Ley Orgánica de dicho cuerpo colegiado. Con excepción de lo señalan en las fracciones III y IV de la citada Base primera del inciso c) del artículo 122, que determinan: en el caso de la fracción III, la llamada cláusula de gobernabilidad, consistente en la obligación de asignar el número de diputados de representación proporcional necesarios para obtener la mayoría absoluta de la Asamblea al partido que por sí mismo obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación, y la fracción IV, por su parte, determina que deberán de señalarse en el Estatuto de Gobierno: los periodos ordinarios de sesiones, los que necesariamente habrán de ser dos; así como la integración y facultades del órgano interno de gobierno que actúe durante los recesos de la Asamblea.

El Estatuto establece en su artículo 37, reformado en 1997, que la Asamblea legislativa se integrara, al igual que sus predecesoras por 66 miembros, de los cuales 40 serán electos por votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, y 26 por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Por cada propietario debe de elegirse un suplente, y como ya se ha señalado, únicamente podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. Para que un Partido pueda obtener el registro de su lista de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional, deberá de acreditar que participa con candidatos, por el principio de mayoría relativa, por cada uno de los distritos uninominales del Distrito Federal. Al partido político que por sí sólo alcance el 2% de la votación total emitida en el Distrito Federal, deberá de asignársele representación en la Asamblea Legislativa. Asimismo, se establece que ningún partido

podrá contar con más del 63% del total de diputados, electos por ambos principios. Se prescribe el principio de la no reelección inmediata y la imposibilidad de los diputados para desempeñar ninguna otra comisión o empleo por los que se disfrute sueldo en los gobiernos federal, estatales o del Distrito Federal.

Las resoluciones de la Asamblea tendrán el carácter de decreto o de ley y deberán publicarse tanto en el Diario Oficial de la Federación, como en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Respecto al proceso legislativo, la reforma al Estatuto de Gobierno de 1997, contiene importantes innovaciones: en primer lugar, se elimina la facultad del Presidente de la República para presentar iniciativas de leyes ante la Asamblea, correspondiendo a los diputados de la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como se contempla la iniciativa popular, a través de la cual, los ciudadanos del Distrito Federal podrán iniciar leyes.

Por otra parte, las facultades que en el proceso legislativo local correspondían al Presidente de la República, tales como la promulgación y publicación de leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

IV.III LA FUNCIÓN EJECUTIVA.

El punto más significativo de la reforma al artículo 122 de julio de 1996, es la autonomía que adquiere el gobierno local con respecto al Ejecutivo Federal, ya que las modificaciones realizadas en 1993 y el Estatuto de Gobierno, en su redacción original, contenían disposiciones que, como se recordará, otorgaban importantes facultades al Presidente de la República, principalmente la designación del Jefe del Distrito Federal; atribución que desaparece con la reforma de 1996, en

donde se determina que el titular del Ejecutivo del Distrito Federal y por tanto quien tendrá a su cargo la Administración Pública de ésta entidad, será electa por votación universal, libre, directa y secreta. El término con el que se designa a este funcionario, también sufre una variación, ya que se sustituye el término de Jefe del Distrito Federal por el de Jefe del Gobierno del Distrito Federal, lo cual se debe a que el Gobierno del Distrito Federal deja de pertenecer a la Administración Pública Federal.

La Base segunda del inciso c) del artículo 122 constitucional, determina que el Jefe del Distrito Federal ejercerá su encargo seis años, a partir del 5 de Diciembre del año de la elección.⁸⁰

El Estatuto de Gobierno dispone que la elección para jefe de Gobierno deberá de celebrarse en la misma fecha en la que se realice la de Presidente de la República.

La fracción II de la base segunda del inciso c) del artículo 122, señala como facultades del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, las siguientes:

- I.- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.
- II.- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno.

⁸⁰ Para el periodo 1997-2000. El artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución, publicado el 22 de agosto de 1996, dispone que por esta ocasión se restringirá a tres años

III.- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea legislativa.

IV.- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o por otras leyes.

V.- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

El Estatuto de Gobierno, reformado en 1997, establece según el artículo 67, además de las facultades antes señaladas, las siguientes:

1.-Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.

2.- Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República.

3.-Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal.

4.-Nombrar y remover al Procurador de Justicia del Distrito Federal, con aprobación del Presidente de la República.

5.-Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter para su aprobación , dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, a la Asamblea Legislativa.

6.- Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

7.-Otorgar patentes de notario, conforme a la legislación aplicable.

8.- Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa Distrito Federal, se convoque a sesiones extraordinarias.

9.-Presentar a la Asamblea de Representantes, la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

10.-Enviar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión de Gobierno del Distrito Federal.

11.- Someter a la consideración del Presidente de la República, los montos de endeudamiento necesarios para financiar el Presupuesto de Egresos.

12.- Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de dichos recursos, al igual que a la Asamblea Legislativa, cuando se rinda la Cuenta Pública.

13.- Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

14.- Presentar por escrito a la Asamblea legislativa, al inicio del primer periodo de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la Administración Pública del Distrito Federal.

15.- Remitir a la Asamblea los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública.

16.- Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal.

17.- Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales para delitos del fuero común.

Facilitar al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.

18.- Informar a la Asamblea Legislativa, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la Administración, cuando la Asamblea así lo solicite.

19.- Administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal.

20.- Celebrar convenios de coordinación con la Federación, los Estados, y municipios y de concertación con los sectores social y privado.

21.- Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal.

22.- Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.

23.- Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión. ³¹

24.- Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se les requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios necesarios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, etc.

25.- Convocar a Plebiscito en los términos del Estatuto y demás disposiciones aplicables.

En relación con las atribuciones que se contenían en el mismo artículo del Estatuto de Gobierno antes de la reforma de 1997, se adicionan, además de la ya referida facultad de promulgar y publicar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, las que han sido aquí numeradas como: 2, 3, 6,17, 22,23 y 25. Destacándose entre ellas, la facultad de declarar la expropiación, ocupación temporal o parcial, o la limitación de actos de dominio. Así como la de convocar a plebiscito, a través del cual, el Jefe de Gobierno podrá consultar a los ciudadanos sobre su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones que a su juicio, sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, innovación, esta última digna de destacarse, ya que constituye una forma de participación colectiva en la toma de decisiones, circunstancia realmente extraña en la historia del ejercicio del poder público, no solo de la Ciudad de México, sino de todo el País.

En relación con la seguridad pública, el artículo 115 en su fracción VII y 122 inciso E) determinan el mando de la fuerza pública de la Ciudad al titular del Ejecutivo Federal, sin embargo, ya se ha apuntado que el propio artículo 122 establece que al Jefe del Gobierno le corresponden funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, la fracción XX del artículo 67 del Estatuto, contiene las funciones básicas que en esta materia corresponden al Jefe de Gobierno:

³¹ Para el efecto, se reformó la Ley de Expropiación , adicionándose un artículo 20 bis

- "a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública del Distrito Federal;*
- b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;*
- c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;*
- d) La creación de establecimientos de formación policial."*

Tanto la Constitución como el Estatuto de Gobierno prevén la remoción del Jefe de Gobierno, conservando, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, esta facultad, que le había sido otorgada por la reforma de julio de 1993. La Constitución en su inciso F) establece que para que proceda la remoción del Jefe de Gobierno, se requiere que así lo solicite por lo menos la mitad de los miembros del Senado de la República, y las causas habrán de ser graves y afectar la relación con los Poderes Federales o el orden público del Distrito Federal. En los recesos de la Cámara de Senadores, el propio ordenamiento faculta a la Comisión Permanente para ejercer estas atribuciones. El artículo 66 del Estatuto, reformado en 1997, señala como causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno, además de la de invadir de manera sistemática y reiterada la esfera de competencia de los Poderes Federales, abstenerse de ejecutar en forma reiterada o sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, judiciales o administrativos que dicten los mismos Poderes de la Unión, y de utilizar la fuerza pública fuera de las facultades que le corresponden, afectando el orden público. Estas tres causas ya establecidas por el mismo artículo con anterioridad a la reforma, adiciona la de no brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello. La Reforma excluye las causas de remoción que estaban comprendidas en las fracciones III, IV y V del citado artículo 66 del Estatuto, que correspondían, respectivamente, a no refrendar los decretos promulgatorios del

Presidente de la República; a ejercer en contravención de la ley los montos de endeudamiento autorizados por el Congreso de la Unión y a no proporcionar al Presidente de la República, con oportunidad y veracidad los informes sobre el ejercicio de dichos fondos.

Los Poderes de la Unión deberán de hacer del conocimiento de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente, de las presuntas causas graves que afecten su relación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En caso de remoción del Jefe de Gobierno, la fracción II, del inciso B) del artículo 122 y la fracción IX del artículo 76 de la Constitución, y el artículo 26 del Estatuto correlativo de estos, determinan que el Presidente de la República tiene la Facultad de proponer el nombramiento a la Cámara de Senadores del sustituto que concluya en mandato.

En caso de falta absoluta, por renuncia o alguna otra causa, será la Asamblea Legislativa, quien designe al sustituto, la renuncia sólo podrá aceptarse por causas graves.

Respecto al titular del Ejecutivo Federal, en el ámbito local, este tiene además de la ya citada facultad de proponer al Senado en el caso de remoción al sustituto del Jefe de Gobierno:

- 1.- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.
- 2.- Enviar anualmente al Congreso de la Unión , la propuesta de montos de endeudamiento necesarios para cubrir el Presupuesto de Egresos.
- 3.- Informar al Congreso sobre el ejercicio de dichos montos.
- 4.- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal.
- 5.- El mando de la Fuerza Pública de acuerdo a lo establecido por la fracción VII del artículo 115 y al inciso C) del artículo 122 de la Constitución y la designación del servidor público que tenga a su cargo

la Fuerza Pública, la cual puede ser a propuesta del Jefe de Gobierno. Este último, de conformidad con el artículo 35 del Estatuto de Gobierno, deberá de mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el Estado que guarda la fuerza pública de la Ciudad, y podrá ser instruido por el mismo Presidente sobre la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de funciones de seguridad pública. En caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga o incumpla las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad.

6.- Determinar medidas de apoyo al Jefe del Distrito Federal, a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones de emergencia.

IV.IV LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El párrafo quinto del artículo 122, dispone que la función Judicial en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura y los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno. Respecto de la reforma al artículo 122 de Diciembre de 1994, prácticamente no se presentan variaciones, esto es:

Los requisitos para ser magistrado son los mismos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal presentará a la Asamblea Legislativa la propuesta de nombramiento para cubrir las vacantes de magistrados que se presenten en el Tribunal. Los Magistrados durarán en su encargo seis años, pudiendo ser ratificados, en cuyo caso, su remoción sólo podrá determinarse en los términos del Título IV de la Constitución.

El Consejo de la Judicatura está a cargo de la administración , vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales.

El Consejo se integrará por siete miembros, los cuales serán: El Presidente del Tribunal Superior de Justicia quien también presidirá el Consejo; dos miembros nombrados por la Asamblea Legislativa; uno designado por el Jefe de Gobierno y un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz elegidos mediante insaculación.

El Consejo elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia del Distrito federal y lo deberá enviar al Jefe de Gobierno para su inclusión en el Presupuesto de Egresos.

El Estatuto de Gobierno en su última reforma, no modifica ningún aspecto sustancial, de lo decretado en la reforma de la misma materia ocurrida en diciembre de 1995; a excepción de la innovación introducida en el artículo 77, donde se incorpora a la estructura del Consejo un órgano auxiliar en materia de investigación, formación capacitación y actualización de los servidores públicos de la institución y de quienes aspiren a entrar a ella. El mismo artículo señala que el ingreso y promoción de los servidores públicos que ejerzan la función judicial se hará mediante el sistema de carrera judicial, a través de concurso interno de oposición y de oposición libre.

Por otra parte la Base quinta del inciso c) del artículo 122 dispone que para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía. El Estatuto de Gobierno, en el artículo 9° señala que éste Tribunal se compondrá de una Sala Superior y por salas ordinarias, se faculta a la Sala Superior para formar sala auxiliares, cuando se requiera por necesidades del servicio. Los Magistrados de dicho Tribunal serán nombrados por el Jefe de Gobierno con la aprobación de la Asamblea de Representantes, durarán seis años en su encargo, pudiendo ser ratificados. Aspectos como el número de salas ordinarias, su funcionamiento y competencia, así como los requisitos para ser Magistrado y los procedimientos,

recursos y términos en que será obligatoria la jurisprudencia de la Sala Superior, serán determinados por la ley orgánica correspondiente.

El artículo 105 de la Constitución, dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre el Distrito Federal y la Federación, los Estados o los Municipios. Así como, de los que se presenten entre dos órganos de gobierno del propio Distrito Federal.

La fracción II del mismo artículo, por la cual se faculta a la Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre normas de carácter general y la Constitución, dispone que dichas acciones de inconstitucionalidad, en el caso de ordenamientos aplicables al ámbito local en el Distrito Federal, podrán presentarse por el 33% de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, si se presenta contra una ley expedida por la propia Asamblea,; y por el mismo número de integrantes de las Cámaras de Diputados o Senadores, si se presentan contra una ley del Congreso de la Unión.

IV.V LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL EN RELACIÓN CON LAS REFORMAS DE 1996 A LA CONSTITUCIÓN Y DE 1997 AL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ya ha sido señalado, el párrafo cuarto del artículo 122 actualmente vigente, dispone que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública del Distrito Federal.

La fracción V de la base primera del inciso C) del mismo artículo constitucional, faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de Administración Pública en el ámbito local, su régimen

interno y de procedimientos administrativos, así como para expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.

En la Base tercera del mismo precepto se establece que en relación con la organización de la Administración pública del Distrito Federal, en el Estatuto de Gobierno se:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma directa, universal, libre y secreta, según lo determine la ley.”⁸²

El artículo 122 actualmente vigente, a diferencia de lo establecido con anterioridad, sienta las bases a las que habrá de sujetarse el Estatuto de Gobierno para la organización de la Administración Pública. Sin embargo las reformas al Estatuto de Gobierno de 1997, no presentan mayores discrepancias en lo que a Administración Pública se refiere, en relación al texto original del mismo cuerpo normativo, a excepción hecha de establecer en los artículos 47 y 86 al servicio civil de carrera como base para la integración de la administración y la elección por

⁸² El artículo décimo transitorio del Decreto por el que se publican diversos artículos de la Constitución, publicado el 22 de agosto de 1996 y el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos del Estatuto de Gobierno, publicado el 4 de diciembre de 1997, disponen que esta elección directa se efectuará a partir del 1° de enero del 2000. Para el periodo 1997- 2000, el artículo décimo tercero del mismo Decreto por el que se Reforma el Estatuto, prevé la elección indirecta, mediante la propuesta individual por demarcación de un titular que envíe el Jefe de Gobierno a la Asamblea, ésta deberá aprobarlas por dos terceras partes de los miembros presentes.

voto universal y directo de los titulares de los órganos administrativos desconcentrados por demarcación territorial.

Por lo tanto las reformas al Estatuto de Gobierno en materia de Administración Pública de diciembre de 1994, en su mayoría solo contienen modificaciones terminológicas, para actualizar los textos de éste ordenamiento, con los cambios de denominación contenidos en la reforma constitucional de 1996, cambiando los términos de: Asamblea de Representantes por Asamblea Legislativa y de Jefe del Distrito Federal por Jefe de Gobierno.

En vista de lo anterior , de acuerdo al artículo 87 del Estatuto la Administración Pública del Distrito Federal, continúa siendo centralizada, desconcentrada y paraestatal, formada cada una de ellas por las instancias que han sido ya descritas en capítulos anteriores.

La Administración Pública Centralizada, se forma por la Jefatura de Gobierno, las Secretarías y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales. Dichos órganos político-administrativos, de acuerdo con la fracción tercera del artículo 12 del propio Estatuto, continúan siendo órganos desconcentrados con autonomía funcional.

En el artículo 117 se dispone que contarán con facultades de : gobierno, administración asuntos jurídicos, obras , servicios, actividades sociales, económicas, deportivas, y demás que señale la ley orgánica respectiva así como las que delegue en ellas el Jefe de Gobierno, mediante acuerdo. El artículo 112 permanece prácticamente intacto, al anterior a la reforma de 1997, señalando que las Delegaciones contarán con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las que se determinarán en el presupuesto de Egresos del Distrito Federal e informaran de su ejercicio al Jefe de Gobierno para la rendición de la cuenta pública.

El artículo cuarto transitorio del decreto que contiene las reformas del Estatuto de Gobierno publicadas el 4 de diciembre de 1997, señala que los órganos político-administrativos a los que se está haciendo referencia continúan, para el periodo 1997-2000, con la denominación de Delegaciones y serán desconcentrados de la administración del Distrito Federal, sin embargo esta aclaración me parece innecesaria, ya que en el artículo 104 y en el primer párrafo del 105 del Estatuto, preceptos que no sufrieron modificaciones en 1997, se les denomina como Delegaciones, por tanto una vez concluido el periodo señalado por el artículo transitorio antes señalado, los órganos político-administrativos por demarcación territorial, continuaran con el nombre de delegaciones y bajo la naturaleza jurídica de órganos desconcentrados, a menos, por supuesto, de que se reforme el Estatuto de Gobierno.

A cargo de cada Delegación habrá un Delegado. En la última reforma, al artículo 105 que establece los requisitos que deberá de cumplir el servidor público que ocupe este cargo, solo se realizó una modificación, por la cual se redujo la edad requerida de treinta años cumplidos a veinticinco, en este precepto no se hizo ninguna alusión a la elección del titular de la delegación, con lo cual se diera cumplimiento a lo ordenado por la Constitución; tan sólo en el artículo 120 que trata de las disposiciones generales para las autoridades electorales locales y los partidos políticos, se dispone que la renovación de las autoridades legislativa y ejecutiva de carácter local, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Sin embargo me parece que el legislador incurrió en una grave omisión al no establecer con claridad en el Estatuto de Gobierno que la elección de los Delegados debe de ser por voto universal, libre y directo, como lo dispone el artículo 122 de la Constitución, además se debió de haberse señalado la duración del periodo del encargo, y las circunstancias en las que se podían presentar la remoción y la renuncia, los órganos competentes para conocer de ellas y las

consecuencias de las mismas, ya que al ser un servidor público electo por voto universal, debe de contarse con garantías que permitan suponer que la voluntad de los ciudadanos será respetada, de lo contrario puede presentarse la destitución inmediata de la persona electa por parte del Jefe de Gobierno, ya que el artículo 67 en su fracción V del Estatuto , actualmente vigente se lo permite. Por tanto considero que para cumplir, plenamente, con la disposición constitucional que dispone la elección de los delegados , debe de reformarse el Estatuto para señalar claramente, las diferencias de estos servidores públicos electos con respecto de los designados.

Como he señalado una innovación destacable de la reforma al Estatuto es la de instituir al Servicio Público de Carrera, para lo cual las leyes que en relación a la Administración Pública dicte la Asamblea habrán de contener disposiciones relativas que tiendan a garantizar la eficacia y la atención técnica de los servicios públicos de la Ciudad . El Servicio Civil de Carrera, según lo expresado por el artículo 86, será la base para la integración de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo anterior se requerirá que, ya sea en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, o en un ordenamiento especial, la Asamblea legisle sobre los principios para la formación de dicho Servicio Público de Carrera.

El nombramiento y remoción de los servidores públicos que integran a la Administración Pública del Distrito Federal será facultad del Jefe de Gobierno, salvo en los casos que establece el propio Estatuto que son el del Procurador General de Justicia, para el cual se requiere la aprobación presidencial, el del servidor que tenga a su cargo la fuerza pública, al que designa directamente el Presidente de la República y el de los delegados, que serán electos a partir del 2000 por voto directo y universal.

El artículo 15 del Estatuto de Gobierno que trata sobre las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales

dispone que estas se regularán por la ley federal de la materia, excepto las de los servidores del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, para quienes, en virtud de la reforma de 1997, la Asamblea Legislativa habrá de expedir el ordenamiento correspondiente.

En virtud de lo anterior, en el mismo Decreto por el que se reforma al Estatuto de Gobierno publicado el 4 de 1997, se incluye un artículo segundo por el cual se reforma la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo contenido es el siguiente:

*Se reforma el artículo tercero que enumera a las autoridades competentes para aplicar dicha ley, incluyéndose como tales a la Asamblea Legislativa y al órgano ejecutivo local de Gobierno.

*Se faculta a la Asamblea Legislativa para establecer los sistemas y órganos para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones que la misma ley establece para los servidores públicos.

*Se reforma el artículo 80, por lo cual se obliga a los servidores públicos del Distrito Federal a presentar su declaración de situación patrimonial ante la autoridad competente, que es, para el caso de la Asamblea Legislativa, el órgano que así se determine en la Ley Orgánica de la propia Asamblea.

*En virtud de la reforma al artículo 91 se confieren a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal las facultades y obligaciones que la ley otorga a la Secretaría de la Contraloría y desarrollo Administrativo en el ámbito del Distrito Federal.

*Se establece que a cargo de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, habrá un contralor General, que será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.

*Se faculta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer de las impugnaciones que hagan los servidores públicos afectados por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración pública del Distrito Federal.

Respecto a los regímenes fiscales y patrimoniales de la Administración Pública del Distrito Federal, el Estatuto establece que el Distrito Federal manejará su Hacienda Pública misma que se compondrá de las atribuciones que por ley establezca la Asamblea Legislativa y de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan o cualquier otro ingreso que por derecho le corresponda. La Asamblea Legislativa está facultada para expedir las disposiciones para organizar la Hacienda Pública y el gasto público, así como para aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. La fracción XXIV del artículo 67 del Estatuto faculta al Jefe de Gobierno para administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal.

La Reforma de 1997 al Estatuto de Gobierno, adiciona un Título Séptimo, que trata del régimen patrimonial del Distrito Federal, materia que continuaba siendo regulada por las disposiciones relativas contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada el 29 de diciembre de 1978, según el artículo segundo transitorio del Decreto de publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El artículo 137 del Estatuto señala que el patrimonio del Distrito Federal se compone de los bienes de dominio público y de dominio privado, los primeros son inembargables, imprescriptibles, inalienables y no están sujetos a ningún gravamen a menos de que cambie su situación jurídica, se consideran como bienes de dominio público a :

*Los de uso común.

*Los muebles o inmuebles que se utilicen para la prestación de un servicio público o los que utilicen órganos de la Administración del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades.

*Los expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público.

*Los monumentos históricos o artísticos propiedad del Distrito Federal.

*Los canales, zanjas y acueductos propiedad o construidos por el Distrito Federal.

*Los que la federación le transmita para satisfacer necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano y que se encuentren en el Distrito Federal.

*Las sevidumbres de paso cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.

*Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles.

*Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a inmuebles del Distrito Federal.

Los bienes de dominio privado del Distrito Federal se componen por :

*Los no mencionados como de dominio público.

*Los que hayan formado parte de entidades del Distrito Federal.

*Las tierras ubicadas en el Distrito Federal que sean susceptibles de enajenarse a particulares.

*Los bienes muebles dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos.

*Los bienes muebles propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo.

*Los bienes que por cualquier medio adquiera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público.

*Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiera por derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Los bienes de dominio privado son inembargables e imprescriptibles.

La Asamblea está facultada para expedir los ordenamientos que normen la explotación , uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno tiene la facultad de ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal.

IV.VI LAS REFORMAS Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD.

Como se ha venido planteando a lo largo de este trabajo, el principal impulso de la Reforma al Gobierno del Distrito Federal, fue político, aun cuando es innegable la influencia que para la Reforma tuvo la manifestación de fenómenos eminentemente sociales. Considero que el factor primordial es y ha sido la búsqueda de espacios de poder por parte de grupos políticos que actúan principalmente a través de los partidos políticos de mayoritarios.

Por tanto la Reforma constitucional de 1996, indudablemente se centra en aspectos político electorales. Recordamos que la principal inconformidad de los partidos de oposición ante la Reforma de 1993, fue que no permitía la elección directa del titular del Ejecutivo y de la Administración Pública en el Distrito Federal. De esta forma, uno de los acuerdos básicos para que el paquete de reformas a la Constitución publicadas el 22 de agosto de 1996, fuera aceptado por la unanimidad de los presentes en ambas Cámaras, fue el que el Gobierno Federal, representado en las negociaciones por el Secretario de Gobernación, cediera a los partidos de oposición, para permitir la elección directa y universal, no sólo del Jefe de Gobierno, sino, como ya se ha señalado, de los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial. La elección de estos funcionarios consagrada constitucionalmente en la reforma de 1997 al artículo 122, es la gran aportación que en materia de participación política incorpora la citada reforma, aunado a la facultad que en el mismo artículo constitucional le confiere a la Asamblea Legislativa para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.

En las reformas de diciembre de 1997 al Estatuto de Gobierno, se modifican varios artículos para actualizar a dicho cuerpo normativo con las innovaciones constitucionales arriba referidas. Sin embargo, debe destacarse que en la Reforma al Estatuto se incluyen dos nuevas figuras jurídicas que amplían considerablemente los alcances de la participación política de la ciudadanía en el gobierno de la capital, me refiero de manera específica a la iniciativa popular y al plebiscito.

En relación a la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal en el gobierno local el Estatuto contiene las siguientes disposiciones:

- 1.- Se considera como ciudadanos de ésta entidad a los mexicanos que cumplan con los requisitos del artículo 34 constitucional y que posean la calidad de originarios o vecinos de la misma.
- 2.- Los ciudadanos del Distrito Federal, tienen derecho a votar y ser votados en los términos que se determinen en la Constitución, el Estatuto y demás leyes aplicables; a la preferencia en igualdad de circunstancias, para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público.
- 3.- Se establece que la organización política y administrativa del Distrito Federal deberá atender, además de a otros principios estratégicos, a los de la participación Ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que determinen las leyes.
- 4.-La participación ciudadana se desarrollará de manera individual y colectiva; para tal efecto se establecerán las normas, programas y acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de problemas de interés público.
- 5.-Se faculta a la Asamblea para legislar en materia electoral del ámbito local así como participación ciudadana.

6.- Se instituye a la iniciativa popular como medio por el cual los ciudadanos del Distrito Federal puedan presentar proyectos de Ley ante la Asamblea Legislativa de acuerdo con los siguientes principios:

*No pueden ser objeto de iniciativa popular, las materias: fiscal y de Egresos, régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, regulación interna de la Asamblea Legislativa así como de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal.

*Una comisión integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia propuesta verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley reglamentaria contemple.

*No se admitirá ninguna iniciativa popular que ya haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

7.- A través del plebiscito los electores del Distrito Federal podrán expresar su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando éste decida consultarlos por que a su juicio estas decisiones o actos sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

No podrán someterse a plebiscito:

*Materias de carácter fiscal o de egresos.

*Actos o decisiones relativos al régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal.

*Los actos cuya realización sea obligatoria en términos de las leyes aplicables.

Los resultados del plebiscito tendrán efectos vinculatorios para el convocante, cuando la votación corresponda cuando menos a la tercera parte de los de los ciudadanos inscritos en el padrón.

El procedimiento al cual se deberá de sujetar el plebiscito es el siguiente:

*El Jefe de Gobierno expedirá la convocatoria correspondiente cuando menos noventa días antes de la fecha de la realización del plebiscito.

*La convocatoria se publicara en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, así como en los principales diarios de circulación en la Ciudad.

*La Convocatoria deberá exponer: la explicación de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito; la fecha en que se celebrará; la pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresaran su aprobación o rechazo.

*El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento del plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos , de conformidad con lo que disponga la ley aplicable.

*El Tribunal Electoral del Distrito Federal , conocerá de las controversias que se generen en relación con la validez de los procesos del plebiscito.

*No podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral de representantes populares, ni durante los sesenta días posteriores a ésta.

*No podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año.

8.-En virtud de la reforma de 1997 al Estatuto de Gobierno, se modifica el Título Sexto, que trataba de los Consejos Ciudadanos y que a partir de la Reforma trata de las Autoridades Electorales Locales y los Partidos Políticos. En él se establece que en las elecciones locales solo podrán participar los partidos políticos con registro nacional, que contarán con financiamiento público para su sostenimiento y el desarrollo de sus actividades proselitistas, de igual forma se establece que en la ley electoral correspondiente se propiciará las condiciones de equidad necesaria para el acceso a los partidos políticos a los medios de comunicación social, así como fijar los criterios para delimitar los límites de las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales.

9.- Se determina la constitución del Instituto Electoral del Distrito Federal, el cual contará con patrimonio propio y personalidad jurídica. En su integración deberán participar la Asamblea Legislativa, los partidos políticos y los ciudadanos.

10.- El Instituto Electoral del Distrito Federal, será el responsable de la organización de las elecciones, contará con autonomía para su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

11.- El Instituto Electoral , contará en su estructura con órganos de dirección, técnicos, ejecutivos y de vigilancia. El órgano superior será el Consejo General que se integrará por un Presidente y seis consejeros de la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos. Los consejeros se elegirán a propuesta de los grupos parlamentarios por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.

12. Las controversias que se susciten en materia electoral en el ámbito local serán resueltas por un órgano jurisdiccional autónomo denominado Tribunal Electoral del Distrito Federal, que se integrará con el número de magistrados que la Ley determine , los cuales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea de Representantes a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Es de señalarse que tanto en la Constitución como en el Estatuto de Gobierno a raíz de las reformas respectivas de 1996 y 1997 se suprime la figura de los Consejos Ciudadanos, derogándose todas las disposiciones que al respecto existían.

CAPÍTULO V

V. LA REALIDAD SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS PERSPECTIVAS DE UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO.

V.1 ENTORNO SOCIAL

Como se ha visto en los Capítulos anteriores, el proceso de transición política del Distrito Federal, se determinó en un lapso relativamente breve. Éste se ha caracterizado por suscitarse en un periodo en el que las circunstancias económicas y sociales del país en general y de la Ciudad en particular, plantean un cúmulo de problemas que demandan soluciones cada vez más complejas. *"La vida en sí y para sí del Distrito Federal es un reto creciente para su administración gubernamental. Las dimensiones territoriales, la variedad de los problemas públicos, las desigualdades sociales y económicas y los rendimientos decrecientes en su calidad de vida, configuran una realidad hipercompleja que exige sapiencia, visión y sentido de cambio para garantizar su supervivencia y a partir de ésta, procurar que el crecimiento económico y el bienestar social sean compatibles."*⁸³

La población del Distrito Federal según datos del INEGI en 1995 es de 8 millones 489 mil 007 habitantes,⁸⁴ enclavada en una zona metropolitana integrada por poco más de 16 millones de personas y que involucra a 27 municipios conurbados.

⁸³ Ricardo Uvalle Berrones, Política, Gobierno y Administración Pública en el Distrito Federal. Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 1997, p.12

⁸⁴ Internet, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, pag. [www//inegi.gob.mx](http://inegi.gob.mx)

El ritmo de crecimiento de la población ha tenido un descenso destacable a partir de 1980, ubicándose actualmente en una tasa anual menor al 1%⁸⁵. Sin embargo, aun cuando el problema del crecimiento poblacional parece superado, las características de desarrollo de esta población son preocupantes, principalmente por los marcados desequilibrios que se dan en múltiples indicadores y que manifiestan la desigualdad social que caracteriza a la Ciudad.

La pobreza extrema, que abarca a los individuos que no se pueden proveer de una alimentación suficiente que les permita un desempeño adecuado, se calcula en un 7.2% de la población total; mientras que la pobreza moderada, que comprende a los individuos que no pueden satisfacer las necesidades básicas definidas de acuerdo al desarrollo de cada sociedad, se calcula en un 38%.⁸⁶

El INEGI, en el anuario estadístico de 1994, publicó que en el Distrito Federal de un total de 1, 789 , 171 viviendas, 37, 916 eran de piso de tierra, 324, 763 tenían techo de lámina, 77, 226 no contaban con agua entubada, 13, 316 carecían de electricidad y 96, 685 del servicio de drenaje, afectando esta situación principalmente a las delegaciones Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Alvaro Obregón, Tlalpán, y Xochimilco.⁸⁷ Por otra parte 28.17% del parque habitacional del Distrito Federal presenta problemas de hacinamiento y alberga al 38% del total de la población.

En un estudio realizado por el Instituto Nacional de Nutrición, de la población estudiada el 16% presentó algún grado de desnutrición y el 6.1% en grado severo⁸⁸

⁸⁵ 0.5% anual . internet. Departamento del Distrito Federal, pag. [www/ddf.gob.mx](http://ddf.gob.mx)

⁸⁶ Lucía Alvarez Enriquez, Edmundo de Alba Alcaraz, Raul Sergio Cuellar Salinas, Análisis y perspectivas de la política social de cara al siglo XXI, Hacia un nuevo balance de la política social de la Ciudad de México .UNAM, DDF, México, 1996, p. 202.

⁸⁷ Anuario Estadístico del Distrito Federal, INEGI, México, 1994, p.47

⁸⁸ Isabel Chong de la Cruz. Política Alimentaria, Hacia un Nuevo balance de la política Social en la Ciudad de México. Op. Cit. p . 98

La tasa de desempleo se ubica en niveles cercanos a 9% de la población económicamente activa, más del doble de lo históricamente observado; por otra parte, se ha presentado el fenómeno de que cada día más, las familias tienen que incorporar a miembros más jóvenes al mercado de trabajo para completar sus ingresos.⁸⁹

Respecto a la salud pública, las enfermedades gastrointestinales y respiratorias representan un porcentaje alto en las causas de mortandad. ⁹⁰ En este rubro, debe de señalarse que 3.8 millones de personas no cuentan con filiación a instituciones de seguridad social, por lo que esta población denominada como "abierta", debe de ser atendida por el Gobierno del Distrito Federal, para lo cual su infraestructura resulta insuficiente ya que cuenta únicamente con 7 hospitales generales, 7 materno infantiles y 11 pediátricos. La mayoría de ellos presenta condiciones de ineficacia e inadecuada calidad.

Señalaba que el desequilibrio es uno de los factores que agravan a los problemas antes referidos; si se observa una gráfica por Delegación , encontraremos que mientras en Iztapalapa el promedio de ingreso mensual va de 1,622 a 1,962 pesos por familia , en Miguel Hidalgo éste asciende a 3,664 a 4,004. El nivel educativo también varía dramáticamente de unas Delegaciones a otras, el número de años de educación recibida en Milpa Alta y Tlahuac va de 5 a 6 años, mientras que en Benito Juárez es de 13 a 14.⁹¹

La situación anterior no sólo se presenta entre Delegaciones sino que es patente al interior de la mayoría de ellas, en Álvaro Obregón, por ejemplo, los ingresos medios en la Colonia Guadalupe Inn son superiores a 4,000 pesos mensuales; mientras que en colonias como Llano Redondo o Golondrinas, no son superiores a los mil pesos al mes.⁹²

⁸⁹ Lucía Álvarez, Edmundo de Alba, Raul Sergio Cuéllar, Op.Cit. p . 203

⁹⁰ Ibidem. 206

⁹¹ Enrique Calderón Alzati, El DF y otros problemas, Nexos N°283, p56

⁹² Ibidem. p . 60

Además de los problemas sociales referidos , el Gobierno del Distrito Federal afronta otros de dotación de servicios, que resultan realmente impresionantes por su magnitud. Mención especial merecen los siguientes:

*Suministro de agua potable, la cual se obtiene en este momento, en un 70 % de la extracción del subsuelo de la Ciudad, lo que ocasiona el hundimiento de la misma , ante la falta de espacios verdes que realimenten a los mantos friáticos;

*el desalojo de las aguas negras y pluviales;

*el traslado de la población hacia sus centros de trabajo, lo que implica la movilización diaria de más de 5 millones de automotores, ya que en el Distrito Federal el 54 % de los puestos de trabajo se concentra en las Delegaciones Cuauhtemoc, Benito Juárez, Azcapozalco y Miguel Hidalgo donde sólo vive el 2% de la población, caso similar el de la zona conurbada del Estado de México en donde el 51% de los puestos de trabajo se concentran en Naucalpan y Tlanepantla donde solo vive el 23% de la población;⁹³

*la contaminación ambiental;

*el mantenimiento a nueve mil kilómetros lineales de vialidades.

Además, debe señalarse la complejidad que representa dotar de servicios a grandes zonas habitadas, aun no urbanizadas, las cuales se ubican en terrenos agrestes, en su mayoría en la periferia de la Ciudad en las zonas montañosas del occidente o pantanosas del oriente.

Renglón aparte merece el problema de la seguridad pública, en julio del año anterior se denunciaron un promedio de 23 delitos diariamente.

⁹³ Ibidem. p. 57

V.II LA GOBERNABILIDAD DE LA DEMOCRACIA.

Esta compleja realidad, nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de la implementación de un Gobierno para el Distrito Federal no sólo democrático sino sobre todo eficiente.

La transición del sistema político mexicano en circunstancias sociales tan complejas, produce incertidumbre sobre las posibilidades reales de un sistema democrático para resolver problemas que para uno autocrático fueron terriblemente difíciles de solucionar.

La discusión central se trasladaría, entonces, al tema de la "governabilidad de la democracia", en el caso del Distrito Federal, después de los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1997, donde resultó triunfador el PRD, obteniendo la victoria de sus candidatos tanto a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal como a las diputaciones federales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en todos los distritos uninominales en los que se divide el Distrito Federal. Resulta todavía más significativa esta cuestión, debido a que el triunfo de un partido distinto al PRI, manifiesta el agotamiento de las antiguas estructuras que prevalecieron por más de 60 años y que de alguna manera propiciaban el factor primordial para la gobernabilidad y la eficacia en el Gobierno, esto es: el consenso social⁹⁴.

Decía en el Capítulo III de éste trabajo que el sistema político mexicano, descansaba en cuatro grandes pilares, éstos propiciaban de manera general que existiera un consenso del grueso de la población sobre la legitimidad del Gobierno. Llegamos aquí a otro concepto fundamental e íntimamente relacionado con el del consenso, este es el de la legitimidad, que Bobbio y Matteucci lo definen como: "*El atributo*

⁹⁴ "El término Consenso, denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada relativo a principios, valores, normas, también respecto de la desiderabilidad de ciertos objetivos comunes y de los medios para lograrlos". Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Política., Editorial siglo XXI, México, 1988, p. 365.

del Estado que consiste en la existencia de una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales recurrir a la violencia” .⁹⁵

De lo anterior podemos recapitular lo siguiente: para que un Gobierno pueda ser eficaz requiere en primer lugar de condiciones de gobernabilidad, que dependen a su vez del consenso que exista en la sociedad para someterse a las decisiones de este Gobierno, lo cual es la legitimidad del propio Gobierno. En el caso del Distrito Federal las circunstancias bajo las cuales se presentaba el esquema anterior, han sufrido una transformación considerable. Encontrándonos actualmente en un periodo de transición hacia nuevas formas de consenso.

Podría pensarse que al ser electo el Gobierno del Distrito Federal y ya no designado, por no utilizar la palabra impuesto, como sucedía anteriormente, se proporcionaría la legitimidad necesaria a la gobernabilidad. Sin embargo, aun cuando el razonamiento es acertado, no es posible reducir la realidad política a esos términos, sobre todo considerando la hipercomplejidad de la realidad propia del Distrito Federal.

Es decir, es cierto que el Gobierno electo, contará de inicio con la legitimidad producto del consenso de los ciudadanos expresado en las urnas, pero de no proyectarse en la práctica como un Gobierno eficaz, el consenso se irá perdiendo y por tanto la legitimidad de sus acciones comenzará a ser cuestionada, así la relación: eficacia- gobernabilidad- consenso - legitimidad, expuesta anteriormente, se realiza a la inversa.

La compleja realidad, expuesta en el punto primero de este capítulo, nos hace pensar en la dificultad para que los problemas que presenta puedan ser afrontados con eficacia. El no hacerlo pudiera representar que el gobierno electo democráticamente vea mermada su legitimidad y

⁹⁵ Ibidem p. 892

por tanto se limitara su gobernabilidad y finalmente su eficacia fuera todavía más reducida

La pregunta ¿es gobernable una democracia?, siempre será contestada por un depende. En efecto, depende de las circunstancias generales en las que la democracia se presente , la democracia para existir requiere de ciertos presupuestos íntimamente relacionados con el desarrollo social y económico de una sociedad.

En el caso de nuestra ciudad, esos presupuestos se dan de manera parcial y desequilibrada, lo que representa un obstáculo para acceder a un estado de mayor normalidad democrática. Por otra, parte resulta evidente que el acuerdo de voluntades que requiere una democracia es bastante más complejo de obtener, que la imposición de una voluntad autocrática, sobre todo, si se considera la multiplicidad de intereses en una sociedad tan disímola , heterogénea y sobre todo desigual como la de la Ciudad de México.

Por tanto el tránsito a un Gobierno Democrático de la Ciudad, deberá de superar primero la prueba de un Gobierno electo eficiente en la Ciudad; de lo contrario, podría ponerse en peligro la cohesión social misma.

Para que este Gobierno electo pueda ser más eficaz, requiere de un marco normativo que le permita alcanzar esa eficacia. Entonces, un gobierno democrático no sólo requiere de leyes que determinen la forma de elección de los funcionarios públicos, sino que requiere de leyes que le permitan satisfacer de la manera más rápida y adecuada posible las necesidades que le presente la sociedad. Por ello, el marco normativo de la Administración Pública es determinante en el éxito de un Gobierno Democrático. *"Sin duda , las cuestiones políticas y administrativas son el eje que comunican al gobierno con los ciudadanos. La importancia de visualizar los problemas del Distrito Federal en esa perspectiva permite situar la acción de gobierno en un*

*ámbito de complejidades , opciones, restricciones y propuestas. El actual panorama institucional de la acción de gobierno se enlaza con la transición política del país, con el reclamo ciudadano de elegir a sus dirigentes y con la necesidad de mejorar significativamente las capacidades de la Administración Pública para dar respuestas variadas y eficaces a demandas en competencia, problemas seculares y expectativas intermitentes de vida.”**

La eficacia de la Administración Pública, como parte integrante del Gobierno, se mide en la capacidad que tenga ésta de responder y atender de manera favorable al mayor número de demandas que le presente la Sociedad para cubrir sus necesidades. En el caso concreto del Distrito Federal, las necesidades a cubrir de manera más apremiante, son sin duda las de índole social.

V.III PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

En el Capítulo IV, se describió el contenido fundamental de las Reformas a la Constitución de 1996 y al Estatuto de Gobierno de 1997, en el Capítulo II se describieron las características principales de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal , publicada en 1994. Hemos señalado que para que el éxito de la transición democrática del Distrito Federal sea factible se requiere de una Administración Pública eficiente; falta analizar, si con las reformas antes referidas es posible mejorar a la Administración de la Ciudad, y en su caso, qué modificaciones se hacen necesarias para enfrentar la problemática referida en el subcapítulo V.I.

Señalaba anteriormente la importancia de la Administración Pública para el buen Gobierno en el Distrito Federal, Ricardo Uvalle expresa: *“Gobernar con el concurso de la Administración Pública implica que se*

* Ricardo Uvalle Berrones, Op. Cit. p . 1

tienen capacidades institucionales para dirigir, coordinar, fomentar y estimular la vida social. Significa que los planes, programas y proyectos son encauzados a través de instituciones administrativas encargadas de traducir en hechos y realizaciones lo que se define como idea y propósitos".⁹⁷

En el subcapítulo IV.V del presente trabajo se estudiaron a las reformas de 1996 a la Constitución y de 1997 al Estatuto de Gobierno en sus implicaciones administrativas. En el presente, como ya señalé se evaluarán en relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a varios principios que me parece, deben de observarse :

1. En primer término es indispensable considerar a la descentralización y desconcentración territorial de funciones, como principio fundamental para una Administración más eficiente. A través de la descentralización y desconcentración la Administración Pública está en posibilidades de desarrollar una relación más cercana con la comunidad a la que sirve, evitando burocratismos y rezagos innecesarios.

2. Profesionalización del Servicio Público, por medio del cual se asegure la estabilidad y continuidad de la función pública, basado en principios apartidistas y sobre todo en el mérito, permanencia, imparcialidad e instrucción de los servidores públicos.

3.-Diferenciación de los marcos micro y macro institucionales, de acuerdo a la complejidad a la que cada uno afronta. Intimamente relacionado con la descentralización y desconcentración de funciones. El diferenciar los marcos macro y micro institucionales implica una acción de gobierno que profundice en la diferenciación e identificación de problemas entre comunes o generales y los específicos de cada zona. Para así definir el órgano que deba atenderlo y las estrategias que deban de utilizarse. Tomando en cuenta que a muchos de los

⁹⁷ Ricardo Uvalle Berrones, Asuntos de Gobierno, Política Social y Administración. Hacia un Nuevo Balance de la Política Social de la Ciudad de México. Op. Cit. 183

problemas generales debe enfrentárseles con soluciones particulares considerando las características propias de cada comunidad.

4. Evaluación del impacto de las acciones de gobierno, revisar continuamente la eficacia de acciones y programas, partiendo de la diferenciación entre ámbitos macro y micro institucionales.

5. Perfeccionamiento de los sistemas de control y vigilancia a los servidores públicos, procurando transparentar su gestión, y limitando la posibilidad de actos de corrupción, y en su caso, de impunidad.

6. Incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones, incorporar la opinión, cooperación y corresponsabilidad de los grupos de ciudadanos en la definición e implementación de la acción de gobierno.

Estos principios, están incorporados como tales, en el artículo 12 del Estatuto de Gobierno que señala que la organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá a ciertos principios que en ahí se detallan,⁹⁸ ciertamente se incorporan todos los aquí señalados junto con otros más. Sin embargo para que no se limite a una mera declaración de principios o de buenas intenciones, requiere de mecanismos que permitan su implementación, los cuales deben de estar referidos en la normatividad aplicable.

Respecto a la descentralización y desconcentración de funciones ya se ha señalado que el artículo 104 dispone que: *"Para la expedita y eficiente atención de las demandas sociales ; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos , sustentada en la rápida toma de decisiones ; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales ; y una adecuada distribución del gasto público , la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno , a los que genéricamente se denominará delegaciones."* En el Capítulo II de éste trabajo vimos cómo desde su creación las Delegaciones han tenido

⁹⁸ Ver página 168.

mayor o menor autonomía con respecto a la administración central; la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es una de las que mayor grado de independencia y autonomía funcional concede a las Delegaciones. No obstante ello, es necesario incrementar esta autonomía funcional, para procurar hacer más eficiente su gestión.

Así mismo, se deben revisar las disposiciones del Estatuto de Gobierno relativas al tema, y que son las normas primarias a las que habrá de someterse la Ley Orgánica. Esta revisión debe de realizarse en el sentido de procurar mayor participación de las Delegaciones en la toma de decisiones a nivel central, para ello las Delegaciones requieren de mayor independencia y de mayores recursos tanto humanos, técnicos y financieros.

Por lo anterior, se debe de ampliar la independencia de las Delegaciones; para ello es necesario redimensionar el concepto de órgano desconcentrado, para obtener quizá una nueva categoría de órgano de la Administración Pública, distinta de las ahora existentes, la cual consista en determinar desde el Estatuto de Gobierno al ámbito de competencia de los órganos administrativos territoriales, y por exclusión para lo que no estén facultados éstos se entenderá que es facultad de la Administración Central. Atribuyendo facultades propias a los órganos territoriales en el Estatuto de Gobierno, se revierte el privilegio que hasta ahora ha tenido la Administración Central, por tanto es necesario reformar el artículo 117 del Estatuto para definir de manera más específica la competencia de las llamadas Delegaciones, haciendo énfasis en que las atribuciones son propias de estos órganos y no delegadas.

Para que las Delegaciones estén en posibilidades de cumplir con las funciones que por ley se les determine, es necesario que se le permita mayor grado de autonomía financiera, para lo cual es necesario encontrar un sistema equilibrado en el que sin que se les reconozca, al

menos por el momento, patrimonio propio y personalidad jurídica y por tanto libertad para el manejo de su hacienda pública, sí se les permita mayor participación en la formación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. El Estatuto de Gobierno señala en el artículo 112 que "las Delegaciones contarán con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades las que se determinarán en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal", Sin embargo estas asignaciones presupuestales pueden variar de rangos de 0 a 100 % ya que tanto el Estatuto como la Ley Orgánica, no prevén ni la participación de las Delegaciones en la formación del Presupuesto de Egresos, ni establecen criterios de asignación, que puedan representar seguridad para las Delegaciones, uno de estos pudiera ser establecer la prohibición de reducir el porcentaje del presupuesto asignado a las Delegaciones respecto al ejercicio del año anterior. El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, dispone que corresponde a la Secretaría de Finanzas la formulación de los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, consideró que deben incorporarse disposiciones que señalen que en la formulación de ambos proyectos deben participar las Delegaciones, con facultades de determinación aunque ciertamente limitadas. Actualmente la fracción VII del artículo 117 permite a las Delegaciones formular los anteproyectos de programa operativo y presupuesto delegacionales, sin embargo esto no tiene efectos vinculatorios para la Secretaría de Finanzas. Lo que aquí se propone es que el proyecto de Presupuesto de Egresos se formule a partir del consenso de voluntades de la Administración Central con las Delegaciones, lo anterior basado en normas que determinen el grado de participación de los diversos ámbitos en la formación de esos conceptos.

De las ideas anteriores se puede concluir que la idea total de la propuesta aquí contenida es reestructurar a la Administración Pública del Distrito Federal en el sentido de que la base de su integración sean los órganos administrativos territoriales, respecto a los cuales se realice

una modificación tanto estatutaria como legal para modificar su naturaleza jurídica actual hacia una que podríamos denominar como intermedia entre la que tienen por el momento y el régimen municipal. Las particularidades de la naturaleza jurídica del Distrito Federal le permiten realizar esta modificación que puede aportar mucho a una administración eficaz, ya que se podría crear este sistema intermedio entre régimen municipal y por descentralización de funciones a organismos de desconcentrados, por el cual se puedan conjugar los beneficios de ambos.

De acuerdo a este esquema, es necesario revisar los vínculos jerárquicos entre la Administración centralizada y las Delegaciones. En el capítulo anterior, señalaba que la elección directa de los titulares de éstas, representa una de las más importantes innovaciones de la reforma constitucional de 1997, pero que no se establecían las circunstancias en que pueda darse la remoción, ni la renuncia, así como las consecuencias de éstas, por lo cual considero que es primordial legislar al respecto.

Por otra parte, de acuerdo al esquema actual de delegación de funciones en órganos desconcentrados, creo que vale la pena reevaluar, la conveniencia de la elección directa de los "delegados", ya que al no definirse dos ámbitos competenciales, es decir la centralizada y la de las Delegaciones, se está ante la posibilidad de enfrentamientos entre los titulares de las Delegaciones y el Jefe de Gobierno, si estos pertenecen a partidos distintos. Lo que podría tener implicaciones gravísimas para el funcionamiento de la Administración. Por lo anterior, para que el sistema de órganos desconcentrados que se tiene en la actualidad, es preferible la elección indirecta a propuesta del Jefe de Gobierno, la cual pudiera realizarse por el sistema de elección entre ternas.

La fracción XXI del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública determina que es facultad de la Secretaría de Gobierno

"Coordinar y supervisar el cumplimiento de las funciones desconcentradas en las delegaciones del Distrito Federal" . Es claro que este precepto limita la autonomía funcional de las Delegaciones, además de subordinarlas a las Secretaría de Gobierno, consideró que por lo tanto se debe de suprimir este precepto y disponer que la supervisión de los programas que ejecuten las Delegaciones se realizarán en acuerdo entre el Jefe de Gobierno y los titulares de las Delegaciones, correspondiendo la evaluación de cada programa a la Secretaría competente.

Respecto a la profesionalización del servicio público, la reforma de 1997 al Estatuto, incorpora la existencia de un Servicio Público de Carrera, lo cual es sin duda, un gran avance para el incremento en la eficacia en las acciones de Gobierno, correspondiendole a la Asamblea Legislativa expedir los ordenamientos legales que lo rijan, siendo fundamental que se incentive la capacitación y la especialización.

Respecto a los mecanismos para el control y vigilancia de los servidores públicos, ya se ha señalado que los servidores públicos de los poderes locales excepto los del Tribunal Superior de Justicia, se rigen , de acuerdo con lo establecido por el artículo 15 del Estatuto por la Ley Federal de la materia, misma que fue reformada para facultar al Jefe de Gobierno a nombrar y remover libremente al titular de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, al respecto es necesario otorgar mayor independencia a esta contraloría, incorporando a la Asamblea Legislativa en el proceso de selección del titular, creando un sistema de servicio público de carrera, interno e independiente, y que procure que este órgano sea apartidista.

Considero que sería conveniente establecer en el propio Estatuto que la comisión que rija a la Contaduría Mayor de Hacienda, deba ser presidida por la representación de la primera minoría.

Finalmente, es necesario incentivar la participación de la ciudadanía en el control y vigilancia de la gestión pública, a través de las formas de participación que se tratarán el siguiente punto.

V. IV HACIA UN GOBIERNO INCLUYENTE Y BASADO EN LA PARTICIPACIÓN.

En el punto, IV. VI, del presente trabajo, se hizo referencia a los aspectos de participación política que con las reformas de 1996 a la Constitución y de 1997 al Estatuto, se reconocía a los ciudadanos del Distrito Federal.

Entre ellos encontramos la elección directa del Jefe de Gobierno y de los Delegados; la ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa, principalmente en materia electoral local, y la incorporación de las figuras del plebiscito y la iniciativa popular.

Estos derechos políticos constituyen , como ya se ha planteado un avance sin precedentes en el Gobierno del Distrito Federal; además de que en el caso del plebiscito y la iniciativa popular se integran formas nuevas de participación, que hacen más amplio el espectro de posibilidades para que la ciudadanía intervenga de un modo más directo en la toma de decisiones. Si acaso, hubiera sido conveniente, incluir al Referéndum, por éste, aun cuando no existe una definición universalmente aceptada por la doctrina, se entiende, normalmente, a la institución político jurídica que permite que los ciudadanos acepten, rechacen o modifiquen por medio de la votación directa, a disposiciones generales y abstractas emanadas de los órganos legislativos. Por tanto a diferencia del plebiscito que se refiere a actos eminentemente de carácter administrativo, el referéndum se utiliza para consultar a la ciudadanía sobre su opinión acerca de una Ley.⁹⁹ La

⁹⁹ "Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre , aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas"

incorporación del Referéndum a nuestro sistema legal me parece necesario ya que existen un considerable número de temas, respecto a las cuales se discute en los medios políticos sobre la necesidad de modificar o crear legislación y que afectan directamente a la población , como ejemplos tenemos a la penalización del aborto o las penas por delitos graves.

El Referéndum, de incorporarse a nuestra legislación positiva, debe regularse de manera clara, señalando en primer término sus efectos vinculatorios, las materias respecto a las cuales no podrá realizarse, que me parece deben ser las mismas no sujetas a iniciativa popular y plebiscito, los requisitos de procedencia y la determinación de quien puede solicitarlo, que me parece debe de ser a petición de más de la tercera parte de la Asamblea Legislativa, los tiempos de realización, que propongo, sean al efectuarse las jornadas para la elección de los miembros de los órganos locales.

Los avances en derechos políticos de la ciudadanía del Distrito Federal, se refieren a la participación macro institucional, esto es, a nivel general de toda la entidad. Sin embargo, a nivel micro institucional con la desaparición de los Consejos de Ciudadanos por Delegación se pierde, en gran medida la posibilidad de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas públicas que afecten su entorno inmediato.

En el subcapítulo anterior se planteaba la posibilidad de la creación de una organización para los órganos político administrativos territoriales que se asemejara al régimen municipal, al igual que se hacía mención de la necesidad de incorporar a la ciudadanía en la supervisión de la gestión pública, por lo que propongo restituir a la figura del Consejo Ciudadano Delegacional, a nivel tanto constitucional, como en el Estatuto de Gobierno, revisando la naturaleza jurídica de estos órganos, sus atribuciones y la forma de elección de sus miembros , así

como el carácter de su encargo y el régimen de responsabilidades al que estarían sujetos.

De acuerdo con lo anterior, se tendrían que reformar el artículo 122 de la Constitución; incluir un título más al Estatuto de Gobierno, así como establecer en la Ley de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los lineamientos conforme a los cuales se dé forma a los Consejos Ciudadanos. Dichos lineamientos considero deben de tener como base los siguientes principios:

1.- Definir a los Consejos de Ciudadanos como órganos integrantes de la administración de los órganos político administrativos territoriales, y no como órganos de colaboración vecinal.

2.- Establecer las atribuciones de estos órganos colegiados, facultándolos para supervisar, e. Por ello, el marco normativo de la Administración Pública es determinante en el éxito de un Gobierno Democrático. "Sin duda , las cuestiones políticas y administrativas son el eje que comunican al gobierno con los ciudadanos. La importancia de visualizar los problemas del Distrito Federal en esa perspectiva permite situar la acción de gobierno en un ámbito de complejidades , opciones, restricciones y propuestas. El actual panorama institucional de la acción de gobierno se enlaza con la transición polític delegacionales de desarrollo, y las de evaluación y supervisión no tenían efectos vinculatorios. Por lo tanto, para que estos Consejos puedan ser efectivos deben de participar en la toma de decisiones que la ley determine corresponda a las Delegaciones, con la intención de que la administración de estos órganos sea colegiada, y el titular de las mismas sea el órgano ejecutor de programas y acciones decididas por el Consejo. De la igual forma, se deben de especificar los mecanismos para la fiscalización de la gestión de la administración por parte del Consejo.

4.- De acuerdo con las propuestas anteriores, los ciudadanos miembros de los Consejos deben de ser considerados como servidores

públicos, y por tanto estar sujetos al régimen de responsabilidades correspondiente.

5.- Respecto a su designación, deben de efectuarse cambios significativos en relación a la legislación que los regía, debe de suprimirse el sistema de áreas vecinales y adoptarse el de representación proporcional por el sistema de listas votadas en una sola circunscripción que abarque a la totalidad del territorio de la Delegación. Como consecuencia de lo anterior, debe permitirse la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, así como de organizaciones sociales que acrediten ciertos requisitos.

6.- Definir el número de miembros del Consejo de cada demarcación, estableciendo, de acuerdo a la población y dimensiones de cada una de ellas, un mínimo de 7 y un máximo de 15.

Finalmente, debe de reestructurarse a las representaciones vecinales y determinar las vías de interlocución de estos con la Administración de la Ciudad. Para ello, se propone la institucionalización de la realización de asambleas vecinales abiertas, por colonia ,indicando su periodicidad. A estas asambleas deberán de acudir servidores públicos de la Delegación y en ellas, los vecinos expondrían sus demandas y necesidades. Por otra parte, en estas asambleas se podrán realizar consultas vecinales, para determinar la ejecución de acciones gubernamentales que impacten en la Colonia donde se celebre la Asamblea.

CONCLUSIONES

Primera:

En 1521, se estableció el primer Ayuntamiento, dentro del territorio de lo que actualmente es el Distrito Federal, en Coyoacán; posteriormente se instituye el de la Ciudad de México, sin que se conozca con exactitud, la fecha, ya que las actas anteriores al 8 de marzo de 1824, se extraviaron.

En 1535 se designó al primer Virrey, y se dispuso que tanto él como la Real Audiencia, tuvieran su sede en la Ciudad de México, por lo que se designa a esta Ciudad como capital del Virreinato de la Nueva España,, lo cual se debe a la importancia de la antigua Tenochtitlan en el mundo indígena.

La integración del Ayuntamiento varió a lo largo del periodo Virreinal: hasta 1682, la autoridad máxima fue el Alcalde Mayor, a partir de ese año se le sustituye por un Corregidor.

Segunda:

El 4 de octubre de 1824, el Congreso firma la primera Constitución, con lo cual se ratifica al régimen federal, que había sido adoptado desde la aprobación el 31 de enero del mismo año del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Respecto a la adopción de esta forma de Estado, los estudiosos del Constitucionalismo Mexicano, se han dividido en dos posiciones básicas:

- a) Los que consideran que se debe a una imitación del sistema norteamericano, que había promulgado su Constitución en 1787.
- b) Los que señalan que el régimen federal se adopta por factores internos, consideran que de no haberse adoptado el sistema federal, se corría el riesgo de la desintegración de la joven nación, ya que las distintas provincias reclamaban reconocimiento de sus derechos y mayor autonomía, para ello influyó de manera determinante la Constitución de Cádiz, que determinaba el Gobierno a través de diputaciones provinciales electas con lo que se impulsó la conciencia de autonomía regional de las diversa provincias.

Por mi parte considero que la segunda posición es la más acertada, ya que antes de la firma de la Acta Constitutiva de la Federación, varios Estados habían declarado su independencia o habían convocado a constituyentes locales. Sin embargo, es innegable que la Constitución de 1824, está fuertemente influenciada por la Norteamericana, un ejemplo de ello es que, dispone, al igual que la Constitución de Filadelfia, que los Poderes Federales tendrán su sede en un territorio distinto al de los Estados concurrentes al pacto federal.

Tercera:

El Distrito Federal tiene su origen en el artículo 50, fracción XXVIII, de la Constitución de 1824, donde se faculta al Congreso para elegir un territorio para el asiento de los Poderes Federales y ejercer en él las facultades legislativas locales. Después de considerar varias alternativas, como San Miguel de Allende, Aguascalientes y sobre todo Querétaro. El Congreso elige a la Ciudad de México, por motivos históricos, financieros, políticos, económicos, culturales y militares.

El 20 de octubre se expide el decreto por el que se declara que el Distrito Federal se establece en la Ciudad de México, y por el cual se determina que el gobierno "*político y económico*" de este Distrito estaría a cargo del Gobierno General de la Federación.

Por tanto la función legislativa en el Distrito se ejercía por el Congreso y la administrativa por un Gobernador, designado por el Gobierno General.

Subsiste la antigua organización municipal, solo que en su Ayuntamiento se substituye al Alcalde por el Gobernador designado.

Cuarta:

En 1836, se expide una nueva ley fundamental, que bajo el título de Leyes Fundamentales, se dividía en 7 estatutos por lo que se le conoce, como la Constitución de las 7 leyes. Este ordenamiento, derogaba al sistema federal y adoptaba el sistema unitario, por lo que desaparecía el Distrito Federal, como tal; sin embargo, la Ciudad de México, continúa siendo la Capital de la república.

En 1841, se interrumpe la vigencia de las 7 leyes y en 1843, se expiden las Bases Organización Política para la República Mexicana, que estuviera en vigencia durante tres años y cuyas características fortalecen todavía más al régimen centralista. El territorio nacional se dividió en Departamentos al frente de los cuales se encontraba un Gobernador designado por el Gobierno central, los Departamentos a su vez se subdividían en Distritos. La Ciudad de México se situaba en el Departamento de México y en el Distrito del mismo nombre, el cual se subdividía en tres partidos, los de México, Coyoacán y Tlanepantla. Al frente de cada Distrito se encontraba un Prefecto y al de cada Partido un Subprefecto, ambos designados por el Gobernador del Departamento.

Quinta:

La Constitución de 1857, ratifica el régimen federal y corrobora la existencia de un Distrito Federal para el asiento de los Poderes

Federales, que será la Ciudad de México, y de trasladarse a otra parte se erigiría su territorio en el Estado del Valle de México.

El artículo 72 fracción VI, de la Constitución de 1857, determinaba que las autoridades, políticas, municipales y judiciales, debían de ser electas popularmente. La función legislativa, se ejercía por el Congreso de la Unión y la administrativa por un Gobernador electo.

Subsistió la organización municipal; sin embargo, el Ayuntamiento contaba con funciones muy reducidas y se le subordinaba a los Prefectos que eran designados por el Gobernador.

En 1901, tuvo lugar una reforma constitucional, en virtud de la cual se eliminó la elección de las autoridades del Distrito Federal. Con base en esta reforma, en 1903, Porfirio Díaz, promulgó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, la cual determinaba que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería a través del Secretario de Gobernación y de tres funcionarios dependientes de éste:

- a)El Gobernador del Distrito
- b)El Presidente del Consejo Superior de Salubridad.
- c)El Director de Obras Públicas.

Los tres funcionarios designados por el Presidente de la República, actuaban de forma conjunta, formando el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, encargado de la Administración de la Ciudad.

El Territorio del Distrito Federal se dividía en 13 municipalidades, cada una de ellas a cargo de un Prefecto político, nombrado por el Presidente de la República, los Ayuntamientos continuaron existiendo pero como órganos de consulta, ya que se suprimió su personalidad jurídica.

Sexta:

La Constitución de 1917, en su texto original, determinó en el artículo 73, fracción VI, que el Congreso de la Unión tenía la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las Bases descritas en el mismo artículo, las cuales son:

- 1.- El Distrito Federal se dividiría en Municipalidades.
- 2.- A cargo de cada Municipalidad estaría un Ayuntamiento electo de manera directa.
- 3.- El Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un Gobernador, quien dependería directamente del Presidente de la República, mismo que podría nombrarlo y removerlo libremente.

En 1928, tuvo lugar una reforma constitucional, a través de la cual se suprimió la existencia de los Municipios en el Distrito Federal y por tanto de los ayuntamientos. La reforma, producto de una iniciativa presidencial, se debía a las inconveniencias administrativas que causaba el régimen municipal, principalmente en lo referente a dotación de servicios y reglamentación adecuada del transporte y comercio.

Séptima:

Como consecuencia de la Reforma Constitucional de 1928, el 31 de diciembre del mismo año se publicó la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. La cual disponía que el Presidente de la República ejercería el Gobierno del Distrito Federal por medio del Departamento del Distrito Federal, a cuyo frente estaría un funcionario nombrado por él, quien recibiría el nombre de Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Desde sus orígenes el Departamento del Distrito Federal fue un órgano de la Administración Pública *sui generis*, ya que era un órgano

integrante de la Administración Pública Federal centralizada, pero sus atribuciones eran de carácter local.

La Ley de 1928 determinaba una organización básicamente territorial para la administración del Distrito Federal, el territorio se dividía en un Departamento Central y 13 Delegaciones, al frente de las cuales habría un Delegado quien tendría a su cargo la administración de los servicios públicos de la localidad. Sin embargo, la Ley de 1928 carecía de una adecuada distribución de funciones y delimitación de ámbitos competenciales, lo que originó graves deficiencias para la administración de la Ciudad.

Octava:

Debido a la ineficacia de la Ley de 1928, el 31 de diciembre de 1941, se publica una nueva ley reglamentaria de la base primera de la fracción sexta del artículo 73 constitucional. Esta Ley, a diferencia de su antecesora, determina una organización administrativa basada en la distribución de funciones entre sus áreas por las facultades que éstas tengan y los servicios que deban prestar. Permanece la división territorial por Delegaciones, pero se disminuye de manera considerable a las atribuciones de los Delegados, quienes dejaron de tener a su cargo la administración de los servicios públicos de la demarcación y se les limitó a la vigilancia de que estos servicios se prestasen por parte de las autoridades correspondientes, las cuales dependían directamente de la administración central de la Ciudad.

Novena:

Como consecuencia del crecimiento demográfico de la Ciudad, que en el periodo comprendido entre 1941 y 1970 fué de más del 200 %, ya que de una población cercana a dos millones de habitantes en 1940, se aumentó a una superior a los seis millones en 1970, se hizo necesaria una reorganización de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por lo anterior el 29 de diciembre de 1970, se publica la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que sustituye a la de 1941.

La Ley de 1970 se caracterizó por la desconcentración de atribuciones hacía las Delegaciones, por tanto fue una ley con carácter descentralizador. La Ley de 1970, dotó a los Delegados de mayores funciones tanto cualitativa como cuantitativamente. En virtud de la Ley de 1970 se crean las 16 delegaciones en las que hasta ahora se encuentra dividido el Distrito Federal. Por otra parte, a través de ésta Ley se dota al Departamento del Distrito Federal de importantes atribuciones de carácter social que manifiestan una comprensión de la Administración Pública como función gubernamental que entre otras características tienda al equilibrio de las desigualdades sociales.

Décima :

El 29 de Diciembre de 1978, se publica una nueva Ley, para sustituir a la de 1970, argumentándose que ésta adolecía de fallas que hacían imposible enfrentar a la problemática del Gobierno del Distrito Federal.

La Ley de 1978 fue un sistema normativo flexible, ya que no especifica las atribuciones de cada uno de los órganos del Departamento debía de desempeñar, sino que de manera deliberada, se remite a su Reglamento la asignación de facultades entre las distintas dependencias, lo cual, trajo como consecuencia la disminución de las atribuciones hacía las Delegaciones y la concentración de funciones y recursos por parte de las autoridades centrales.

Décima Primera:

La organización jurídica del poder político en el Distrito Federal, se caracterizó por la amplitud de facultades que tenía el Presidente de la República en el gobierno de la Ciudad; sin embargo, esta circunstancia se acrecienta, en la articulación real del poder no jurificado, donde el

Presidente de la República ejerció o ejerce, en el sistema político mexicano, facultades metaconstitucionales que le permiten o permitieron ser una institución política poderosísima, situación que se proyecta en la realidad política de todo el país , pero que en el Distrito Federal es todavía más manifiesta.

El fortalecimiento y desarrollo del presidencialismo mexicano, fue de la mano del surgimiento y crecimiento del Partido Revolucionario Institucional, ambos representan dos de los elementos fundamentales en la integración del sistema político mexicano. Durante más de sesenta años, la combinación de estas instituciones políticas, aunada, principalmente, a la existencia de leyes e instituciones públicas que constituyen un sistema de protección social, propiciaron la estabilidad política necesaria para el desarrollo del país y de manera particular del Distrito Federal.

Por varias circunstancias, entre las que se destacan el movimiento estudiantil del 68; la organización espontánea de la población en los sismos de 85; así como las crisis económicas recurrentes desde principios de los años ochenta que han impactado fuertemente en la capacidad adquisitiva de los habitantes de la Ciudad de México, la legitimación social de las instituciones que por años fueron fundamentales en la estabilidad política y social de la Ciudad se han puesto en entredicho. Ello, aunado al reclamo de posiciones políticas que hacen nuevos actores que demandan espacios de desarrollo y que el antiguo esquema de Presidencialismo -PRI ya no es capaz de resolver, han originado que desde finales de los ochenta diversos sectores de la población, principalmente élites políticas pertenecientes a distintos grupos, impulsen la reforma política del Distrito Federal, buscando formas más democráticas del poder institucionalizado.

Décima Segunda:

A partir de 1987, se acelera el proceso de la transformación de la organización jurídica política del Distrito Federal, ya que en este año se realizan modificaciones a la Constitución, propiamente al artículo 73, las cuales comprenden la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana, integrada por 40 miembros electos de manera directa por el principio de mayoría relativa y 26 más electos por el principio de representación proporcional. Dicha Asamblea tenía como principal facultad la de expedir los reglamentos gubernativos para la Ciudad. En términos generales, las facultades otorgadas a la Asamblea de Representantes en 1987 eran reducidas, ya que éstas eran de reglamentación, supervisión, proposición y gestoría, sin que las de revisión y proposición tuvieran carácter vinculatorio. No obstante, el surgimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue un avance sin precedentes en el proceso de democratización del Distrito Federal ya que por primera vez, en casi sesenta años se eligieron representantes populares en esta entidad.

Décima Tercera:

En 1993 tiene lugar una nueva reforma constitucional que afecta a artículos relacionados con el Distrito Federal, modificándose artículo 73 y de manera especial el 122, donde se establecen, las bases para el Gobierno del Distrito Federal.

En virtud de esta reforma se faculta al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, conforme al cual se determina: la distribución de competencias entre órganos locales y federales en el Gobierno del Distrito Federal; la organización y facultades de los órganos locales ; la organización de la Administración Pública; los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes de la Ciudad, y las bases para la integración en cada demarcación territorial de un Consejo de Ciudadanos.

A la Asamblea de Representantes se le faculta para legislar en el ámbito local en materias tales como Administración Pública; procedimientos administrativos ; participación ciudadana; planeación y desarrollo urbano, y otras materias de importancia significativa en el desarrollo de la ciudad.

Se determina la supresión del Departamento del Distrito Federal y en su lugar la Administración Pública del Distrito Federal, estaría bajo la titularidad del Jefe del Distrito Federal, quien sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales, o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido que obtenga el mayor número de escaños en la Asamblea.

Décima Cuarta:

Como producto de la reforma integral de la organización jurídico política del Distrito Federal que se realizó en 1993, el 30 de diciembre de 1994 se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, misma que es reglamentaria de los preceptos que al respecto se contienen en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Ley de 1994, actualmente vigente, sustituye a la figura del Departamento del Distrito Federal, que por virtud de la reforma constitucional de 1993 desapareciera, asignando sus atribuciones a diferentes órganos centrales , desconcentrados y paraestatales, que integran la Administración Pública del Distrito Federal, misma cuyo titular es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el caso de esta Ley no se hace una descripción global de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal como sucedió con las leyes de 1941 y 1978, sino que se señala cuál es el ámbito competencia de cada órgano. Se determina la existencia de nueve Secretarías a través de las cuales se realizan las funciones de

gobierno y dotación de servicios de la Ciudad, así como permanece la desconcentración de atribuciones hacia las 16 delegaciones. Entidades que debido a esta Ley aumentan en las facultades que se les asigna, pero que permanecen como órganos integrantes de la Administración Centralizada, subordinándoseles al Secretario de Gobierno, y cuyas atribuciones se entienden como delegadas y no propias.

Décima Quinta:

La reforma de 1993 a la Constitución, contempla en el artículo 122 la creación de un Consejo de Ciudadanos por demarcación territorial. El Estatuto de Gobierno expedido en 1994, en su Título sexto establecía las Bases para la integración de dichos Consejos, así como las atribuciones de los mismos. La Ley de Participación Ciudadana promulgada en 1995, regulaba de manera específica a los Consejos Ciudadanos, a los que se les designaba como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana. Sus atribuciones, en lo general, fueron de consulta, supervisión y gestión; sin embargo, se les otorga la facultad de aprobar los programas operativos anuales, al igual que a los delegacionales de desarrollo; lo que representa una importante variación respecto de otras formas de participación ciudadana, implantadas con anterioridad, ya que por primera vez se crea un órgano de representación vecinal con facultades resolutivas. Dichos órganos desaparecen con la reforma constitucional de 1996.

Décima Sexta:

Al no contar con el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso, las reformas constitucionales de 1993 se consideraron insuficientes para amplios sectores políticos que demandaban mayores espacios de participación y que por tanto exigían una nueva reforma constitucional que impulsara la transición política hacia formas más representativas y democráticas, por lo anterior en 1996 se realiza una nueva reforma constitucional, que a diferencia de

la de 1993 cuenta con el consenso de todos los partidos políticos con representación en ambas Cámaras.

Las reformas constitucionales de 1996 tienen como principales innovaciones:

- a) Establecer la elección universal y directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ampliando sus facultades e independencia con respecto al Ejecutivo Federal, y
- b) Ampliar las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que cambia su nombre por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que será competente para legislar en materia electoral.
- c) La elección por voto universal y directo de los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.

Décima Séptima:

De acuerdo con la reforma al artículo 122 de 1996, el Congreso de la Unión continúa siendo el órgano facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo que representa la conservación de la naturaleza jurídica de esta entidad, como producto del pacto federal y no como ente concurrente a éste; situación que lo diferencia de los Estados integrantes de la República; ya que éstos, de acuerdo con el artículo 116 constitucional gozan de autonomía que se manifiesta en la concurrencia para la formación de la voluntad federal y en la creación de su voluntad propia a través de la expedición de sus constituciones.

Por tanto la reforma de 1996 entraña la tesis de que dada la naturaleza jurídica del Distrito Federal, la norma fundamental, conforme a la cual se integre su régimen interior debe ser producto de la voluntad general de la Nación expresada a través de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Décima Octava:

El 4 de diciembre de 1997 se publica en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que tienen como objeto actualizar a dicho ordenamiento con el contenido del artículo 122 constitucional reformado en 1996. En virtud de éstas reformas se establece el Servicio Civil de Carrera como base para la integración de la Administración pública del Distrito Federal.

Por otra parte, se contienen importantes innovaciones en lo que a participación ciudadana ya que se incluyen a las figuras del Plebiscito y de la Iniciativa Popular; así como se determina que con base en las modificaciones al artículo 122 que permiten a la Asamblea Legislativa el expedir ordenamientos en materia electoral, se deberá de legislar lo conducente para que se proporcionen las condiciones de equidad necesarias en los procesos electorales, y se determina la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal, que gozará de plena independencia y contará con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Es de señalarse que las reformas al Estatuto de Gobierno de 1997, fueron incompletas en varios aspectos, en primer lugar, no se determina la duración de los periodos que duren en su encargo los titulares de los órganos politicoadministrativos por demarcación territorial, al igual que las circunstancias en las que pueda presentarse la remoción o la renuncia y las consecuencias de ellas. En segundo lugar se derogan todas las disposiciones relativas a los Consejos de Ciudadanos, sin embargo no se sientan las bases para determinar que órganos lo sustituirán.

Décima Novena:

El proceso de transición de la organización político jurídica del Distrito Federal, se ha caracterizado por suscitarse en un periodo en el que las circunstancias económicas y sociales del país en general , y de manera particular la Ciudad de México, plantean un cúmulo de problemas tan

complejos, que demandan soluciones congruentes. La población del área metropolitana se estima en más de 16 millones de personas y la del Distrito Federal en casi 8 millones y medio, caracterizándose por marcados desequilibrios sociales, lo que trae consigo un amplio espectro de actores sociales con intereses diversos, haciendo de la realidad política y social del Distrito Federal un mosaico hipercomplejo.

La desigualdad social provoca una marcada heterogeneidad entre las demandas sociales que se le presentan al Gobierno de la Ciudad y lo sitúan muchas de las veces en circunstancias que se tienen que resolver entre intereses contradictorios.

El Gobierno de la Ciudad enfrenta necesidades sociales y de dotación de servicios sumamente difíciles de solucionar, tales como vivienda, educación, empleo y desarrollo económico, alimentación, cultura, recreación y deporte, suministro de agua potable, creación y mantenimiento de la infraestructura urbana, electrificación, transporte, así como contaminación ambiental y seguridad pública.

Vigésima:

La hipercompleja realidad del Distrito Federal, lleva a la necesidad de reflexionar respecto a la viabilidad de que un Gobierno electo democráticamente pueda dar soluciones adecuadas a problemas que para uno autocrático fueron prácticamente irresolubles. En este aspecto llegamos a la conclusión de que las autoridades electas para gobernar al Distrito Federal necesitarán de dos presupuestos claves para enfrentar a los problemas de la Ciudad: la legitimidad y el consenso, sin embargo dichos presupuestos no podrán agotarse en el aspecto electoral, sino que para hacer viable al Gobierno democrático del Distrito Federal, tendrán que basarse en la eficacia del propio Gobierno. A través de la implementación de acciones de gobierno que sean eficaces, el Gobierno del Distrito Federal mantendrá el consenso necesario para no poner en peligro a la cohesión social de la Ciudad.

Vigésima Primera:

Para que el Gobierno del Distrito Federal, pueda ser eficaz, considerando como tal a la capacidad que tenga para resolver de manera favorable al mayor número de demandas que le presente la sociedad en su conjunto para cubrir sus necesidades, necesitará la Administración Pública de un marco normativo adecuado para afrontar las necesidades actuales de la población, así como de un sistema de normas y prácticas de gobierno, tendientes a incentivar a la participación ciudadana en la toma de decisiones, promoviendo la responsabilidad compartida y motivando los consensos respecto a la necesidad de la toma de algunas decisiones.

Vigésima Segunda:

Las reformas constitucionales de 1993 y de 1996, se debieron principalmente a la presión de los partidos políticos de oposición por la búsqueda de espacios de poder; por tanto, ambas reformas se centraron en aspectos electorales y macroinstitucionales de las relaciones políticas institucionalizadas; sin embargo, para que la reforma político jurídica del Distrito Federal, cuente con elementos que hagan más esperanzadora la existencia de un Gobierno democrático, se requiere de modificaciones al artículo 122 constitucional, al Estatuto de Gobierno y a varias de sus leyes reglamentarias, principalmente las de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Lo anterior debe de realizarse con la intención de incrementar la descentralización administrativa y fortalecer la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan a su entorno inmediato.

Vigésima Tercera:

Por medio de la descentralización la Administración Pública está en posibilidades de desarrollar una relación más cercana con la comunidad a la que sirve, evitando burocratismos y rezagos innecesarios. Los diversos ordenamientos que han normado a la Administración pública del Distrito Federal han variado en cuanto a su grado de centralización o descentralización de funciones, a partir de la Ley de 1970 se dispuso la descentralización de funciones hacia órganos desconcentrados por demarcación territorial, situación que permanece en la ley de 1994, que conviene decir, es de las que mayor autonomía funcional ha otorgado a dichos órganos denominados como Delegaciones; no obstante ello, me parece necesario incrementar la autonomía funcional de las Delegaciones, siendo indispensable dotarlas de mayor independencia en la toma de decisiones , para lo cual se debe de eliminar su actual subordinación a la Secretaría de Gobierno; reformar el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para transformar su naturaleza jurídica de órganos desconcentrados que actúan en virtud de delegación de funciones hacia una nueva categoría que consista en determinar desde el Estatuto de Gobierno a la competencia de los órganos administrativos territoriales, entendiendo que estas funciones son propias y ya no delegadas y por tanto actúan con total independencia en el desarrollo de las facultades que por ley le fueran conferidas, creando un sistema en el que las atribuciones a las que expresamente no se faculte a los órganos político administrativos por demarcación territorial se entienda es facultad de la administración central.

Para que los órganos político administrativos estén en posibilidades de cumplir con sus atribuciones requerirán de mayor autonomía financiera, para ello es necesario que se disponga en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, mayor participación de estos órganos en la elaboración de la ley de ingresos y sobre todo del presupuesto de egresos, determinando con claridad cuales serían los efectos vinculatorios de la participación de los mencionados órganos.

Vigésima Cuarta:

Las reformas al Estatuto de Gobierno de 1997, incorporaron a las figuras del Plebiscito y la Iniciativa Popular como formas de participación política de la ciudadanía, lo cual es sin duda una importante aportación, sin embargo resulta conveniente incluir a la figura del Referéndum, que se diferencia del Plebiscito en que este, según la mayoría de los doctrinarios y de acuerdo a lo establecido en el Estatuto de Gobierno se refiere a la consulta ciudadana sobre actos eminentemente administrativos, mientras el Referéndum se refiere a la consulta ciudadana sobre actos legislativos. Su inclusión en la legislación vigente del Distrito Federal sería positiva para incrementar la participación de la ciudadanía en la formación de las leyes que nos norman.

Vigésima Quinta:

Como parte fundamental de la descentralización administrativa, se requiere del fortalecimiento de la democratización de la toma de decisiones a nivel microinstitucional, por tanto es necesaria la restitución de los Consejos Ciudadanos por demarcación territorial, respecto a lo cual se propone: redefinir su naturaleza jurídica para considerarlos como parte integrante de la Administración Pública de los órganos político administrativos territoriales y no como simples órganos de colaboración ciudadana, establecer las atribuciones de estos órganos facultándolos para supervisar, evaluar y aprobar aquellos programas cuya realización sea competencia de los órganos político administrativo territoriales, determinar que la toma de decisiones de la Administración de los órganos político administrativos territoriales se dé de manera colegiada en el Consejo de Ciudadanos y los titulares de las demarcaciones sean los ejecutores de los mismos, establecer que la elección de los miembros del Consejo se dará por el voto universal y directo de los habitantes de cada demarcación, mediante el sistema de

listas por una única circunscripción que abarcara al total del territorio de la demarcación, en dicha elección podrán participar tanto los partidos políticos como las organizaciones sociales que cumplan con los requisitos, y determinar que la integración de cada Consejo será, según el número de habitantes de cada demarcación, de entre 7 y 15.

Finalmente, se propone la institucionalización de la Asambleas vecinales abiertas, por colonia, en donde los vecinos de manera periódica puedan concurrir a plantear sus necesidades y establecer estrategias de solución.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 6ª edición, 1986.

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

Alvarez Garín Raul, Guevara Niebla Gilberto, Bellinghausen Hermann, Hiriart Hugo. (Coordinadores) Pensar el 68. Ed, Cal y Arena. México, 2ª edición, 1993.

Bobbio Norberto. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1ª edición en español, 1986.

Bobbio Norberto, Nicola Matteucci Diccionario de Política Ed. Siglo XXI, México, 5ª edición en español, 1988.

Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 9ª edición, 1994.

Burgoa Orihuela Ignacio El Estado. Ed Porrúa, México, 1970

Cámara de Diputados, LV Legislativa. Debate y Legislación sobre el Distrito Federal. México, 1992.

Cárdenas Gracia Jaime F. Transición Política y Reforma Constitucional en México. UNAM 1994.

Castelazo José R. Ciudad de México: Reforma Posible, Escenarios en el Porvenir. INAP. 1992.

Carpizo Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI, México, 8ª edición, 1988.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación. Bases Jurídicas del Municipio Mexicano, 1994.

Cordova Arnaldo. La Revolución en Crisis la Aventura del Maximato. Ed. Cal y Arena, México, 3ª edición, 1996

Cordova Arnaldo. La Formación del Poder Político en México, Ediciones Era, México, 15ª impresión, 1989.

D.D.F., Mesa para la Reforma política del Distrito Federal, compendio de resultados y conclusiones de las comisiones de estudio y consulta. Diciembre de 1994 a Abril de 1995.

D.D.F. Perfiles de Gobierno en 10 Grandes Ciudades. Cuadernos de la Reforma política del D.F.

D.D.F. Congreso Constitucional Debates Legislativos 1824,1857,1917. Cuadernos la Reforma política del D.F.

De la Cueva Mario. La Idea del Estado. Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho UNAM, México, 4ª edición , 1994.

De la Cueva Mario. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, México, 1ª edición, 1982

De la Madrid Hurtado Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México 2ª edición 1980

De la Madrid Hurtado. Elementos de Derecho Constitucional Icap, México, 2ª edición, 1982.

Díaz Salomón Alfaro. El Distrito Federal Mexicano. Breve historia Constitucional. UNAM. México, 1992.

Duverger Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Editorial Ariel, Barcelona España, 6ª edición 1986.

Esquivel Obregón T. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Ed. Porrúa. México, 2ª edición 1984.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, Quinta edición, 1952,-trigésima primera edición 1992.

Gilménez Gilberto. Poder Estado y Discurso. UNAM. México, 3ª edición, 1989.

González Fernández José Antonio(compilador). Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia. Miguel Angel Porrúa, México, 1ª edición, 1997

Heller Hermann. Teoría del Estado Fondo de Cultura Económica, México, 7ª reimpresión 1981.

Historia General de México, El Colegio de México, Tomo II, 3ª edición 1981.

Kaplan Marcos Estado y Sociedad. UNAM, México, 3ª reimpresión, 1989

Kelsen Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM, México, 1988.

Lassalle Ferdinand. ¿Que es una Constitución?. Fondo de Cultura Económica, 6ª edición, 1994.

Lucas Verdú Pablo Derecho Político. Ed. Tecnos, Madrid España, 1972

Messmacher Miguel. La Ciudad de México. D.D.F México, 1ª edición 1979.

Meyer Lorenzo, Reyna José Luis(coordinadores) Los Sistemas Políticos en América Latina. Ed Siglo XXI, México, 2ª edición , 1992.

Miaille Michel. El Estado del Derecho. Universidad Autónoma de Puebla, 1ª edición en español, 1985.

Moreno Daniel. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. Ed. Pax-México, México, 10ª edición, 1985.

Nava Negrete Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México 1ª edición, 1995.

Ortega Carricarte Carlos, Castillo García Moises. Hacia un Nuevo Balance de la Política Social de la Ciudad de México. D.D.F-UNAM, México, 1ª edición , 1996

Rabasa Emilio O. El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857. Ed. Porrúa, México, 1991.

Rabasa Emilio O. La Constitución y la Dictadura. E. Porrúa, México, 6ª edición, 1982.

Roett Riordan(compilador)El Desafío de la Reforma Institucional en México. Ed. Siglo XXI, México, 1ª edición 1996.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 15ª edición, 1992

El Sistema Presidencial Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª edición , 1988.

Los Sistemas Federales del Continente Americano. Coedición UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa México, 16ª edición, 1991.

Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. (1808-1995). Ed. Porrúa, México, 19ª edición, 1995.

Transición Mexicana, Memoria del ciclo de mesas redondas realizadas en el auditorio Alfonso Caso del 23 de Septiembre al 1 de octubre de 1996, UNAM, México, 1996

Ramírez Hernández Guillermo. La Reforma Política de la Ciudad de México 1993. Cambio XXI, México 1994.

Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa.

Valadés Diego. Constitución y Política. UNAM , México 2ª edición, 1994

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Julio de 1994 y posteriores reformas publicadas en el mismo órgano el 31 de diciembre de 1994, el 3 de junio de 1995 y el 4 de diciembre de 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994 y posteriores reformas publicadas en el mismo órgano el 26 de abril de 1996.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1970.

Ley Orgánica del Departamento Del Distrito Federal, Reglamentaria de la Base Primera , Fracción VI del artículo 73 Constitucional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941.

Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1928.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1995.

OTRAS FUENTES:

Arenas Correa Adolfo La Reforma Política del Distrito Federal. UNAM. Coordinación de Humanidades, Conferencia presentada en el Diplomado Organizado por el Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad.

Calderón Alzatí Enrique. El D.F. y otros problemas. Revista Nexos N° 238

Uvalle Berrones Ricardo Política, Gobierno y Administración Pública en el Distrito Federal. UNAM. Coordinación de Humanidades, Conferencia presentada en el Diplomado Organizado por el Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad.

Internet, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, pag. [www//inegi.gob.mx](http://inegi.gob.mx).

Internet, Departamento Del Distrito Federal pag. [www// ddf. Gob.mx](http://www//ddf.Gob.mx)