

337



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

EL DISTRITO FEDERAL Y LA NECESIDAD DE SU ORGANIZACION MUNICIPAL

297567

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO P R E S E N T FLORINA ROMERO CASTAÑEDA

ASESOR: LIC. JOSE LUIS R. VELASCO LOZANO



SEPTIEMBRE DEL 2001.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:

Por haberme permitido nacer y crecer dentro de un hogar honesto y con una familia unida, suplicándole al mismo tiempo que la mantenga así por muchos años.

¡Gracias Señor por ser mi guía incansable!

A MI PADRE:

Que siempre me ha brindado su amor, comprensión y apoyo en todos los momentos difíciles de mi vida, pues cuando me he visto a punto de desistir, me extiende su mano fuerte y amorosa.

Mi eterno agradecimiento Padre por ser siempre mi ejemplo, soy parte de tu obra y te amo.

A MI MADRE:

Por haberme dado la vida, por apoyarme en todo momento, y porque gracias a su esfuerzo, apoyo, entusiasmo, cariño, comprensión y buen ejemplo, he logrado uno de mis más grandes anhelos en la vida.

¡Gracias Mamá!

A MIS HERMANOS:

Por todo su apoyo incondicional, sus consejos y la confianza depositada, ya que siempre tuvieron palabras de aliento que me impulsaron a seguir adelante.

A MI ASESOR:

Lic. José Luis R. Velasco Lozano.

Con agradecimiento por su apoyo y asesoría. Quien con su invaluable sabiduría, orientación y colaboración, hizo posible la realización del presente trabajo.

Con respeto y admiración mil gracias.

A MIS PROFESORES:

Por hacerme partícipe de sus enseñanzas y conocimientos; en especial a mis profesores del Seminario:

Lic. Manuel Fagoaga Ramírez.

Lic. Alfredo Pérez Montaño.

Lic. Luciano Aguirre Gómez.

A MI UNIVERSIDAD:

La cual es la madre de los profesionistas que en ella se forjan, pues ella es quien nos brinda la oportunidad de hacernos un criterio, una formación y hasta un modo de vida; para lo que ésta última dure.

A LA ENEP ACATLÁN:

Por haberme dado la oportunidad de pertenecer a ella, y haber tenido el privilegio de adquirir dentro de sus aulas conocimientos que me permitieron enriquecerme, no solo profesionalmente, sino también como ser humano.

.....A todas aquellas personas que hicieron posible la realización del presente trabajo.

INDICE

INTRODUCCION.	1
CAPITULO I. EL SISTEMA FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	
1.1. <i>Concepto de Federalismo.</i>	1
1.2. <i>Características.</i>	3
1.3. <i>Finalidades.</i>	8
1.4. <i>Concepto de Entidad Federativa.</i>	10
1.5. <i>Características de los Estados Federados.</i>	11
1.6. <i>Autonomía.</i>	13
1.7. <i>Distribución de competencias entre la Federación y Los Estados Federados.</i>	15
CAPITULO II. EL DISTRITO FEDERAL.	
2.1. <i>Naturaleza jurídica.</i>	21
2.2. <i>Su concepción en las diversas Constituciones.</i>	
2.2.1 <i>En la Constitución de 1824.</i>	24
2.2.2. <i>En la Constitución de 1857.</i>	29
2.2.3. <i>En la Constitución de 1917.</i>	32
2.3. <i>Concepto.</i>	41
2.4. <i>Características.</i>	44
CAPITULO III. ELEMENTOS QUE INTEGRAN AL DISTRITO FEDERAL.	
3.1. <i>Territorio.</i>	47
3.2. <i>Población.</i>	51
3.3. <i>Gobierno.</i>	54
3.3.1. <i>Organización Política.</i>	56
3.3.2. <i>Poderes de la Unión.</i>	58
3.3.2.1. <i>Congreso de la Unión.</i>	59
3.3.2.2. <i>Presidente de la República.</i>	61
3.3.2.3. <i>Suprema Corte de Justicia de la Unión.</i>	63
3.3.3. <i>Órganos Locales.</i>	64
3.3.3.1. <i>Asamblea Legislativa.</i>	65
3.3.3.2. <i>Jefe de Gobierno.</i>	70
3.3.3.3. <i>Tribunal Superior de Justicia.</i>	76

CAPITULO IV. EL MUNICIPIO.	
4.1. Concepto	78
4.2. Características.	83
4.3. La descentralización municipal.	91
4.4. El Ayuntamiento y su integración.	95
CAPITULO IV. EL DISTRITO FEDERAL Y LA NECESIDAD DE SU DESCENTRALIZACION POLÍTICA EN MUNICIPIOS.	
5.1. La administración Pública Local.	102
5.2. Las Delegaciones.	
5.2.1. Concepto.	109
5.2.2. Características.	110
5.2.3. Integración.	112
5.3. Distribución de Competencias entre el Gobierno del Distrito Federal y los Órganos Politico-Administrativos.	119
5.4. Análisis comparativo de una Delegación y el Municipio.	124
5.5. Propuesta.	130
CONCLUSIONES.	138
BIBLIOGRAFIA.	142

INTRODUCCIÓN

Al surgir la República independiente, en 1824, el Constituyente de ese año adopta la forma de gobierno republicano, representativo y federal. El Federalismo mexicano se constituye por provincias que se unen entre sí a través de un pacto Federal, para lo cual se sientan las bases de esa unión en una Ley Suprema, la que otorga a dichas provincias el carácter de independientes y autónomas, aunque de hecho no lo eran; de igual forma se crea un territorio específico para ser sede de los Poderes de la Unión, síntesis del nacionalismo y casa de todos los mexicanos. Este fenómeno da como resultado que en 1826 se elija al primer gobernante designado con ayuntamientos como órganos locales propios, en los que el ciudadano, con su voluntad soberana, decide quien lo habrá de gobernar; figura que pasa por el centralismo y que en 1856-1857 los liberales —en lo particular Francisco Zarco— fueron partidarios de la coexistencia de los tres ámbitos de gobierno en la capital (Federal, Local y Municipal), sin eso que implicara conflicto entre los mismos, ya que cada uno de ellos debería tener bien delimitadas sus facultades y su ámbito de competencia.

Este criterio prevaleció en el constituyente de 1917, que dio a la Capital Mexicana órganos locales de gobierno a través de los ayuntamientos, sólo que en época posrevolucionaria, al presentarse conflictos entre las regiones del país, el general Alvaro Obregón consideró necesario que el área específica para el asiento de los Poderes de la Unión quedara en manos del Ejecutivo Federal el gobierno de la capital, creando un estatus de gobierno designado y delegado a través del Jefe del departamento del Distrito Federal, el jefe de la policía, el procurador General de Justicia del Distrito Federal y, en materia legislativa, el Congreso de la Unión como congreso Local.

La situación anterior nos hace afirmar que, desde su origen, en el Distrito Federal ha prevalecido un estatus jurídico especial, en el que los derechos de sus ciudadanos se han visto menos favorecidos; aunque se han dado reformas que pretenden favorecer a nuestra capital, éstas han sido inconclusas, toda vez que sólo van encaminadas hacia la democracia electoral, al permitir a los ciudadanos participar directamente en la designación de sus gobernantes locales: el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los Diputados a la Asamblea Legislativa; olvidándose de organización gubernamental y la posible reordenación territorial.

Aún quedan propuestas pendientes por reconsiderar y que pugnan por la reforma política de nuestra Capital, tal es el caso de aquella que se pronuncia por la conversión del Distrito Federal en el Estado 32, la cual ha recibido cierta aceptación en diversos círculos políticos e intelectuales.

Nosotros invocamos la propuesta que se encamina hacia el restablecimiento del régimen municipal en el Distrito Federal, sin que para ello sea necesario que dicha entidad deje de funcionar como sede de los Poderes de la Unión.

Esa es la finalidad del presente trabajo, vislumbrar la necesidad de retomar la municipalización de nuestra Capital, identificando las variantes que pueden repercutir en beneficio de la misma en caso de que se pusiera en práctica dicha propuesta; para lo cual, en el primer capítulo analizamos el Estado Federal y en él encontramos la presencia de tres ámbitos de gobierno: el Federal, el Local y el Municipal, que coexisten en un mismo territorio en razón de que existen principios que contiene las bases para la distribución de sus competencias y que se encuentran consagrados en la Ley Suprema, por lo

que uno nunca se encontrará sometido por el otro, por tratarse precisamente de una unidad política diferenciada.

Para tratar de comprender más a fondo nuestro objeto de estudio, en el segundo capítulo analizamos la naturaleza jurídica del Distrito Federal; los elementos característicos que lo identifican y que lo diferencian de las demás Entidades Federativas; se estudian algunas definiciones dadas por autores de importancia y se trata de elaborar una propia, tomando en consideración las disposiciones contenidas en la Ley. Asimismo, en este capítulo se realiza un análisis de la concepción del Distrito Federal a través de las Constituciones Federales de 1824, 1857 y en la de 1917, con la finalidad de conocer las disposiciones constitucionales que han regido a dicha Entidad desde el momento de su nacimiento como Capital de nuestro país e identificar cuales de esas disposiciones han sido benéficas para la Entidad, y cuales han ido en su detrimento.

Los elementos que integran al Distrito Federal son analizados en el capítulo tercero: población, territorio y Gobierno. Dentro del elemento Gobierno estudiamos su organización política, de la cual se desprende la presencia de los Poderes Federales (Presidente de la República, Congreso de la Unión y Suprema Corte de Justicia de la Unión) y de los Órganos Locales (Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia), como autoridades encargadas de gobernar a nuestra Capital, encontrándose frente a una serie de limitaciones, en razón de que existe una distribución de competencias que otorga a cada una de ellas un campo de acción y el cual no pueden traspasar.

El análisis de la institución del Municipio, como base de la organización política-administrativa de los Estados Federados, la realizamos en el capítulo

cuarto, para lo cual abarcamos generalidades sobre el mismo, tales como su concepto, elementos característicos, la integración y funcionamiento de su órgano de Gobierno: el Ayuntamiento, para estar en aptitud de conocer la institución que se pretende restablecer en la estructura orgánica del Distrito Federal.

En el quinto y último capítulo hablaremos de la Administración Pública del Distrito Federal, dentro de la cual se encuentran los órganos político-administrativos que se localizan en cada una de las demarcaciones territoriales en que se encuentra dividida esa Entidad. De igual manera, realizamos un análisis comparativo entre el Municipio y una Delegación u órgano político-administrativo, con la finalidad de llegar a la convicción de la necesidad de reimplantar la organización municipal en nuestra capital en lugar de la estructura de las Delegaciones, para lo cual se requiere la reforma a los artículos 115 y 122 de la Constitución Federal, así como adecuar las disposiciones contenidas en los mismos con la nueva organización municipal, sin contrariar la naturaleza del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión.

CAPITULO I

EL SISTEMA FEDERAL

Y LAS ENTIDADES

FEDERATIVAS

EL SISTEMA FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1.1. Concepto de Federalismo.

En los estudios que se han realizado del Régimen Federal, generalmente no encontramos un concepto de Federalismo, sino que más bien algunos autores se limitan a señalar su naturaleza jurídica o sus características, y otros hacen solamente un análisis comparativo entre Estado Federal, Confederación y Estado Central.

“De acuerdo con el significado etimológico de la palabra, Federalismo viene del concepto de Federación, y éste a su vez del vocablo latino foedus o federare, que nos expresa ligar, unir o alianza.”¹

Entre los autores que han dado un concepto del Estado Federal podemos citar a los siguientes:

Lanz Duret: *“La Federación es un Estado nuevo con soberanía propia, con órganos especiales y con funciones políticas determinadas, que se ejercen a través del territorio nacional, y por ende dentro del territorio de cada una de las Entidades Federativas, sobre todos los ciudadanos nacionales que son a la vez ciudadanos particulares de cada uno de los Estados donde residen.”²*

Sánchez Bringas: *“La forma estatal donde existen tres diferentes instancias de producción normativa general y dos ámbitos espaciales de*

¹ GAMIZ Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. UNAM, México, 1980, p. 89.

² LANZ Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Compañía Editorial Continental, Quinta Edición, México, 1979, p. 20.

aplicación, que corresponden, por una parte, a la instancia constituyente y a la instancia constituida de la Federación y por la otra, a la instancia constituida de los estados miembros."³

Calzada Padrón: *"Todo Estado Federal es el integrado por un grupo de Estados que sin perder su propia soberanía, se pliegan al interés supremo de la Nación de la que forman parte como expresión de su propia soberanía."*⁴

Ignacio Burgoa: *"Un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos."*⁵

Pérez Serrano: *"El Estado Federal implica una relación de derecho político, su nacimiento obedecía a un pacto o incluso a la misma Constitución, produciendo una comunidad estatal superpuesta, de la que se erige un verdadero Estado, mientras se deja reducidos a la categoría de gobiernos a los miembros, sentando su existencia en un pueblo propio y auténtico."*⁶

De las anteriores opiniones podemos deducir que no existe un acuerdo unánime entre los juristas para establecer lo que es un Estado Federal, y como señalan algunos tratadistas que se niegan en dar un concepto generalizado del mismo, que el matiz de un Estado Federal va a depender de las circunstancias históricas, de la ubicación y de los objetivos que se pretendan con su adopción. De ahí partimos para establecer que no existe un Régimen

³ SANCHEZ Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, México, 1995. p. 296.

⁴ CALZADA Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Editorial Harla, México, 1990. p. 207.

⁵ BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. Sexta edición, México, 1985, p.405.

⁶ CALZADA Padrón, Feliciano. Op. Cit., p. 210.

Federal, sino Regímenes Federales y que tomando en cuenta dichas circunstancias es como se puede conceptualizar.

Podemos decir que la figura del Federalismo en nuestro país no se desarrollo de acuerdo con la formación normal de una Federación, que se traduce en la independencia previa de los Estados que van a unirse mediante un Pacto Federal y por la creación de un nuevo Estado y coexistente con los Estados que lo crean. Ni tampoco se desarrollo de acuerdo con lo que establece nuestra Ley Fundamental en su artículo 40 al señalar "...compuesta de Estados Libres y Soberanos...", puesto que no corresponde con la realidad histórica, ya que al adoptarse el Régimen Federal, las provincias que integraban la Nueva España no eran libres ni soberanas; y por consiguiente, las definiciones que se han dado de Estado Federal, no coinciden con los rasgos distintivos del Federalismo Mexicano, sin embargo trataremos de dar un concepto tomando en cuenta lo establecido en nuestra Carta Magna.

De esta manera decimos que Federalismo es la figura mediante la cual varios Estados, con la característica común de ser soberanos y autónomos, se unen a través de un Pacto Federal con la finalidad de formar un nuevo Estado, perdiendo su soberanía a favor de éste y conservándose autónomos, estableciéndose las bases en una Constitución Federal.

1.2. Características.

Al identificar al Régimen Federal algunos autores le atribuyen determinadas características que otros le niegan. En los puntos donde ha existido mayor controversia entre los tratadistas son los referentes a la soberanía y a la descentralización.

En relación con el primero, algunos juristas extranjeros como Madison, Hamilton y Jay señalaban que en un Estado Federal la soberanía es compartida entre la Federación y los Estados que la integran, a esta tesis se unió Alexis de Toqueville. Dicha teoría fue muy criticada y se ha refutado como insostenible por varios juristas, entre ellos encontramos al maestro Burgoa, que en este sentido sostiene que no pueden coexistir dos soberanías dentro de un Sistema Federal, sino solamente una, la de la Federación, coexistente sin embargo, con la autonomía de los Estados Federados, toda vez que la soberanía es una e indivisible.

En lo referente a la descentralización, algunos autores han tratado de señalarla como un elemento distintivo de un Estado Federal, pero para ello es indispensable observar el grado en que se presenta, por la sencilla razón de que también la podemos encontrar en un Estado Centralista y lo que va a diferenciar a uno del otro, será precisamente el grado de descentralización.

La tesis de la descentralización política la podemos encuadrar en el artículo 41 de nuestra Constitución Política que establece: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

De dicho precepto se desprende que "el poder del Estado Federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está plasmado en la Constitución, y

en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el Federal y el de las Entidades Federativas".⁷

Mencionaremos las características que algunos constitucionalistas mexicanos han atribuido al Sistema Federal, para poder observar que al igual que al momento de conceptualizarlo, existen diversidad de criterios.

Para el Profesor Ignacio Burgoa las peculiaridades del Régimen Federal son:

1. *"Autonomía democrática de las entidades, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial;*
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 no 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*".⁸

Jorge Carpizo señala como características de un Estado Federal a las siguientes:

1. *"Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados,*

⁷ CARPIZO Mc'Gregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1999, p. 90.

⁸ BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p.412.

pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las Entidades Federativas;

- 2. Las Entidades federativas gozan de autonomía y otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno;*
- 3. Los funcionarios de las Entidades Federativas no dependen de las autoridades de carácter federal;*
- 4. Las Entidades Federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades;*
- 5. Las Entidades Federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional”.*⁹

Galzada Padrón señala que los elementos característicos que reviste un Estado Federal son:

- a) “El Estado, miembro de la Federación, goza de autonomía constitucional, y se da a sí mismo su propia Constitución local, que le permite determinar su régimen interno, en perfecta armonía con la Constitución nacional;*
- b) Los Estados de la Federación intervienen por igual en el proceso de reforma de la Constitución general;*
- c) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades;*
- d) El Estado Federal posee dos tipos de normas: i. las que velan por la totalidad del territorio que lo conforma, creadas por el Congreso de la federación, y ii. las que atañen exclusivamente al territorio de cada Estado, emanadas del Congreso local.*

⁹ GAMIZ Parral, Máximo N. Op. Cit., p. 40.

- e) *El municipio constituye la base de la división territorial y de su organización política y administrativa.*
- f) *La forma federal de gobierno, permite establecer un equilibrio de los poderes constitucionales, e imposibilita el riesgo de que se erija un poder omnipotente".¹⁰*

Manuel Herrera y Lasso, señala como característica del Régimen Federal: "la coexistencia de dos jurisdicciones. Los gobernados están sujetos a una doble autoridad, ejercida dentro de los límites de su respectiva competencia. Es jurisdicción singular, la que la norma fundamental atribuye a la Federación o a los estados, respectivamente, competencia exclusiva en determinada materia. Y es jurisdicción dual la que, en determinada materia, atribuye tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local".¹¹

En conclusión, podemos decir que los elementos característicos del Federalismo en nuestro país son los siguientes:

- 1. El Estado Federal surge a través de una Constitución Federal, que es la norma suprema;*
- 2. Es un nuevo Estado y es el único soberano;*
- 3. Las Entidades que lo integran solo son autónomas, que se traduce en la facultad de darse su propia Constitución, siempre en armonía con la Constitución Federal;*
- 4. Existen dos órdenes jurídicos, un orden general en la Federación y un orden local en los estados que la integran;*

¹⁰ CALZADA Padrón, Feliciano. Op. Cit., p. 207.

¹¹ HERRERA y Lasso, Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*. P.p. 91, 92.

5. *Entre la Federación y los Estados existe una distribución competencial, prevista por la propia Constitución Federal;*
6. *Los Estados pueden intervenir en proceso de reforma a la Constitución Federal;*
7. *Se crea el Distrito Federal como un espacio geográfico de residencia de los Poderes Federales.*

1.3. Finalidades.

A lo largo de la historia de nuestro país observamos que ha existido una pugna, encontrando por una parte, los que ven en el centralismo la manera de seguir manteniendo sus posiciones privilegiadas y la detentación del poder; y por la otra, los que buscan en el Federalismo la libertad, un mejor nivel de vida y la manera de participar en las decisiones de importancia que se tomen en la vida política del país.

Hemos señalado que en el mundo no existe un Régimen Federal, sino Regímenes Federales, y para establecer cual fue la base para la adopción del Sistema Federal Mexicano, existen 3 interpretaciones que se han expuesto en este sentido:

Primera: *“que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido;*

Segunda: que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del Sistema Federal Mexicano; y,

Tercera: que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlán, Tetzaco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron en federaciones¹².

De las anteriores interpretaciones, la que cuenta con mayor fundamento es la segunda, pues en efecto, durante la época colonial, nuestro país se encontraba integrado por provincias, que buscaban una descentralización del poder público, porque el centralismo las mantenía en una situación de abandono y pobreza, y en la figura del rey se concentraban las tres funciones estatales. Es en la Constitución de Cádiz, donde se vislumbra el Federalismo, al otorgar autonomía a las provincias, confiando su gobierno interno a órganos que se denominaron diputaciones, cuyos integrantes eran elegidos por ellas mismas mediante el voto directo y las representaban ante las cortes españolas. Sin embargo, las provincias clamaban un régimen de gobierno que las mantuviera unidas, respetando su libertad política y su capacidad de autogobernarse.

De ahí el señalar que la razón fundamental para que se estableciera el Sistema Federal fue el hecho que las diputaciones provinciales amenazaran con separarse de México al declararse "estados independientes" sino se optaba por dicho Régimen.

¹² CARPIZO Mc'Gregor, Jorge. Op. Cit., p. 82.

Es indudable que la adopción del Sistema Federal ha resultado trascendente para la vida de nuestro país y ha querido cumplir con un objetivo primordial, que se traduce en ser una barrera de la corriente centralizadora, que resulta despótica y perjudica a la inmensa mayoría de nuestro país.

“La expresión del Estado Federal como unidad con carácter permanente cuya pretensión es la conservación política de todos sus miembros integrantes, que deriva en la finalidad común del servicio igualmente común, se traduce en la conformación de un estatus político que responde a un interés general”.¹³

1.4. Concepto de Entidad Federativa.

Hemos observado a través de nuestro estudio, que las Entidades Federativas constituyen la piedra angular de todo Estado Federal, y su importancia no queda reducida a simples demarcaciones territoriales, puesto que se tratan de verdaderas personas morales, y como tales son reconocidas y reguladas por la Constitución Federal, ya sea que hayan sido preexistentes al Estado Federal o hayan surgido por la adopción de dicho régimen.

“Son entidades con personalidad jurídica, y con la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal, y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridad”.¹⁴

¹³ CALZADA Padrón, Feliciano. Op. Cit., p. 221.

¹⁴ BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p. 865.

Es común que en ocasiones, al querer referirse a los Estados Federados pero no al Distrito Federal, a los mismos se les otorga el calificativo de Entidades Federativas. Sin embargo, dicha práctica es incorrecta, en virtud de que no todas las Entidades Federativas que integran nuestra Federación tienen el carácter de Estados Federados, toda vez que dentro de las Entidades Federativas queda incluido el Distrito Federal, el cual conserva características diferentes a las que mantienen los Estados Federados; es decir, nuestro país como Federación, se encuentra integrado por 31 Estados Federados y un Distrito Federal, esto es, por 32 Entidades Federativas.

En virtud de lo anterior, en el presente capítulo nos abocáremos sólo al estudio de los Estados Federados, dejando el análisis del Distrito Federal para un apartado especial, precisamente por encontrarse en un estatus de excepción frente a las otras Entidades Federativas.

1.5 Características de los Estados Federados.

Entre los principales elementos distintivos de los Estados miembros de la Federación podemos mencionar los siguientes:

- 1. Personas morales con personalidad jurídica, de la cual se deriva su capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones;*
- 2. Cuentan con población, territorio, orden jurídico y poder público;*
- 3. Son autónomas, al tener la facultad de darse su propia norma fundamental, válida solamente dentro de su circunscripción territorial y sin que contravenga la Constitución Federal;*

4. *Tienen delimitado su campo de competencia por la propia Constitución Federal, lo que no esté expresamente reservado para la Federación y lo que no les prohíba, es de su competencia;*
5. *Su Gobierno se divide para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, que se deposita en el “Gobernador del Estado”; Legislativo, representado por el “Congreso del Estado”; y Judicial, el cual se integra con los Tribunales que la Constitución Local establezca;*
6. *La base de su organización político-administrativa es el municipio libre.*

Algunos autores han señalado a la soberanía como elemento característico de los Estados Federados; sin embargo, nosotros no coincidimos con tal idea, y como hemos señalado reiteradamente, la adopción del Sistema Federal por nuestro país no obedeció a un pacto entre estados soberanos e independientes, porque no existían estados con dichas características, sino que se trataban de provincias dentro de un país que contaba con un régimen centralista.

De ahí que varios tratadistas mexicanos hayan criticado severamente la incongruencia que existe en el contenido del artículo 40 Constitucional que establece: “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.”

Al declararse en dicho precepto que los Estados se encuentran “unidos” en una Federación, se presupone que celebraron un pacto para formarla, lo que denota que a su vez preexistieron a ella como entidades libres y soberanas.

Asimismo, del contexto del citado precepto deducimos que tanto la Federación como los Estados que la integran están dotados de soberanía.

Al respecto Jorge Carpizo establece que "el artículo 40 no es certero, porque divide la noción de soberanía que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder; soberanía es la suma de todo el poder. Y desde el punto de vista práctico la tesis significa la existencia de dos poderes, dos gobiernos, dos órdenes jurídicos, cuando el Estado Federal es exactamente lo contrario: un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal y como acontece en un estado minoritario, pero con descentralización política."¹⁵

Varios tratadistas mexicanos han sostenido la tesis anterior, a la que nos unimos, y la cual niega la existencia de dos soberanías, toda vez que la única soberana es la Federación y los Estados que la integran solo son autónomos; entendida la soberanía como "el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole"¹⁶, a los Estados Federados no se les puede otorgar tal atributo, pues aunque tienen la facultad de administrar su régimen interior, siempre será respetando los principios que establece la Constitución Federal, es decir, están limitados por reglas que se les imponen en normas superiores.

1.6. Autonomía.

Hemos sostenido que a los Estados Federados no puede considerárseles como soberanos, sino solamente autónomos. La idea estriba en el sentido de

¹⁵ CARPIZO Mc'Gregor, Jorge Op. Cit., p.91

¹⁶ BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p.409.

que como último acto de soberanía de Estados independientes, es la decisión de unirse para dar nacimiento al Estado Federal, quedando solo como autónomos; y más aún, en el caso de nuestro país, donde las comunidades que lo formaron no contaban con ninguna de dichas características, la Constitución Federal les otorga el atributo de “soberanos”, cuando nunca lo fueron, ni lo son.

Por ello, creemos que existe una confusión terminológica en nuestra Ley Suprema, que cuando el artículo 40 señala que los Estados son soberanos, en realidad quería decir que son autónomos; y esa aseveración la podemos reafirmar con el contenido del artículo 41, ya que en dicho precepto cabe la figura de la descentralización política; y si los Estados fueran soberanos no podría existir dicha figura.

La palabra autonomía proviene del griego autos: mismo, propio y de nomus: poder; es una característica con que cuentan los Estados Federados, se traduce en la facultad de darse sus propias normas, de gobernarse asimismo, única y exclusivamente en lo relativo a su régimen interior, sin transgredir lo establecido por la Constitución.

“Autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar.

*La columna vertebral de la autonomía de las Entidades Federativas estriba en: **1)** darse su constitución, la cual es la base y fundamento de toda la*

legislación local y **ii)** reformar su propia constitución, siguiendo las normas que ella misma señala.¹⁷

1.7. Distribución de competencias entre la Federación y los Estados Federados.

Al formarse el Estado Federal se establecen en una Ley Federal los lineamientos sobre los que descansa su organización y estructura, y entre ellos encontramos a los principios inherentes a la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades que la integran. Se han dado diversos sistemas para llevar a cabo dicha distribución:

- 1) Mencionar expresamente las facultades concedidas a la Federación y las que le corresponden a sus Estados miembros.*
- 2) Señalar las facultades que le corresponden a la Federación y entendiéndose reservadas a las Estados Federados aquéllas que no se otorgaron a la Federación.*
- 3) En oposición a la anterior, señalar aquéllas facultades que son para los Estados miembros, teniendo la Federación competencia en todo aquello que no se menciona como facultad de aquéllos.*

Algunos autores señalan que nuestro país sigue el segundo sistema, que es el utilizado por la Constitución de los Estados Unidos, en donde al darse el pacto federal, las Entidades otorgan al nuevo Estado algunas facultades que son señaladas expresamente en la Norma Suprema, reservándose para ellas las demás.

¹⁷ CARPIZO Mc'Gregor, Jorge. Op. Cit., p. 93.

Aunque es pertinente señalar que dicha hipótesis no se adecua a la formación del Régimen Federal en nuestro país, y por lo tanto, el principio para la repartición de competencias establecido en el artículo 124 de nuestra Constitución no debe entenderse en ese sentido, sino más bien, dicha demarcación competencial entre la Federación y las Entidades integrantes responde a la voluntad del órgano Constituyente encargado de la redacción de nuestra Ley Suprema. Al establecer dicho precepto que "las facultades que no se otorguen expresamente en la Constitución a la Federación, se entienden reservadas a los Estados", la primer impresión que nos causa, es la idea de la existencia de un amplio campo competencial de los Estados Federados, sin embargo, la misma Constitución establece una serie de limitaciones a dichas Entidades, en primer termino les señala prohibiciones, que al fin y al cabo se traducen en más facultades para la Federación. Estas prohibiciones se han dividido en dos tipos:

a) Absolutas.

Son aquellas que de ninguna manera, ni bajo ninguna circunstancia deben llevar a cabo los Estados Federados. Se desprenden del artículo 117 Constitucional, y entre ellas podemos mencionar: el celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar, directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio de ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por adunas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos en razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras; contraer obligaciones o celebrar empréstitos con

gobiernos, sociedades o particulares de otras naciones, con excepción de los que tengan como finalidad destinarse a inversiones públicas productivas; y, gravar la producción, acopio y venta del tabaco en rama, en forma distinta a la autorizada por el Congreso de la Unión

b) Relativas.

Son actos que no se permiten a los Estados llevar a cabo sino han sido previamente facultados por el Congreso de la Unión para tal efecto. Este tipo de prohibiciones se encuentran en el artículo 118 Constitucional y son: establecer derechos de puertos, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; y, contar con tropa permanente ni buques de guerra; hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, salvo cuando exista peligro inminente.

En segundo termino, como otra limitante a los Estados, la Constitución Federal les impone obligaciones que deben cumplir, entre ellas podemos mencionar: el reconocer y respetar la Ley Suprema de toda la Unión (que podemos considerar que es la que reviste mayor trascendencia, ya que de ésta van a desprenderse todas las demás); establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores; entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como asegurar y entregar objetos, instrumentos o productos del delito, cuando otra Entidad Federativa o Estado extranjero lo requiera, en el último caso, las extradiciones serán tramitadas por el Ejecutivo Federal; publicar y hacer cumplir las Leyes Federales por conducto de su Gobernador; dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros Estado; así como adoptar la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su organización político- administrativa al municipio libre.

De lo que hemos expuesto anteriormente, vemos una vez más él porque de aseverar que los Estados no son soberanos, sino autónomos, pues toda su vida depende de los postulados establecidos en la Constitución Federal y no pueden contravenir o ir más allá de la misma, porque estarían transgrediendo lo estipulado en el Pacto Federal, terminando con la figura del Federalismo.

Para facilitar la comprensión del problema de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados Federados, se recurrió a realizar una clasificación de las mismas, que se va desprendiendo de la propia Constitución, y siguiendo el criterio utilizado por Jorge Carpizo, quedando de la siguiente manera:

1. Facultades otorgadas a la Federación. *Aquí podemos distinguir las que se señalan expresamente y se desprenden del artículo 73 Constitucional, en la fracción última de este precepto también podemos encontrar las facultades implícitas que "son aquéllas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera otro de los Poderes de la Unión como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas"¹⁸; y las prohibiciones impuestas a los Estados miembros establecidas en los artículos 117 y 118 de nuestra Constitución.*

2. Facultades atribuidas a los Estados Federados. *Atendiendo al principio que proclama el artículo 124 Constitucional, dichas Entidades cuentan con todas aquéllas facultades que no se concedieron a la Federación, pero en realidad la Constitución les otorga facultades que son expresamente señaladas en el texto de la misma. Por ejemplo, en el artículo 27, fracción VI se*

¹⁸ CARPIZO Mc'Gregor, Jorge. Op Cit., p.94.

les facultades para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para la prestación de los servicios públicos.

3. Facultades prohibidas a la Federación. Es un caso similar a lo que señalamos en el punto anterior, ya que por lógica, si no se le está concediendo expresamente determinada facultad, se entiende que no es de su competencia. Sin embargo, en la Ley Fundamental se consignan este tipo de facultades. Podemos mencionar el artículo 130, en el que se prohíbe al Congreso de la Unión dictar leyes que impliquen la observancia o inobservancia de determinada religión.

4. Facultades prohibidas a los Estados miembros. Como ya hemos señalado anteriormente, se dividen en absolutas y relativas.

5. Facultades Coincidentes. Son aquellas que la Constitución otorga por igual para la Federación y los Estados miembros. El artículo 117, fracción IX es un claro ejemplo al señalar que "... El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

6. Facultades coexistentes. Aquéllas que se reparten entre la Federación y los Estados Federados, es decir, cada uno de ellos cuenta con la misma facultad, pero una va a ser de carácter Federal y la otra de carácter local. Como ejemplo citamos el artículo 73, en sus fracciones XVI y XVII, se otorga a la Federación la facultad de legislar en lo referente a materias de salubridad pública de toda la República y de vías generales de comunicación, de este modo se entiende reservada a los Estados la facultad de legislar en las mismas materias, pero a nivel local.

7. Facultades que resultan de la aplicación de la jurisprudencia.

Algunos autores agregan a la anterior clasificación las facultades concurrentes, que son aquéllas que siendo delegadas a la Federación, ésta no las ejerce, y por lo tanto, los Estados Federados las reasumen, pero quedan sin efecto en el momento en que la Federación hace uso de ellas.

Sin embargo, otros tratadistas como Mario de la Cueva, Jorge Carpizo y Porfirio Marquet coinciden en señalar que dichas facultades no existen en nuestro país, agregándonos a dicha opinión, "... porque la reasunción de atribuciones por parte de los Estados sería un acto de autoridad carente de fundamento y, consecuentemente, violatorio del derecho de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional".¹⁹

Existen otros más que las llegan a confundir con las facultades que son compartidas entre la Federación y los Estados miembros, como es el caso de maestro Burgoa, y por lo tanto, opina que si tienen existencia en nuestro sistema Federal.

¹⁹ SANCHEZ Bringas, Enrique. Op. Cit., p.313.

CAPITULO III

EL DISTRITO

FEDERAL

EL DISTRITO FEDERAL

2.1. Naturaleza Jurídica.

Con la formación de todo régimen federal, como hemos visto anteriormente, surgen dos ordenes, uno federal y otro local, por lo tanto se hace necesario contar con un lugar físico donde se puedan establecer los Poderes Federales, y a ese espacio geográfico es a lo que se le ha denominado "Distrito Federal". La razón de ser de dicha entidad radica esencialmente en la imperiosa necesidad de que exista una circunscripción territorial desde donde los Poderes de la Unión puedan desplegar las funciones que les han sido encomendadas al momento de tener existencia el Pacto Federal.

En consecuencia, el Distrito Federal será de naturaleza diferente a la de las demás Entidades Federativas, pues aunque ambos forman parte de la Federación (tal y como lo establece el artículo 43 Constitucional), y se les coloque en una situación de similitud en cuanto a su régimen interior, cuentan con elementos característicos que los distinguen a uno de los otros, tan es así que la propia Ley Suprema les da un trato diferente al momento de regirlos por disposiciones diversas, aunque en ciertos casos puedan coincidir, siempre habrá un aspecto que nos hará reconocer cuando se trate del Distrito Federal o de algún Estado miembro.

En este sentido, podemos señalar como aspecto peculiar del Distrito Federal el hecho de que su Gobierno se encuentre encomendado tanto a los Poderes Federales como a Órganos Locales de dicha Entidad, lo que se traduce en la carencia de autonomía para la misma, que es la característica esencial de todo Estado Federado y gracias a la cual se encuentran facultados para

organizarse interiormente, sentando los principios inherentes a dicha organización en una Constitución, que será de carácter local y que estará siempre en concordancia con lo estipulado en la Federal. Aspecto que será el punto de partida para la producción de las demás situaciones peculiares y únicas que distinguen al Distrito Federal, las que desarrollaremos más adelante en el punto relativo a las características de la entidad que nos ocupa.

La figura del Distrito Federal surge en la Constitución de Filadelfia de 1787, la que señala en su artículo primero, sección III, fracción XVII, como facultad del Congreso de la Unión aceptar un territorio cedido por alguno o varios Estados con la finalidad de que sirva de residencia a los Poderes Federales. Son los Estados de Maryland y Virginia los que realizan la cesión de parte de su territorio consistente en 100 millas cuadradas, aunque para 1846 quedó reducido a 62 millas cuadradas, puesto que le fue restituido a Maryland la parte que había cedido. De esta forma, ese territorio fungió como sede de dichos Poderes, por lo que se designó "Distrito de Columbia" y atribuyendo al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo concerniente al mismo.

Esta entidad estuvo organizada por municipios a partir de 1871, existiendo tres comisionados que participaban en el Gobierno del Distrito; y para 1967 solo existe un comisionado designado por el Presidente con aprobación del Senado y un Consejo integrado por nueve miembros, que son elegidos de entre los residentes de la Entidad.

Se ha dicho que el Distrito de Columbia sirvió de modelo para la creación del Distrito Federal en nuestro país. Sin embargo, el problema que se presentó al momento de instaurarse el Régimen Federal en México y de señalar el lugar que sería la sede de los Poderes Federales, fue diferente a la

situación acontecida en Estados Unidos, ya que ninguna entidad estaba dispuesta a desprenderse de una porción de su territorio para cederla, por lo que el Congreso de la Unión fue quien decidió que lugar serviría de sede a los Poderes mencionados, por lo que mediante decreto de 20 de Noviembre de 1824 estableció que sería la Ciudad de México, con una distancia de dos leguas contadas a partir de su plaza central; pero no fue fácil llegar a esta determinación, pues tuvieron que ocurrir numerosos debates para tomar esa decisión, por causas y razones que analizaremos en el tema correspondiente

En un principio el Distrito Federal fue asimilado a los Territorios Federales, y por lo tanto fue regida de igual forma. Aunque para 1974 fueron suprimidos por el Constituyente Permanente.

La sustentación existencial del Distrito Federal se encuentra en nuestra Constitución Federal en su artículo 44 que establece: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General". De este precepto se desprende que el Distrito Federal coincide con la Ciudad de México, aunque es prudente mencionar que existe un equívoco al identificar a ambas figuras, pues no a todo el Distrito Federal se le considera Ciudad, es decir, la Ciudad de México se encuentra dentro de ese Distrito, pues este último es mucho más extenso y abarca la mencionada ciudad.

2.2. Su concepción en las diversas Constituciones.

Como se advierte de la historia de nuestro país, la Ciudad de México siempre ha presentado como característica constante ser el lugar donde se concentran en mayor grado diversos factores como el económico, político y cultural, y como prueba de ello basta remontarlos hasta la antigua Tenochtitlán que fue considerada como la metrópoli más importante de América, ya que contaba con una sorprendente organización. La Ciudad de México se edificó sobre las ruinas de la capital del Imperio Azteca, una vez que fue consumada la conquista española, que llegó a convertirse en el territorio más importante durante el Virreinato de la Nueva España.

Ya desde el México Independiente y con la adopción del Régimen Federal, comienzan a surgir disposiciones constitucionales que rigen la existencia de la figura del Distrito Federal, que de alguna u otra forma han ido cambiando a través del curso del tiempo y dependiendo siempre de las circunstancias políticas prevalecientes en nuestro país. Por ello es necesario hacer un análisis del contenido de las Normas Constitucionales que nos han regido desde la implantación de ese sistema, hasta llegar a las reformas recientes, en cuanto regulan la entidad motivo del presente estudio.

2.2.1. En la Constitución de 1824.

No cabe duda que la aparición del Distrito Federal en nuestro país se debe a la adopción del Sistema Federal, el cual encontró sustento en la Constitución Federal de 04 de Octubre de 1824, donde se hace referencia por primera vez a esta figura, al establecer en el artículo 50, fracción XXVIII como facultad exclusiva del Congreso General "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”.

Durante los debates que se dieron en el seno del Congreso Constituyente de 1824, y una vez que existieron propuestas para que la Ciudad de México fuera designada para servir de sede a los Poderes Federees, fueron los Diputados por el Estado de México quienes en cumplimiento con las instrucciones giradas por la Legislatura del Estado que representaban, comenzaron a expresar el mito de la imposibilidad de la coexistencia de las jurisdicciones Federal y Local, dentro de un mismo territorio, puesto que ello acarrearía conflictos entre ambos ordenes. En relación con la competencia que a cada uno de los mismos les correspondería.

Sin embargo, esta idea es retomada más tarde, pero si en un principio fue utilizada con la intención de alejar del Constituyente la idea de convertir a la Ciudad de México en la residencia de los poderes aludidos, en esta ocasión fue utilizada como pretexto para separar a dicha Ciudad del territorio del Estado de México, Aunque, como podemos apreciar, esta idea tuvo una sustentación errónea, pues el Federalismo es precisamente eso, la coexistencia de diversos ámbitos de autoridad (Federal, Estatal y Municipal) dentro de un mismo espacio geográfico, y se dice ámbitos, porque nunca uno va a prevalecer sobre otro, toda vez que no existe jerarquización entre ellos, pues los mismos están a lo estipulado en la Ley Suprema, que es donde se establece claramente la distribución de sus competencias.

Aunque no faltaron opiniones en contra, proponiendo al mismo tiempo a la Ciudad de Querétaro argumentando como justificación de su dicho que la Ciudad de México se encontraba rodeada de corrupción y que dicha propuesta se realizaba en base a la voluntad del pueblo, quien era el que había elegido a

Querétaro para tal fin, aunque no pudieron comprobar que efectivamente, se trataba de una decisión popular.

La Comisión encargada, mediante documento presentado el 22 de Julio del mismo año, designó a la Ciudad de Querétaro como residencia de los Supremos Poderes Federales, los que ejercerían en el territorio que ocupaba ese Estado, las funciones de Poderes Locales de un Estado, y para el caso de que se cambiara la residencia de los Supremos Poderes, Querétaro reasumiría los derechos y ejercicios de su soberanía.

Sin embargo, tomando en cuenta los argumentos de algunos Constituyentes, como fue el caso de Fray Servando Teresa de Mier en el sentido de que la Ciudad de México era la más indicada en razón de su trayectoria histórica, al ser durante mucho tiempo el centro político, económico, social y cultural del país; es por lo que mediante decreto del 24 de Noviembre de 1824, se resolvió dicha polémica, designando a la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales, cuyo distrito sería un círculo con centro en la Plaza Mayor y con radio de dos leguas, esta demarcación territorial sería a través de los peritos que tanto el Gobierno Federal como el Gobierno del Estado de México nombraran, toda vez que ese territorio elegido formaba parte del Estado de México.

En cuanto a las elecciones de los ayuntamientos que se encontraban dentro de esa entidad se siguieron aplicando las leyes vigentes que no contrariaran esa ley. Se facultó al Gobierno General para nombrar a un gobernador interino, a quien se le encomendaría el ejercicio de la facultad política y económica del Distrito, atribuciones que estaban encargadas al jefe político a quien debía sustituir.

Surge inconformidad con dicha resolución por parte del Gobierno del Estado de México, ya que con la misma se le segregaba una parte de su territorio, al serle arrebatada su capital. La Legislatura de dicho Estado envía al Constituyente un documento que es redactado por José María Luis Mora, mediante el cual protestaba por la determinación de arrebatarle su Capital. Pero se tuvo una respuesta violenta por parte de algunos miembros del Congreso, quienes proponían llevar a juicio político a los funcionarios que habían participado en dicha protesta. Al no encontrar una solución favorable, el 16 de Enero de 1827 nombra a Texcoco su Capital, quedando resuelto su problema con la Ciudad de México.

La figura del Ayuntamiento subsiste en los pueblos que se encontraban dentro del Distrito Federal y su lección continua siendo popular, pero se le priva de sus rentas, las cuales mediante decretos de fecha 11 de Abril y 08 de Mayo de 1826 se ordenan como propias de las generales de la Federación; es en este mismo documento donde se consigna como facultad para este Distrito el contar con representantes ante la Cámara de Diputados.

No está por demás hacer mención de las circunstancias prevalecientes para el Distrito Federal en el período intermedio entre la Constitución de 1824 y la de 1857. Así, la adopción de la forma de Estado Centralista en nuestro país, trae como consecuencia la desaparición de dicho Distrito, por no tener razón de ser en ese régimen, el que mediante las "Siete Leyes Centralistas" deja su territorio incorporado al Departamento de México (Febrero de 1837), toda vez que dicho ordenamiento divide al país en Departamentos, éstos a su vez en Distritos y éstos últimos en Partidos, aunque siguieron existiendo las municipalidades.

Por decreto de 22 de Agosto de 1846 se restablece el Régimen Federal, regresando la observancia de la Constitución de 1824 y convirtiéndose los que eran Departamentos en Entidades Federativas, y por ende reaparece el Distrito Federal, solo que aparecen algunas variantes de importancia de esta figura, con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, como fue la de tener facultad de participar en la elección del Presidente y estar representado por dos senadores.

Mediante decreto de fecha 16 de Febrero de 1854, Santa Anna amplía la extensión territorial que originalmente comprendía el Distrito Federal, para ese entonces llamado Distrito de México por las Bases Provisionales para la Organización del país dictadas el 22 de Abril de 1853, la que a su vez denominó Departamentos a los Estados que integraban el país.

En este decreto se suprimió a los ayuntamientos, los que sin embargo son restablecidos con la Revolución de Ayutla. Asimismo, se señalaron sus límites: "aproximadamente por el norte llegaba hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; por el noroeste hasta Tlalnepantla; por el poniente hasta los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste hasta Huisquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el sur hasta Tlalpan; por el suroeste hasta Tepexpan, Xochimilco e Iztapalapa; por el oeste hasta el Peñón y por el noroeste hasta la medianía de las aguas del Lago de Texcoco. La división comprendía ocho prefecturas centrales o sean los ocho cuarteles de México, y tres exteriores, Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan".²⁰

²⁰ SERRA Rojas, Andrés *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 596

2.2.2. En la Constitución de 1857.

El Congreso Constituyente de 1856 se encontró ante la dificultad de decidir sobre la organización política que prevalecería para el Distrito Federal. Se propuso el restablecimiento de la Constitución del 24 o la expedición de una nueva Constitución.

Es el diputado por el Estado de México Mariano Arizcorreta quien propone que se restablezca la Constitución de 1824, pero además adiciona algunas reformas entre las que se encuentra la de erigir el Estado del Valle de México, proyecto que fuera desechado.

Comienzan a surgir numerosos debates en relación con el lugar que serviría de asiento a los Poderes Federales. El 16 de Junio de 1856 la Comisión elabora un proyecto en el que no se menciona al Distrito Federal, ya que solo alude a los Estados y Territorios como partes integrantes de la Federación y entre ellos al Estado del Valle de México que se formaría de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho Valle. Asimismo, se facultaba al Congreso Ordinario a designar el lugar que serviría de sede a los Poderes de la Unión.

De esta forma, mediante dictamen de 25 de Noviembre de 1856, la Comisión Territorial hace la propuesta para que Querétaro sea sede de dichos poderes. Surgen argumentos a favor y en contra, estos últimos abogando porque la Ciudad de México conservara el carácter de sede de los mismos, entre ellos se encontraban Francisco Zarco, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez quienes atacaban los argumentos que daba la Comisión al elegir a Querétaro para tal fin, la cual solo veía como defecto en la Ciudad de México, el hecho de

encontrarse rodeada de corrupción como consecuencia del lujo y los placeres que ofrecía la misma. Sin embargo, dicha proyecto no es aceptado.

Se da un nuevo dictamen presentado por la Comisión Territorial el 03 de Enero de 1857, en el cual se propone a Aguas Calientes para ser la sede de los Poderes de la Unión, con un radio de una legua y señalando que dicha entidad conservaría sus límites hasta en tanto no se trasladaran dichos poderes, otorgando la facultad al Primer Congreso Constituyente de señalar la fecha de traslado. Pero esta propuesta al igual que la anterior es desechada, en sesión de 07 de Enero de ese mismo año.

Se aprueba la propuesta de que el Estado del Valle de México se erigiera, con el territorio que correspondía al Distrito Federal, bajo la condición que dicha erección ocurriera hasta en tanto se trasladaran los Poderes de la Unión a otro lugar; quedando por lo tanto consagrada en el Artículo 46 de la Constitución de 1857; otorgando además al Congreso de la Unión la facultad de decretar ese traslado y según lo estableció el artículo 72, fracción 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 propias para cubrir sus atenciones locales.

Sin embargo encontramos una incongruencia contenida en la Constitución en comento, puesto que mientras en su artículo 43 señala como parte integrante de la Federación al Estado del Valle de México, en el Artículo 46 establece que dicha erección sólo tendría lugar hasta que los Poderes Federales se trasladaran a otro sitio, es decir, deja al Distrito Federal fuera de la integración de la Federación, otorgando su lugar a una entidad que aún no existía jurídicamente y cuya existencia se encontraba supeditada a la situación del mencionado traslado de poderes.

Con el decreto de fecha 06 de Mayo de 1861 se divide al Distrito Federal en la Municipalidad de México y 4 Partidos que eran Guadalupe-Hidalgo, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco.

Durante el Imperio Mexicano, aparecieron las Prefecturas Imperiales. Se expidió un Estatuto Provisional el 10 de Abril de 1865, por el cual el Distrito Federal se integró al Departamento del Valle de México. Para 1898, se integra por la Municipalidad de México y seis Prefecturas.

En 1901 se amplía la potestad que se le otorgó al Congreso de la Unión mediante el artículo 72, en su fracción VI de la Constitución, quedando como sigue: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios". Esta reforma significó para esa entidad el quedar sometido a los Poderes Federales.

Durante el Gobierno de Porfirio Díaz se promulga la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal el 27 de Marzo de 1903, con la que se divide dicha Entidad en 13 Municipalidades: San Angel, México-Guadalupe, Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Cuajimalpa, Mixcoac, Coyocán, Tlalpan, Iztapalapa, Milpa Alta y Xochimilco.

Además, cada una de estas municipalidades estaba a cargo de un prefecto político, que era nombrado por el Presidente de la República, siendo éste último quien tenía a su cargo la administración de la entidad, ejerciendo dicha función por conducto de la Secretaría de Gobernación; y reduciendo con ello, las facultades de los ayuntamientos a ser simples vigilantes de los prefectos políticos en el ejercicio de sus funciones, así como un cuerpo de consulta en algunos casos o de iniciativa en otros.

2.2.3 En la Constitución de 1917.

El Congreso Constituyente de 1917 se reunió en Querétaro, pero en esta ocasión los debates que se dieron en relación con el Distrito Federal, ya no fueron para establecer el lugar y extensión de la Sede Federal, como en el de 1824, ni tampoco para hacer referencia a la erección del Estado del Valle de México como fue el caso del de 1857; sino que esta vez la discusión se basaba en lo referente a la conveniencia de la existencia de las municipalidades en dicha entidad.

En Diciembre de 1916, Venustiano Carranza presenta ante el Constituyente un proyecto de Constitución que contenía las bases para la organización política del Distrito Federal, en el cual se otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, señalando los lineamientos que debería seguir.

Aquí se encuentra un aspecto de relevancia para el tema que nos ocupa, en el sentido de que al dividir al Distrito Federal y Territorios en municipalidades, se proponía que cada municipalidad estuviera a cargo de un Ayuntamiento de elección popular, sin embargo, señalaba como excepción a la municipalidad de México, la que se integraría por comisionados, cuyo número lo determinaría la propia Ley. Así como también que su Gobierno estuviera a cargo de un Gobernador, que dependería directamente del Titular del Ejecutivo de la Unión, quien nombraría y removería libremente, tanto a dicho Gobernador como a los Comisionados.

En el mismo proyecto, al momento de señalar las partes integrantes de la Federación incluye al Distrito Federal, al que propuso se le anexaran los Distritos de Chalco, Amecameca, Otumba, Texcoco, Zumpango y una parte de

Tlalnepantla que se localizaba en el Valle de México, según lo disponía su artículo 44.

Entre las razones que daba la Comisión del porque suprimir al Ayuntamiento de la Ciudad de México, se encontraban las siguientes:

- *“Es incompatible la existencia de los Ayuntamientos con los Poderes de la Federación en una misma población.*
- *El Municipio debe tener completa dirección de todos los ramos y por ello sometería a los Poderes Federales, lo cual es denigrante.*
- *El Municipio puede entorpecer las decisiones del Ejecutivo.*
- *La policía municipal podría poner en conflicto al Presidente.*
- *Hay antecedentes de dificultades entre niveles de gobierno por cuestiones municipales.*
- *Sí las disposiciones municipales lesionan al Poder Federal, pasaría lo mismo con los Poderes Estatales.*
- *Debe respetarse a las pequeñas instituciones de parte de las grandes.*
- *Debe asignarse a los gobernadores el mando de la policía en el lugar donde residen”.²¹*

De las anteriores consideraciones se observa que la Comisión se basaba primordialmente en la creencia de la imposibilidad de la coexistencia de los dos ordenes de Gobierno (Poderes Federales y Ayuntamiento) en un mismo

²¹ CARRANCO Zuñiga, Joel. *Régimen Jurídico del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, 2000, p.p. 27, 28.

espacio geográfico, que traería como consecuencia conflictos entre ambos ordenes, como el tener el municipio injerencia en las decisiones del Ejecutivo de la Unión, ya sea entorpeciendo la ejecución de sus funciones o hasta llegar al sometimiento de los Poderes Federales. Con dichos razonamientos se produjeron argumentos en contra como fue el caso de los Diputados Heriberto Jara y Rafael Martínez Escobar, quienes se pronunciaron en el sentido que de aceptarse dicha propuesta se estaría admitiendo la imposibilidad de alcanzar lo estipulado en el Pacto Federal; que es la misma opinión que ya se ha expresado con anterioridad, toda vez que el Sistema Federal por el cual nos encontramos regidos, es precisamente eso, la existencia de ámbitos de gobierno en un mismo lugar, los cuales, al tener perfectamente delimitadas sus competencias en la Norma Constitucional Suprema, nunca podrán invadir el campo que le corresponde al otro.

El Constituyente aprueba del proyecto dado por Carranza, solo la parte referente a que cada municipalidad del Distrito Federal estuviera a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, y no así la excepción para la Ciudad de México. Consagrándose también en la Ley Suprema el hecho de que se nombrara por el Presidente un Gobernador para esa entidad. Lo que significó que la población de la misma se viera afectada en sus derechos políticos, siendo un caso similar a lo que sucedió con los Prefectos, pues aunque tenían la facultad de elegir a sus autoridades municipales, no podían hacer lo mismo con el Gobernador.

En cuanto a la extensión territorial, el artículo 44 del mencionado proyecto quedó de la siguiente manera: "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".

Se expide la "Ley de Organización Política del Distrito Federal y Territorios" el 14 de Abril de 1917 por Don Venustiano Carranza. Esta Ley contempla al Municipio "Libre" como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. Sin embargo, esta Ley otorgaba al Ayuntamiento la función de prestación de servicios públicos y administrar su hacienda; cuyo ejercicio era supervisado y vigilado por el Gobernador de la Entidad, a quien además se le concedía el ejercicio de facultades de gran importancia como lo eran: el promulgar y hacer cumplir las leyes, la seguridad pública, educación, vigilar la efectiva administración de la Hacienda Pública, nombrar a los funcionarios públicos, tener bajo su mando a la policía, etc.; con lo que se colocaba al Ayuntamiento bajo la vigilancia del Gobernador, que a su vez significaba que aún cuando se otorgaba a los ciudadanos el derecho de elegir a sus autoridades municipales, y al estar éstas bajo la tutela del Gobernador nombrado por una voluntad ajena, al fin de cuentas era ésta última la que prevalecía sobre la voluntad popular.

El Distrito Federal se integró con 25 consejales para el Ayuntamiento de la Ciudad de México y con 15 para cada una de las demás municipalidades.

El 28 de Agosto de 1928 resultó trascendental para la figura que estudiamos, pues a través de una iniciativa de Alvaro Obregón, cambia el régimen jurídico del Distrito Federal, con lo que se reforma el contenido del artículo 73 Constitucional en su fracción VI, por la que se suprimen las municipalidades en el Distrito Federal, concediendo al Ejecutivo Federal el ejercicio de su gobierno por conducto de los órganos determinados por la Ley respectiva.

Obregón expresa en la exposición de motivos de la iniciativa que presentó ante la Cámara de Diputados que "El poder municipal, en el Distrito

Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debiera ser, ni puede administrar justicia en la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el Municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría.²²

El hecho de que se suprimiera el régimen municipal en el Distrito Federal obedeció a razones de índole político y no jurídico, no porque verdaderamente hubiera estado comprobada la imposibilidad de la coexistencia de las autoridades federales con las municipales, porque ese mito ya había sido desmentido por la misma historia, y basta recordar que el Municipio en el Distrito Federal tuvo vida durante más de un siglo (1824-1928), y aún con mayor razón, si los Poderes Federales conviven con los Poderes Locales de cada Estado y al mismo tiempo con las Autoridades Municipales de los mismos, porque no habría de serlo con las Municipales del Distrito Federal, si precisamente es la razón de ser del Federalismo, una unidad política diferenciada, en donde cada orden tiene facultades y competencias específicas que se encuentran definidas en la Constitución Federal.

Otras razones que se dieron en apoyo a la iniciativa fueron referentes a que el Ayuntamiento no pudo cumplir con las expectativas de la población, la cual aumentó de manera desmesurada, en razón de que mucha gente de otras entidades acudía a ella en busca de oportunidades de índole laboral, educativo, de salud, etc.; ocasionando con ello la necesidad de aumentar la eficacia en la prestación de los servicios, que cada vez requerían ser de mayor calidad y suficientes para tanta población que se los demandaba. Creándose

²² Ibidem, p.p. 33,34.

un desorden administrativo al no ser capaces de llevar un debido control sobre los recursos que eran destinados para la prestación de los servicios y elaboración de obras, por lo que se hacía indispensable unificar los servicios públicos.

Esta reforma representó para la Entidad más densamente poblada y más importante del país, un retroceso en el terreno democrático que había prevalecido en los ideales del Primer Congreso Constituyente y que se había defendido en el de 1917, pues con la misma se les imponía un gobierno que era totalmente ajeno a su voluntad, al mismo tiempo que eran regidos por normas elaboradas por un órgano cuya mayoría de representantes provenían de otra entidad que desconocían por completo las necesidades y carencias de la comunidad.

En la Ley Orgánica expedida en ese año (1928) aparece el Departamento del Distrito Federal como órgano de gobierno al cual se le encomendaron las funciones gubernativas que anteriormente habían correspondido al Presidente de la República. Este Departamento se encontraba presidido por un jefe y al mismo tiempo era auxiliado por un Consejo Consultivo que se encontraba integrado por diversos sectores de la población de esa entidad.

Esta Ley fue sustituida por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de Diciembre de 1941, en la cual se establece que el Distrito Federal se encuentra conformado por 12 delegaciones y la Ciudad de México; su gobierno se encomienda al Presidente de la Unión y este a su vez lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Congreso General legisla en todo lo relativo a dicha entidad. Con esta disposición continuo la situación desventajosa para los habitantes del Distrito Federal, en el sentido de que al momento de elegir al titular del Ejecutivo de la Unión, al

mismo tiempo se encontraba eligiendo al gobernador de su entidad. Asimismo seguían rigiéndose por normas creadas por el Congreso de la Unión que estaba integrado en su gran mayoría por representantes de otras entidades.

Para el 29 de Diciembre de 1970 se expide otra Ley Orgánica, en la que se señalan las diferentes maneras en que se podía llamar al Jefe del Departamento del Distrito Federal y se establece quienes pueden auxiliarlo en el ejercicio de sus funciones: tres Secretarios, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, Delegados y Subdelegados.

Mediante reforma de 1977 se agregan el referendum y la iniciativa popular, consagradas en el artículo 73 Constitucional en su fracción VI.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que fue publicada el 29 de Diciembre de 1978, señalaba que el Distrito Federal se encontraba integrado por 16 delegaciones, cuyos titulares serían nombrados y removidos libremente por el Jefe de dicho departamento.

Con el Decreto de 10 de Agosto de 1987 se reforma el artículo 73 Constitucional, y mediante el cual se da creación a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual se encontraba integrada por 66 miembros, los que fueron electos por primera vez el 6 de Julio de 19-78. Entre las facultades que se otorgaron se encontraban los servicios públicos, dictar bandos de policía y buen gobierno, aprobar la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, hecha por el titular del Ejecutivo Federal, que anteriormente era aprobada por la Cámara de Diputados.

En 1993 se realizaron algunas reformas al texto original de la Constitución de 1917 referentes a la Capital Federal, entre ellas podemos mencionar las siguientes:

- *Se identifica a la Ciudad de México con el Distrito Federal.*
- *Se establece que el Gobierno del Distrito Federal va a estar a cargo de los Poderes de la Unión, ejerciéndolo por sí y a través de los órganos locales de gobierno, que eran la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; y por lo tanto, dejaba de ser el Presidente de la República el facultado exclusivamente para ello.*
- *El Congreso de la Unión ya no va a ser el único facultado para legislar respecto del Distrito Federal, pues se otorgan funciones legislativas a Asamblea de Representantes, las que se encuentran expresamente señaladas en la propia Constitución Federal.*
- *Se dan las bases para la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuya expedición, elaboración se concede al Congreso de la unión, la que se da en el año de 1994; dicho ordenamiento se equipara a la Constitución Local de cualquier Estado de la Federación, ya que regula la organización del Gobierno del Distrito Federal.*
- *Aparece la figura del “Jefe del Distrito Federal”, a quien se le concede la facultad reglamentaria que antes pertenecía al Presidente y el carácter de titular de la Administración Pública de esa Entidad.*

- *A las facultades que se le otorgaron a la Asamblea, encontramos el examinar, discutir y aprobar el presupuesto de la Ley de Ingresos.*
- *Se concede al Jefe del Distrito Federal el nombrar a los Magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes, el aprobarlos.*
- *Así también se le faculta al Jefe del Distrito Federal nombrar al Procurador General de Justicia de esa Capital Federal, con aprobación del Presidente de la República.*

En 1996 se reforma nuevamente la Constitución Federal, y entre los aspectos de relevancia para el Distrito Federal encontramos:

- *El Gobierno del Distrito Federal se coloca a cargo de los Poderes Federales y de los Organos Locales de esa entidad.*
- *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elige por votación universal, libre, directa y secreta.*
- *Se otorga al Ejecutivo de la Unión la facultad de proponer ante el Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*
- *Se habla de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual se encuentra integrada por Diputados.*
- *Aparece la Comisión de Gobierno que actúa en los recesos de la Asamblea Legislativa.*

- *Se faculta a la Asamblea Legislativa para nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta; asimismo para legislar en materia civil, penal y de elecciones.*
- *Se reconoce el derecho de veto al Jefe de Gobierno respecto de las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa.*
- *Entre las facultades que se le otorgaron al Jefe de Gobierno, se encontraban el iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, nombrar y remover libremente a los funcionarios públicos que dependían del Ejecutivo Local y ejercer la dirección de los servicios de seguridad pública.*
- *Se establece la elección directa de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se encuentra dividido el Distrito Federal.*

2.3. Concepto.

Como se ha observado a través del presente estudio, dentro de nuestro Sistema Federal encontramos tres ámbitos de Gobierno, el Federal, el Estatal y el Municipal, en donde nunca uno de ellos se colocará por encima de los otros, pues su campo competencial va a estar claramente especificado y establecido en la Ley Suprema, en la cual se prevé la solución a determinados conflictos que pudieran surgir con el ejercicio de esas competencias. Al mismo tiempo, se da la necesidad de contar con un lugar que sirva de residencia a los Poderes Federales, por lo que a dicho lugar se le denomina "Distrito Federal", el cual aunque forma parte de la Federación, va a contar con una

organización y regulación jurídica diferente a las demás Entidades Federativas.

Se dice que nuestro país tomo como modelo a Estados Unidos, siguiendo la idea de la incompatibilidad de los Poderes Federales, con los Poderes de algún Estado, por lo que buscaban para la Sede Federal un lugar diferente a aquel en que se encontraran los Poderes Locales para evitar conflictos entre ambos, así como también que ese lugar se encontrara lejos del centro económico; pero el Congreso Constituyente no tomo en cuenta que dicho país contaba con antecedentes y situaciones prevalecientes diferentes al nuestro, y por lo tanto sus necesidades también eran diferentes.

La dificultad para dar una definición correcta de lo que se entiende por Distrito Federal, comienza aquí, pues como ya hemos analizado con anterioridad, la figura que estudiamos ha tenido que enfrentar algunos problemas para descubrir su naturaleza jurídica, para así estar en aptitud de que en base a la misma conceptualizar al Distrito Federal.

Desde el punto de vista etimológico el término "Distrito" proviene del vocablo latín "distritus", es decir, recogido, a lo que se le da el significado de ser la extensión territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales".²³

El propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala lo que es el Distrito Federal, estableciendo en su artículo segundo: "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

²³ Ibidem, p. 7

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”.

Entre las opiniones de algunos destacados juristas, en cuanto al concepto de Distrito Federal, encontramos las siguientes:

Francisco Javier Osornio señala que: *“El Distrito federal es aquel territorio que, dentro de un sistema federal sirve de asiento para los Poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional”.*²⁴

*En ese mismo sentido el Profesor **Ignacio Burgoa** manifiesta que: “Dentro de un estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales o a los “poderes federales” como suelen comúnmente denominarse a las autoridades en que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la Federación, y a esa circunscripción se llama entre nosotros “Distrito Federal”.*²⁵

*Asimismo **Dantel Moreno** señala que: “Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la unión de estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federados. Es, pues, una “invención” que hace posible la residencia de un poder general en*

²⁴ Ibidem.

²⁵ BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit . p 922.

relación con otros poderes, los de los estados, a los que debe coordinar, y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial».²⁶

De las anteriores concepciones podemos concluir diciendo que el Distrito Federal es una entidad federativa que sirve de sede a los Poderes Federales, estando dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio; su gobierno es ejercido tanto por los Poderes Federales como por los órganos locales, los cuales coexisten en armonía en base a que sus competencias se encuentran perfectamente delimitadas en la Ley Suprema.

2.4 Características.

El Distrito Federal cuenta con rasgos característicos que lo distinguen de los Estados integrantes de la Federación, entre los más importantes se encuentran:

- ◆ *Aparece con la adopción del Sistema Federal.*
- ◆ *Espacio geográfico que sirve de sede a los Poderes de la Unión.*
- ◆ *Parte integrante de la Federación, según se desprende del artículo Constitucional 43, y por lo tanto es considerada una Entidad Federativa.*
- ◆ *Cuenta con personalidad y patrimonio propios, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que sean indispensables para la prestación de los servicios públicos.*

²⁶ MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1993, p. 328

- ◆ *Su gobierno se encuentra a cargo de los Poderes Federales y de los “órganos de carácter local” (Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y el Tribunal de Justicia) y los principios para la distribución de competencias entre estos se establecen en la Constitución Federal (artículo 122) que aplica en forma inversa al principio consagrado en el artículo 124, pues las facultades expresas corresponden a la Asamblea legislativa del Distrito Federal y las reservadas corresponden al Congreso de la Unión.*
- ◆ *El titular del Ejecutivo Local llamado Jefe de Gobierno, será elegido por votación universal, libre, directa y secreta.*
- ◆ *No cuenta con Constitución Local, su régimen interno se establece en el estatuto del Gobierno del Distrito Federal, cuya expedición es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.*
- ◆ *No es autónomo, como cualquier otra Entidad Federativa integrante de la Federación, toda vez que no esta facultada para darse su propia Ley Fundamental en la que organice su estructura política, que es la característica primordial de un Estado, darse su Constitución y reformarla.*
- ◆ *Se encuentra dividido en demarcaciones territoriales en las que existirán órganos político-administrativos cuyo titular será elegido mediante voto directo y popular, que tienen a su cargo la atención de las necesidades y demandas sociales.*

CAPITULO III

ELEMENTOS

QUE INTEGRAN AL

DISTRITO FEDERAL

ELEMENTOS QUE INTEGRAN AL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal de acuerdo con el artículo 43 Constitucional es un miembro de la Federación, al señalar: "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguas Calientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal."

Por lo tanto, al ser considerado una Entidad, a la misma se le atribuye la característica de la personalidad jurídica, y como acertadamente señala Burgoa, al ser una persona de derecho político que compone el Estado Federal cuenta con un territorio, una población y un gobierno, elementos que analizaremos para comprender la situación de excepción que guarda la entidad en estudio en relación con las otras entidades miembros de la Federación.

A pesar de que al Distrito Federal se le considere Entidad Federativa y se asimile en cuanto a su régimen interior con las mismas (según ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Unión de 2 de Enero de 1965, Amparo número 3675, Tomo 101. P. 9, del Semanario Judicial de la Federación), entre el Distrito Federal y los Estados Federados existen enormes diferencias, tan es así que se rigen por diferentes disposiciones constitucionales, ya que los Estados encuentran las bases de su organización política y administrativa en los artículos 116, 117 y 118 de la Ley Suprema, mientras que el Distrito Federal tiene como base el artículo 122 de esa misma Ley.

3.1. Territorio.

El Diccionario enciclopédico universal considera al territorio como la "porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, municipio, etc. Circuito o término que comprende una jurisdicción".²⁷

El término territorio "etimológicamente deriva de tierra, indica, en su acepción más general, el ámbito espacial que se presenta como medio necesario para la explicación de toda actividad humana. En un significado más específico, señala la circunscripción dentro de la cual puede válidamente ejercitarse el poder de un sujeto jurídico y coincide con la esfera de competencia".²⁸

"La Ciudad de México se ubica en la parte sur de la llamada Altiplanicie Mexicana, es una cuenca cerrada y su extensión territorial es de 1479 kilómetros cuadrados, de los cuales 1000 corresponden a la superficie urbana, sus colindancias son fundamentalmente con el Estado de México, con el que tiene linderos al Norte, al Este, al Oeste y con el Estado de Morelos al Sur."²⁹

Desde la adopción de la Forma de Gobierno Federal por nuestro país, existieron una serie de conflictos tanto jurídicos como políticos en relación al territorio que debería ocupar el Distrito Federal, así como en cuanto a la extensión que abarcaría el mismo.

De esta manera, con la expedición de la Constitución de 1824, se dan las bases para la designación por parte del Congreso General del lugar que

²⁷ Diccionario Enciclopédico Universal. Plaza&Janés Editores, México, 1999, p. 348.

²⁸ MORENO, Daniel. Op. Cit., p. 312

²⁹ ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1989, p. 241.

ocuparían los Poderes de la Unión como residencia. Así, Guadalupe Victoria expide el decreto donde se señala a la Ciudad de México para tal fin, pero debía demarcarse perfectamente mediante el auxilio de peritos la extensión para evitar conflictos con el Estado de México, a quien originalmente correspondía dicho territorio. Se le asigna una extensión de un círculo con dos leguas de radio (8 800 metros), teniendo como centro la Plaza Central.

Esa extensión fue incrementada con decretos de 16 de Febrero de 1854 y de 15 y 17 de Diciembre de 1898, que fueron inconstitucionales, ya que el Congreso no contaba con facultades para su expedición. Sin embargo, la Constitución de 1917 consiente dicha situación al establecer que el Distrito Federal se integraría con la extensión que para ese entonces tenía (artículo 44).

Actualmente la Constitución Federal sigue conservando la extensión que en un principio aprobó el Constituyente del 17. El artículo 44 se encarga de ello al establecer: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

Anteriormente señalamos que dentro de dicho precepto quedaba establecida la naturaleza jurídica del Distrito Federal, y así lo reconoce el artículo 122 Constitucional. Hemos visto que esta entidad al convertirse en la sede de los Supremos Poderes se convierte a la vez en la Capital del estado Mexicano, situación que ocurre en aquellos países que cuentan con una forma de Gobierno Federal.

Aunque ya hemos dicho que no es correcto referirse indistintamente a la Ciudad de México y al Distrito Federal, pues por ciudad entendemos un territorio cuya nota característica que lo distingue de otros es el hecho de ser una zona urbanizada y contar con un número elevado de habitantes; y el Distrito Federal es un área más extensa que abarca a la ciudad. Sin embargo, la Constitución Federal así lo maneja, habla del Distrito Federal y de la Ciudad de México como sinónimos, aunque en realidad no sea así, pues el término de Ciudad de México no tuvo existencia jurídica sino hasta el 25 de Noviembre de 1993, cuando se incorpora a la Constitución, aún y cuando desde antes ya se hacía alusión a la misma equiparándola con el Distrito Federal, lo que provocaba confusión terminológica.

Desde la Constitución de 1857 se trato de prever la erección del Estado del Valle de México, el cual se integraría con el territorio que comprendía el Distrito Federal, pero dicha erección estuvo supeditada a la traslación de los Poderes Federales de ese territorio a otro diverso.

Aquí encontramos un aspecto curioso, pues aunque durante la vigencia de la Constitución en comento aún no se erigía el Estado del Valle de México por no haberse trasladado los Poderes de la Unión a otro sitio, en el artículo 43 de esa Norma Suprema se le reconocía como parte integrante de la Federación, sin hacer mención al Distrito Federal el que de hecho si existía y en el cuyo territorio se encontraban residiendo los Poderes Federales, dejándolo fuera como miembro de la Federación.

Por el contrario, en la Constitución de 1917 se sustituyó al Estado del Valle de México como parte integrante de la Federación por el Distrito Federal, pero aquí también existió una incongruencia consistente en omitir la situación que prevalecería para el Valle de México en el supuesto que dejara de ser el

Distrito Federal en caso de que los Poderes Federales se trasladaran a otro sitio.

La Constitución Política que nos rige actualmente prevé la erección del Estado del Valle de México para el caso del cambio de residencia de los Poderes de la Unión y como señalamos anteriormente, se considera al Distrito Federal parte integrante de la Federación

Es conveniente señalar que el territorio del Distrito Federal puede variar y dejar de ser el correspondiente a la Ciudad de México en virtud de la facultad que tiene el Congreso de la Unión de cambiar en cualquier momento el lugar de residencia de los Poderes aludidos y de señalar su extensión y límites, lo que se traduce en que cualquier Estado puede sufrir la segregación de una parte de su territorio, en caso de que así lo decida el Congreso, para convertirlo en Distrito Federal.

El Territorio del Distrito Federal actualmente se encuentra dividido en demarcaciones territoriales llamadas Delegaciones que suman 16 y son: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauthémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Conteras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, y Xochimilco.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal hace alusión a su extensión en el artículo tercero que establece: “El Distrito Federal se compone del Territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de Diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la unión, así como por los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal, de acuerdo por lo dispuesto en la Constitución.

La Ley Orgánica contiene un capítulo exclusivo que trata del territorio de la entidad que estudiamos, estableciendo que sus límites van a estar determinados por los mismos decretos que señala el Estatuto, agregando el decreto de 27 de Julio de 1894, y por los convenios que en uso de las facultades contenidas en el artículo 46 Constitucional, el Congreso llegase a aprobar, señalando muy detalladamente todos los límites del Distrito Federal, así como las demarcaciones territoriales en que se divide y para cada una de estas menciona de igual forma sus límites geográficos.

3.2. Población.

Como segundo elemento constitutivo del Distrito Federal encontramos a la población, el elemento humano o conjunto de individuos que se asientan de manera permanente en el territorio que comprende la Entidad en cuestión y que en unión con la población de las demás Entidades Federativas integran la población total del Estado Federal.

Resulta importante destacar que de ese total, la población de la Capital mexicana representa una quinta parte (veinte millones de habitantes aproximadamente), lo que la convierte en la Entidad más densamente poblada del país. Una de las causas de esa situación es el hecho de que al ser el Distrito Federal el centro político, económico, cultural y social, individuos pertenecientes a las poblaciones de los Estados, acuden al mismo en busca de oportunidades de diverso índole que no pueden obtener en el Estado donde residen.

Aunque entre las poblaciones de los Estados miembros de la Federación no existan diferencias jurídicas, puesto que son colocadas en una situación de igualdad, no sucede lo mismo entre éstas y la población del Distrito Federal, pues la población de la Entidad más importante de nuestro país se encuentra en desventaja respecto de los habitantes de los Estados, en el sentido de que por su naturaleza de sede de los Poderes Federales, carecen de derechos políticos plenos, al encontrarse organizado su Gobierno en manera distinta a la prevaleciente en los Estados integrantes de la Federación.

A pesar de que se ha avanzado bastante en el campo democrático con las recientes reformas constitucionales al permitir a la población participar mediante el voto libre, secreto y directo en la elección de los Diputados a la Asamblea legislativa, en la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Delegados; aún quedan propuestas pendientes por tomar en consideración, como es el caso de regresar a la organización en Municipios, para que mediante la participación política de sus ciudadanos en la elección de sus representantes ante el Ayuntamiento, se garantice a los mismos, por medio de ese órgano colegiado, el más efectivo ejercicio del poder público para el bien común.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal habla de originarios, habitantes, vecinos y ciudadanos de esa Entidad. Así, al referirse a los originarios establece que son las personas nacidas en su territorio (artículo 4); considera como habitantes a las personas que residen en dicho territorio (artículo 5); como vecinos a los habitantes que residan en el mismo por más de seis meses, y por último menciona que serán ciudadanos los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos que establece el artículo 34 Constitucional (mexicanos que hayan cumplido 18 años

de edad y tengan un modo honesto de vivir) y posean la calidad de vecinos u originarios (artículo 6).

Además, el mismo documento señala que la calidad de vecino se pierde por dejar de residir en el Distrito Federal por más de seis meses, excepto que la causa de ello sea el desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Distrito Federal fuera de su territorio.

En el Título Segundo del mismo ordenamiento jurídico se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de los habitantes.

Entre los derechos de los Ciudadanos encontramos los siguientes:

- ✓ Votar y ser votados para cargo de representación popular, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Estatuto y leyes de la materia.*
- ✓ Contar con preferencia en igualdad de circunstancias para ocupar cargos, empleos o comisiones de carácter público.*
- ✓ Las demás establecidas por el Estatuto.*

En cuanto a sus obligaciones se señalan:

- ✓ Votar en las elecciones para cargos de representación popular.*
- ✓ Inscribirse en los padrones de contribuyentes del Distrito Federal.*
- ✓ Desempeñar cargos de representación popular de esa Entidad.*
- ✓ Proporcionar la información requerida en los censos.*
- ✓ Las de más que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos.*

Para los habitantes de la capital mexicana dicho Estatuto establece una serie de derechos que a continuación mencionamos:

- ✓ *Ser protegidos por las leyes, reglamentos y otras normas jurídicas que se encuentren vigentes en dicha Entidad.*
- ✓ *Prestación de servicios públicos.*
- ✓ *Utilizar bienes de uso común.*
- ✓ *Ser indemnizados por daños y perjuicios causados por servidores públicos del Distrito Federal.*
- ✓ *Ser informados respecto de leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión y por la Asamblea Legislativa; Reglamentos y actos administrativos de carácter general que expidan ya sea el Presidente de la República o el Jefe de Gobierno, así como lo relativo a la realización de obras y prestación de servicios públicos.*

Entre las obligaciones de los Habitantes se establecen:

- ✓ *Cumplir con los preceptos de la Constitución Federal, del Estatuto en estudio, de las leyes y disposiciones jurídicas aplicables.*
- ✓ *Contribuir a los gastos públicos de la Federación y del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*
- ✓ *Utilizar vías y espacios públicos de acuerdo con su naturaleza y destino.*
- ✓ *Ejercer sus derechos sin perturbar el orden y tranquilidad públicos.*

3.3. Gobierno.

Generalmente, al hacer alusión al término gobierno, lo identificamos exclusivamente con el Poder Ejecutivo, sin embargo, el gobierno se encuentra integrado también con las funciones ejercidas por los Poderes Legislativo y

Judicial. Esto es, se estará gobernando no sólo al administrar a la Entidad, sino también al crear y expedir leyes de observancia general, y al dirimir controversias.

Para Ignacio Burgoa el Gobierno "es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos".³⁰

El Gobierno "es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos... La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes. ... naturalmente que esas órdenes no han de ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público".³¹

De lo anterior, podemos concluir que Gobierno es el conjunto de órganos que tienen a su cargo la dirección del país para el bien común de la sociedad, y dotados de una serie de atribuciones que se materializan en actos encaminados hacia la consecución de su cometido

El Distrito Federal como Entidad Federativa cuenta con un Gobierno, el último de sus elementos que analizaremos y cuya organización difiere a la prevaleciente para los Estados miembros de nuestra Federación, precisamente por tratarse de la residencia de los Poderes de la Unión, mereciendo un trato especial, que ha representado en cierta medida un perjuicio para la ciudadanía que en ella habita.

³⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p. 401.

³¹ CARRANCO Zúñiga, Joel. Op. Cit., p. 61

3.3.1. Organización Política.

La organización de Distrito Federal ha sido objeto de numerosas transformaciones a lo largo de la historia de nuestro país. Sin embargo, desde el principio presentó como característica invariable el hecho de que su Gobierno se encontrara encomendado a los Poderes Federales.

De esta forma, la Constitución de 1824 contemplaba en su artículo 50, fracción XXVIII como facultad del Congreso de la Unión ejercer en el Distrito Federal las atribuciones del Poder Legislativo de un estado. Mediante el decreto de 20 de Noviembre de ese mismo año se ordenó que el gobierno político y económico del mismo quedará exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General.

En la Constitución de 1857 se facultó al Congreso para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos eligieran popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, según lo estableció el artículo 72 fracción VI. Esa facultad del Congreso fue ampliada con la reforma de 1903, permitiéndole legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, suprimiendo la facultad de los ciudadanos de elegir a sus autoridades.

En la Constitución del 17 el Congreso mantiene la facultad introducida con la reforma de 1903 y se encomendó el Gobierno de la Capital a cargo de un Gobernador que dependería directamente del Presidente de la República (artículo 72, fracción VI). Para 1941, de acuerdo con la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, el Presidente de la República tendría a su cargo el Gobierno de ese Distrito, ejerciéndolo a través del jefe del departamento. En las disposiciones de esta última Constitución se encuentra una incongruencia

al señalar que el Gobierno de la multicitada Entidad se encuentra a cargo del Presidente de la República, de un solo Poder, el Poder Ejecutivo y no así de los Poderes Federales, aunque en otra disposición constitucional se contenía la facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Es hasta 1993 cuando a través de una reforma al artículo 73 constitucional, en su fracción VI se dispone que el Gobierno del Distrito Federal estaría en manos de los Poderes de la Unión, quienes lo ejercerían por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que serían establecidos por la propia Constitución. De esta disposición se desprende que los órganos locales de gobierno actuaban con dependencia de aquellos Poderes, sirviendo como meras herramientas para ejercer sus funciones de gobierno al establecerse en el texto de dicha disposición constitucional “por sí y a través”.

Sin embargo, se pretendió que cesara dicha situación al reformarse ese artículo constitucional el 22 de Agosto de 1996, que es el texto que actualmente se encuentra vigente y que a la letra dice: “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo”.

Asimismo, en la misma disposición constitucional se señalan como autoridades locales de esa entidad a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia. Siendo preciso destacar que la Ley Suprema no les reconoce el atributo de Poderes a dichos “órganos”, existiendo una diferenciación entre ambos ámbitos de gobierno.

Por lo tanto, el Gobierno del Distrito Federal ya no se encuentra exclusivamente bajo el cargo de los Poderes Federales, pues existe la participación de "órganos locales", aunque no cuenten con facultades idénticas a las que tienen los Poderes Locales de cada Estado, previéndose en la Constitución Federal los principios inherentes al reparto de competencias entre esos diversos órganos de gobierno, haciendo posible la convivencia y coexistencia de los mismos en el territorio de la Capital Mexicana. Como por ejemplo las facultades de la Asamblea Legislativa están disminuidas y solo serán aquellas que el Congreso de la Unión le otorgue, sirviendo de base a ello el principio inverso al contenido en el artículo 124 Constitucional, consistente en otorgar a la Asamblea aquellas facultades que no se haya reservado para sí el Congreso de la Unión.

A continuación haremos alusión a los órganos que tienen a su cargo el gobierno del Distrito Federal, identificando las disposiciones que nuestra Norma Suprema prevé para su organización y funcionamiento y que en base a las cuales se encuentra expedido su Estatuto de Gobierno.

3.3.2. Poderes de la Unión.

La Ley Suprema en el artículo 122 señala que el Gobierno del Distrito federal está a cargo de los Poderes Federales, y al no existir excepción alguna se entiende que se refiere a los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su Título Tercero contempla las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno de esa entidad.

3.3.2.1. Congreso de la Unión.

La Constitución Federal anteriormente concedía al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar para el Distrito Federal, haciendo las veces de legislatura local, toda vez que dicha entidad carecía de una propia como cualquier otra Entidad Federativa, hasta 1987 cuando se incorpora en el texto constitucional la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la que se le concedieron algunas facultades reglamentarias que pertenecían al Congreso de la Unión respecto a esa entidad.

En el año de 1996 se amplían las facultades a dicho órgano al que se le designa Asamblea Legislativa, restando con ello las facultades que correspondían al Congreso Federal

La competencia del Congreso de la Unión se encuentra prevista en la Constitución Federal en su artículo 122 y en el Estatuto de Gobierno en el artículo 24. De esta manera, las facultades que corresponden a dicho Poder Federal en relación con el Distrito Federal son las siguientes:

- *Legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias que expresamente se confieren a la Asamblea por la Constitución Federal.*

Aquí encontramos el principio que rige la distribución de competencias entre ambos ordenes de gobierno que funciona de forma inversa al que establece el artículo 124 Constitucional para la repartición de facultades entre la Federación y los Estados miembros.

- *Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito federal, que es un cuerpo normativo en el que se encuentran las bases de su organización política y administrativa.*

Este es el hecho que nos hace afirmar que el Distrito Federal carece de autonomía, pues no puede darse su propia Constitución y participar en su reforma. En base a ello, observamos como aún los órganos locales se encuentran supeditados al Congreso de la Unión al hallarse su actuación sujeta a lo establecido por el Congreso en el Estatuto que para la regulación de su organización y funcionamiento elaboró. Así la Asamblea no puede expedir ordenamientos legales que vayan en contra de dicho estatuto. Todo lo anterior se traduce en que el Distrito Federal es gobernado en base aun ordenamiento elaborado en su mayoría, por representantes de los Estados que desconocen por completo las necesidades de dicha entidad.

- Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública.*
- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal.*
- Las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal le señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto y las leyes que expida el Congreso de la Unión.*

Se concede a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados la facultad de vigilar la correcta aplicación que realice el Jefe de Gobierno de los Recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal.

La Cámara de Senadores puede nombrar a propuesta de Presidente de la República, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al

sustituto que concluya el mandato, según lo establece el artículo 26 del Estatuto.

En el mismo ordenamiento se establece que la remoción del Jefe de Gobierno puede realizarse por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, pudiendo hacer éstas del conocimiento de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente, ya sea la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Presidente de la República.

3.3.2.2. Presidente de la República.

Han sido numerosas e importantes las facultades que se le han restado al Ejecutivo de la Unión, tratando de democratizar a la Capital mexicana. Ejemplo de ello es el hecho de que se encuentra impedido para nombrar al titular del órgano encargado del Gobierno del Distrito Federal; ya no designa ni remueve al Procurador General de Justicia de esa Entidad; se le ha suprimido la facultad de participar en el proceso legislativo a cargo de la Asamblea Legislativa; no se le reconoce el derecho de veto respecto de leyes o decretos expedidos por dicha Asamblea, etc.

No obstante lo anterior, aún conserva en sus manos facultades que revisten gran importancia para el funcionamiento del Gobierno de esa Entidad. Así, el texto constitucional vigente y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal otorgan al Presidente de la República las siguientes facultades:

- *Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, en lo relativo al Distrito Federal.*
- *En caso de remoción del Jefe de Gobierno, proponer al Senado la persona que deba sustituirlo.*
- *Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Siendo el Jefe de Gobierno quien someterá a la consideración del Presidente el proyecto correspondiente.*
- *Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos obtenidos por el endeudamiento que se menciona, al rendir la cuenta pública.*
- *Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión con respecto al Distrito Federal.*
- *Ejercer las demás atribuciones que le señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto y las Leyes.*

Es conveniente destacar que en el artículo 34 del Estatuto se le otorga al Presidente de la República el mando de la fuerza pública del Distrito Federal, y designar a su titular, a propuesta del Jefe de Gobierno, y removerlo libremente a solicitud del mismo.

En el caso de que se presenten situaciones de emergencia en el Distrito Federal, el presidente de la República se encuentra facultado por el Estatuto de Gobierno, para determinar medidas de apoyo con la finalidad de hacer

frente a dichas situaciones, en caso de que así se lo solicite el Jefe de Gobierno. Sin embargo, puede dictar aquellas que le correspondan, con la finalidad de mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes.

El Jefe de Gobierno debe informar permanentemente al Presidente de la República sobre la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad.

3.3.2.3. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A pesar de que en el artículo 122 Constitucional se establezca que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos locales, en su texto no concede ninguna facultad al Poder Judicial Federal, que de acuerdo con el artículo 94 Constitucional se deposita su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Sin embargo, el Estatuto de Gobierno si hace referencia a cerca de las facultades de dicho Poder, pero solo contempla a uno de sus órganos, la Suprema Corte de Justicia de la Unión, señalando de acuerdo con el artículo 29 del Estatuto, que le corresponde conocer de las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 Constitucional, en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos, siendo indispensable para acudir ante la misma que la Asamblea Legislativa así lo acuerde en la sesión respectiva, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal lo acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conforman el pleno, o el Jefe de Gobierno así lo determine por declaratoria fundada y motivada.

Una reciente reforma introducida al texto constitucional otorgó al Congreso de la Unión la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad en las que se plantea la contradicción entre una norma de carácter general en la Constitución y en la Norma Suprema, y en las cuales se encuentre inmerso el Distrito Federal (artículo 105, fracción II).

Sin embargo, no existe diferenciación en cuanto a las atribuciones de ese órgano del Poder Judicial respecto con el Distrito Federal y las que le corresponden al mismo frente a los Estados, ya que esas facultades se conceden por igual para todas las Entidades Federativas.

3.3.3. Organos Locales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal al momento de señalar a cargo de quien se encuentra el Gobierno del Distrito Federal, junto a los Poderes Federales se refieren a las autoridades de esta entidad como “órganos locales”, no atribuyéndoles el calificativo de poderes, como lo hace para los federales, lo que implícitamente conlleva la idea de subordinación o sujeción de los primeros hacia los segundos de acuerdo con el significado que tienen dichos términos, ya que “órgano” se refiere a la persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o un designio y “poder” es el dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o ejecutar una cosa, así como la suprema potestad rectora y coactiva del Estado.

De esta forma se señalan como Autoridades Locales a:

- *Asamblea Legislativa,*
- *Jefe de Gobierno,*

- *Tribunal Superior de Justicia.*

3.3.3.1. Asamblea Legislativa.

Este órgano surgió en 1987 bajo el nombre de Asamblea de Representantes, cuya creación trato de aumentar los derechos políticos de los ciudadanos de la Capital. Solo estaba facultada para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, otorgándole facultades legislativas en 1993. A pesar de que con la Reforma Constitucional de 1996 se amplia su campo competencial, continua dependiendo del Congreso de la Unión, toda vez que es esa autoridad quien impone la forma de su organización a través del Estatuto de Gobierno que para tal fin expide. Para ese entonces ya es conocida como Asamblea Legislativa.

En este órgano local recae la función legislativa del Distrito Federal en aquellas funciones que le confiere la Constitución Política y que no se haya reservado para sí el Congreso de la Unión. Principio que funciona al contrario del que prevalece para distribuir competencias entre los Estados y la Federación.

Este cuerpo colegiado es unicamaral, ya que se encuentra integrado solo con una Cámara de Diputados, los cuales suman un total de 66 miembros electos cada tres años, de los cuales 40 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y 26 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

La Asamblea Legislativa cuenta con un órgano interno que actúa en sus recesos de esta y durante sus períodos de sesiones, denominado Comisión de Gobierno, la cual se integra de manera plural, según lo señale su Ley Orgánica, por diputados electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea.

Para ser diputado de dicha asamblea se necesitan los mismos requisitos que para ser diputado federal.

- *Ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos.*
- *Tener 21 años cumplidos el día de la elección.*
- *Ser originario de la entidad o vecino de la misma con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la elección.*
- *No estar en servicio activo en el ejército, ni tener mando en la policía del Distrito Federal; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República; no ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal; no ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; no ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano descentralizado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, a menos que se hayan separado definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección o dos años antes en el caso de ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal.*
- *No ser Ministro de culto religioso a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma en que establezca la Ley.*

El Estatuto de Gobierno en su artículo 42 señala las facultades que tiene la Asamblea Legislativa.

- ✓ *Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos;*
- ✓ *Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;*
- ✓ *Formular su proyecto de presupuesto que enviará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;*
- ✓ *Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;*
- ✓ *Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;*
- ✓ *Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal;*
- ✓ *Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;*
- ✓ *Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;*
- ✓ *Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;*
- ✓ *Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y*

titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;

- ✓ Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;*
- ✓ Legislar en materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y del comercio;*
- ✓ Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud, la asistencia social; y la previsión social;*
- ✓ Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, uso del suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes patrimonio del Distrito Federal;*
- ✓ Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;*
- ✓ 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;*
- ✓ Recibir, durante el segundo período de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de: Procurador General de Justicia del Distrito Federal; el servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal; el Presidente de la Comisión de los*

Derechos Humanos del Distrito Federal y; el Contralor General de la administración Pública del Distrito Federal;

- ✓ *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;*
- ✓ *Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*
- ✓ *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;*
- ✓ *Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;*
- ✓ *Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;*
- ✓ *Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;*
- ✓ *Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;*
- ✓ *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;*

- ✓ *Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la Humanidad,*
- ✓ *Remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves previstas por el Estatuto, mediante la votación de las dos terceras partes de los Diputados integrantes de la legislatura, a solicitud del Jefe de Gobierno o de al menos un tercio de los integrantes de la Legislatura;*
- ✓ *Designar a propuesta del Jefe de Gobierno a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales, mediante el voto de la mayoría absoluta de los Diputados de la Legislatura;*
- ✓ *Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales; y*
- ✓ *Las demás que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto.*

3.3.3.2. Jefe de Gobierno.

Es la persona que siendo elegida cada seis años por votación universal, libre, directa, y secreta tiene a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública de esa entidad.

La Constitución Federal señala los requisitos mínimos que se deberán reunir para aspirar a ser Jefe de Gobierno, otorgando al Estatuto la facultad de decidir otros requisitos necesarios a su juicio. Estableciendo este último ordenamiento los siguientes:

- ◆ *Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos.*

- ◆ *En caso de ser originario de esa entidad, contar con residencia efectiva de tres años inmediatos anteriores al día de la elección, si son nacidos en otra entidad deberán ser cinco años.*
- ◆ *Tener 30 años cumplidos el día de la elección.*
- ◆ *No haber desempeñado este cargo con cualquier carácter o denominación.*
- ◆ *No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, Procurador de Justicia del Distrito Federal; a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección. Ni ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal; para estos casos se requiere que se haya separado definitivamente del cargo dos años antes.*
- ◆ *No ser ministro de algún culto religioso, con excepción de que haya dejado de serlo de acuerdo con la Ley.*

Las facultades que se le otorgan por la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno al Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

- *Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.*
- *Promulgar, publicar y ejecutar leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.*

- *Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.*
- *Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al D.F. y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República.*
- *Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del D.F., cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en el Estatuto.*
- *Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del D.F.*
- *Nombrar y remover al Procurador general de Justicia del D.F.*
- *Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. Y designar a los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa.*
- *Proponer al Presidente de la República el nombramiento o remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.*
- *Otorgar patentes de notario.*
- *Presentar a la Asamblea Legislativa a más tardar el día 30 de Noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente.*
- *Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior.*
- *Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del D.F.*
- *Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del Gobierno del D.F. y de*

las entidades de su sector público igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública.

- *Formular el Programa General de Desarrollo del D.F.*
- *Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del D.F., a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones.*
- *Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los 45 días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados por la revisión de la Cuenta Pública del D.F.*
- *Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del D.F.*
- *Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.*
- *Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local; ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común.*
- *Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.*
- *Informar a la Asamblea Legislativa por escrito sobre los asuntos de la Administración, cuando esta lo solicite.*
- *Administrar la hacienda pública del D.F.*
- *Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado.*
- *Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal.*
- *Celebrar convenios de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.*
- *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.*

- *Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones.*
- *Convocar a plebiscito, a través del cual podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida política del D.F.*
- *Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto y otros ordenamientos.*

El estatuto hace mención a falta absoluta, falta temporal, licencia y remoción del Jefe de Gobierno.

Se presenta una falta absoluta en el caso de que al comenzar un periodo, el Jefe de Gobierno electo no se presenta, o la elección no estuviera hecha y declarada el 5 de Diciembre, cesará, sin embargo, el Jefe de Gobierno cuyo periodo haya concluido, y tendrá a su cargo la Jefatura de Gobierno, el Secretario de Gobierno en funciones, hasta que la Asamblea nombre un sustituto, cuya designación será comunicada a los Poderes de la Unión y a los órganos Legislativo y Judicial del Distrito Federal.

Se reputará falta temporal aquella que no exceda de 30 días naturales, quedando el Secretario de Gobierno en funciones al cargo del despacho de los asuntos de la Administración Pública, pero cuando dicha falta supere los 30 días se tendrá como absoluta.

El Jefe de Gobierno podrá solicitar una licencia para separarse del cargo, la cual podrá ser hasta por un término de 120 días naturales, y si no se presenta al concluir dicho término, se convertirá en falta absoluta.

En líneas anteriores mencionamos quienes se encontraban facultados para solicitar la remoción del Jefe de Gobierno por las causas graves que prevé el Estatuto, entre las que se encuentran:

- ◆ *Invadir la esfera de competencia de los Poderes de la Unión en forma reiterada y sistemática.*
- ◆ *Abstenerse de ejecutar en la misma forma, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dictan los Poderes de la Unión.*
- ◆ *No brindar, cuando se le requiera, la protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes de la Unión.*
- ◆ *Afectar el orden público al utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden.*
- ◆ *Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión.*

De acuerdo con las reformas introducidas en 1996, observamos avances trascendentales que persiguen democratizar la vida política de la capital mexicana, desde la elección mediante el voto libre, directo y secreto de los titulares de los órganos político-administrativos, hasta la elección de igual forma del Jefe de Gobierno y ya no más por designación del titular del Ejecutivo de la Unión, así como la reducción de la esfera de competencia de éste último, al otorgarle al Jefe de Gobierno facultades que le correspondían exclusivamente, por ejemplo la atribución de promulgar, publicar y ejecutar la leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa; nombrar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se le reconoce el derecho de realizar observaciones sobre las leyes y decretos expedidos por la misma Asamblea.

3.3.3.3. Tribunal Superior de Justicia.

La Constitución Política de nuestro país señala como otra de las autoridades locales del Distrito Federal al Tribunal Superior de Justicia, estableciendo que éste junto con el Consejo de la Judicatura y demás órganos que disponga el estatuto tendrán a su cargo el ejercicio de la función judicial en esa entidad. Sin embargo, el Estatuto solo menciona como otro órgano a los jueces y remite a la Ley Orgánica de ese Tribunal.

El Tribunal Superior de Justicia tiene como atribución dirimir controversias que sean sometidas a su conocimiento en materia civil, mercantil, penal, familiar, de arrendamiento inmobiliario y concursal del orden común dentro del ámbito de su jurisdicción, es decir, sin invadir la esfera competencial que pertenece al orden Federal ni a la de las demás Entidades Federativas. Principios competenciales que como ya hemos repetido en varias ocasiones se encuentran expresamente señalados en la Norma Fundamental y el Estatuto de Gobierno, y en base a los cuales se encuentra organizada su Ley Orgánica.

Los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia serán los mismos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciéndose en el Estatuto como otro requisito el haberse distinguido en el ejercicio profesional o ramo judicial.

La facultad de decidir el número de magistrados que integran al Tribunal Superior de justicia se concede a su Ley Orgánica, la cual en su artículo 27 establece que se integrará con 49 magistrados, de los cuales uno será su presidente y no podrá formar parte de ninguna de las salas y durarán seis años en su encargo. Serán nombrados por el Jefe de Gobierno oyendo

previamente la opinión del Consejo de la Judicatura de esa Entidad y ratificándolos la Asamblea Legislativa en un término de 15 días mediante el voto de la mayoría de sus miembros presentes, y si transcurre ese plazo sin que haya pronunciado su resolución, se tendrán por aprobados los nombramientos.

Con la reforma Constitucional de 1994 se da creación al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, como órgano judicial que tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales.

Este órgano se integra con siete consejeros que durarán en su cargo cinco años, de los cuales uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, que a su vez también lo será del Consejo, los demás serán un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, los cuales se eligen mediante insaculación; otro será designado por el Jefe de Gobierno y los dos restantes por la Asamblea Legislativa.

Los requisitos que se exigen para ser consejeros son los mismos que se señalan para ser Magistrado, siendo sustituidos de manera escalonada.

Entre sus principales facultades se encuentran: expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; actuando en Pleno podrá opinar sobre la designación y ratificación de Magistrados; resolverá sobre la adscripción y remoción de magistrados; designará adscribirá y removerá a los jueces de primera instancia, a los jueces de paz y a los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal.

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO

EL MUNICIPIO

4.1. Concepto.

Para una más eficaz comprensión de nuestro objeto de estudio, el Distrito Federal; y con la finalidad de que se cuente con una amplia y clara noción de la figura que se propone restablecer dentro de la organización de esta Entidad, "el municipio"; resulta imperioso llevar a cabo un somero análisis del mismo.

A lo largo del presente trabajo hemos mencionado en varias ocasiones al municipio, y probablemente contemos con una idea vaga de lo que signifique dicho término, sin embargo, es necesario conocer las definiciones dadas por algunos tratadistas, aunque en ciertos casos los autores hagan hincapié solo en una parte de sus características, olvidándose o dejando a tras otras que resultan de importancia para definirlo en su totalidad. De esta manera, rescataremos las ideas más importantes para armar una definición más completa.

Siendo el municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, según lo establece el artículo 115 de la Constitución Federal, resulta necesario conocer las acepciones que del mismo han dado diversos tratadistas de la materia, así como su concepto etimológico.

"La palabra municipio proviene del latín "municipium", de munus, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer

algo; y de "capiro, capere" que quiere decir tomar, adoptar".³²

Es conveniente destacar que algunos autores estructuran el concepto de municipio en base a los orígenes del mismo, sin existir en la doctrina un acuerdo unánime en este aspecto. Se encuentran en ese campo varias posturas, entre ellas, la que sostiene que el municipio es de origen natural y anterior al Estado, el cual solo se limitó a reconocer su existencia; y partiendo de esta premisa entre algunos de los tratadistas que coinciden con esta idea podemos mencionar los siguientes:

Tena Ramírez señala que "...Si el municipio es indudablemente una forma de descentralización, débese ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura".³³

En este mismo sentido se refiere Sánchez Bringas colocando al municipio como un fenómeno social que precede al derecho al señalar que "...es la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad autónoma de sus miembros, que es reconocida por el orden normativo del Estado como una de sus instancias de producción normativa".³⁴

Ochoa Campos de igual manera describe al municipio como "un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por

³² RENDON Huerta, Teresita. *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1998, p. 13.

³³ TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, México, 1989. p. 150.

³⁴ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. Op. Cit., p. 566.

excelencia la forma de agrupación local; ...es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de estos” ³⁵

*Otro tratadista que coincide con esta corriente es Efrén Córdova, para quien el municipio “es una comunidad natural y espontánea que nace de la imprescindible necesidad de una organización política-jurídica y administrativa y que es reconocida por el Estado y no creado por éste.”*³⁶

Por otro lado, existe otra postura que considera al municipio como una creación de la Ley, entre los partidarios de la misma encontramos a los siguientes:

*Burgoa niega la existencia de los municipios naturales, estableciendo que “el municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial. Estos elementos ónticos o naturales por sí mismos, es decir sin ninguna estructura jurídico-política en la que se proclamen la autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan.”*³⁷

En esta misma postura se encuentra José Francisco Ruiz Massieu, señalando que “el municipio no es entonces una realidad social, extra-estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa; se trata de una persona moral de derecho público revestida de los atributos del poder público y

³⁵ QUINTANA Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, México, 1998. p. 5.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ BURGOA Orihuela, Ignacio. *Op Cit.*, p. 883.

no de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente.³⁸

Para Carlos Quintana Roldán “el municipio solamente puede encontrar su existencia en el Derecho... es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado”.³⁹

Existen otros autores que colocan al municipio en el campo de la descentralización administrativa regional, entre ellos se encuentra Gabino Fraga quien señala que “la organización municipal es la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región... el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”⁴⁰

Para este autor la forma de descentralización administrativa por región “consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.⁴¹

³⁸ RUIZ Massieu, José Fco. Y Diego Valadez. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1983, p.p 246, 247.

³⁹ QUINTANA Roldán, Carlos. Op. Cit., p.p 6, 15.

⁴⁰ FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1989, p. 219.

⁴¹ *Ibidem*, p. 218.

En este mismo sentido se expresa Serra Rojas al establecer que "la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio, ente público menor territorial primario."⁴²

Acosta Romero critica esta última doctrina y no está de acuerdo en analizar al municipio desde la perspectiva de la descentralización por región, estableciendo que "los municipios son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados, pueden intervenir en la elección o designación de los órganos de Gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que, en nuestra opinión, distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas."⁴³

De acuerdo con las anteriores definiciones podemos concluir que el municipio es la institución jurídico política base de la división territorial y organización política administrativa de un Estado Federado, que cuenta con una población asentada en un territorio determinado, que es gobernada por un órgano colegiado denominado ayuntamiento electo mediante el voto directo, su orden normativo es impuesto por la legislatura de la propia Entidad de la que forma parte en base a los lineamientos establecidos en la Norma Suprema.

⁴² SERRA Rojas, Andrés. Op. Cit., p. 650.

⁴³ ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit., p 576

4.2. Características.

Al tomar en cuenta las disposiciones que conforman el artículo 115 de nuestra Carta Magna, y en base a las opiniones dadas por algunos destacados tratadistas, estaremos en aptitud de rescatar los elementos característicos que identifican al Municipio.

En primer término decimos que Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación, lo que lo convierte en la célula básica o primaria de la sociedad.

El artículo 115 de nuestra Constitución Política lo denomina "libre". Según el Diccionario Enciclopédico Universal libertad "es la facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar. Estado del que no es esclavo o del que no esta preso. Falta de sujeción y subordinación"⁴⁴

De esta definición se desprende que la facultad que se invoca queda reservada a la persona humana y no puede atribuirse al municipio, sin embargo "esa libertad municipal debe interpretarse como ausencia de coacción física o moral en la esfera de su competencia, sin mengua de la necesaria relación con otros entes públicos, en el orden externo"⁴⁵

Este ideal se incluyó en la Carta Magna gracias al movimiento revolucionario de 1910 que surgió como consecuencia de la situación deplorable en que se encontraban sumergidos los municipios durante el

⁴⁴ Diccionario Enciclopédico Universal. Op. Cit., Tomo 3, p. 102

⁴⁵ RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit., p. 135

gobierno de Don Porfirio Díaz, los que merced a la figura de los prefectos o jefes políticos encontraron su debilitamiento al hallarse sometidos a dichos personajes políticos, pues el General Díaz se sirvió de los mismos para llevar a cabo su voluntad en beneficio de sus intereses políticos.

Al utilizarse el término libre, en el mismo se incluyen tanto la libertad política, como la libertad económica; la primera se traduce en que no habrá una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado del que forme parte, haciendo alusión a las tan odiadas y despreciadas figuras de los prefectos o jefes políticos; y la segunda alude a la libre administración de su hacienda sin la intervención de autoridades extrañas a las de su Ayuntamiento.

Durante los debates del Constituyente de 1917, se pugnó porque no sólo se le reconociera libertad política al Municipio, pues para que existiera una verdadera libertad política era imprescindible estar dotado de libertad económica, sin dejar a discreción de las Legislaturas Locales la determinación de sus ingresos mínimos. En este sentido se expresó el Diputado Jara, al manifestar que "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual, como colectivamente, hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados... al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante;... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes pleno consentimiento del Gobierno del Estado".⁴⁶

⁴⁶ RUIZ Massieu, José Fco. Y Valadés Diego. Op. Cit., p. 235.

Sin embargo, de nada sirvieron las propuestas mencionadas, pues al final el texto del artículo 115 Constitucional aunque reconocía la autonomía hacendaria del municipio, se le otorgó a las Legislaturas de los Estados la facultad de decidir sus ingresos, situación que cambiaría a través de las reformas del 03 de Febrero de 1983 cuando se incluye en dicho precepto Constitucional una enumeración de las contribuciones mínimas municipales.

Mucho se ha discutido en la doctrina si realmente el municipio se trate de un órgano dotado de autonomía, existiendo en este campo opiniones encontradas de importantes tratadistas.

A pesar de que nuestra Carta Magna en su artículo 115 no reconozca expresamente la autonomía del Municipio, la misma se va desprendiendo a lo largo del texto de dicho precepto, debiendo entenderse la libertad municipal que invoca, en el sentido de autonomía.

Entre los juristas que consideran que el municipio esta dotado de autonomía encontramos al maestro Ignacio Burgoa, Para quien "la autonomía municipal se traduce en la facultad de darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el municipio pertenezca, así como en la potestad de este para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos".⁴⁷

Para el autor en comento la autonomía al lado de la autarquía se convierten en elementos indispensables para la existencia del municipio y sin los cuales no se estaría en aptitud de hablar de esta figura. Se entiende por autarquía "la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades

⁴⁷ BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p 883.

y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad".⁴⁸

*Según lo define el diccionario enciclopédico Universal, el término autarquía significa " la calidad del ser que no necesita de otro para su propia subsistencia".*⁴⁹

Para Teresita Rendón la autonomía y autarquía difieren en cuanto que la primera es de naturaleza política y se traduce en la facultad de darse su propio cuerpo normativo, y la segunda es de naturaleza inminentemente administrativa y se refiere al ejercicio de funciones delegadas, actuando como mero gestor, encontrándose en consecuencia en una situación de subordinación.

Por otro lado, esta tratadista señala que no existe una verdadera autonomía municipal, ya que aunque de las disposiciones constitucionales se desprenda que el municipio es un verdadero ente autónomo, las mismas distan de la realidad social imperante. Es menester señalar que dicha autora sólo reconoce la existencia de la autonomía legislativa del municipio, y no así en los aspectos político, administrativo y económico.

Acosta Romero establece que aunque algunos autores sostengan la tesis de la coexistencia de dos órganos autónomos en un país con régimen federal, no existe impedimento para la existencia de la autonomía de las Entidades Federativas y la de sus municipios, ya que la autonomía municipal sólo será efectiva dentro del territorio que comprende dicho municipio.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Diccionario Enciclopédico Universal. Op. Cit, Tomo 1, p 60

"La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales".⁵⁰

Asimismo, Carlos Quintana Roldán reconoce la existencia de la autonomía municipal, clasificándola en tres diferentes tipos:

- 1. Autonomía política. Es la facultad de elegir a las autoridades del Ayuntamiento mediante el voto libre y directo.*
- 2. Autonomía administrativa. La cual se traduce en la capacidad para satisfacer las necesidades primordiales de su comunidad, mediante la prestación de servicios públicos que son de su competencia, así como mediante la facultad de reglamentar dichas materias.*
- 3. Autonomía financiera. Es la capacidad de contar con ingresos propios suficientes para la eficiente prestación de servicios que su comunidad le demande, así como la capacidad para administrar libremente su hacienda.*

Este autor señala a la Autonomía financiera de vital importancia para la real existencia de los otros dos tipos de autonomía municipal, toda vez que si no está asegurada la autonomía financiera, la autonomía política y la administrativa se presentarán de manera deficiente.

Diversas circunstancias de índole político y económico han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos Federales y de los Estados Federados que han impedido su funcionamiento libre y autónomo.

⁵⁰ACOSTA Romero, Miguel Op. Cit , p. 575

Aunque constitucionalmente se le otorgue el atributo de "libre", entendido en el sentido de autonomía; en la realidad no puede considerársele como tal, ya que el ámbito municipal decrece en beneficio de los Estados Federados y de la Federación pese a que cuenta con un marco de competencias más específico, lo que hace que se encuentre supeditado a las legislaturas locales en todos los ámbitos, como muestra de ello basta remitirnos a las disposiciones contenidas en el artículo 115 Constitucional:

En el ámbito legislativo, las legislaturas locales imponen las bases sobre las cuales el municipio va a desarrollar toda su actividad, respetando siempre los lineamientos establecidos en la Constitución Federal. Por lo cual, la intervención de los Municipios en este campo se reduce a expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que no alcanzan el rango de leyes y que también se encuentran supeditadas a las bases que establezcan las Legislaturas Locales.

En el aspecto político, aunque la población cuente con la facultad de elegir a sus autoridades mediante voto popular, los Ayuntamientos pueden ser suspendidos o declarados desaparecidos, así como alguno de sus miembros puede ser suspendido o revocado su mandato. Esta disposición otorga amplísima facultad a las Legislaturas Locales que atenta contra la autonomía municipal.

En el ámbito administrativo, encontramos que disposición en relación con la prestación de los servicios públicos los Estados pueden concurrir con los Municipios en los casos que las Legislaturas respectivas así lo decidan. Además, se deja a discreción de dichos cuerpos legislativos determinar que otros servicios públicos pueden prestar los municipios, en base a su condición

territorial y socioeconómica, capacidad administrativa y financiera, además de los que establece la Constitución Federal que son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

En este aspecto, es de práctica común que los estados absorban servicios que aunque la ley facultó a los municipios para su prestación, éstos se encuentran impedidos para ello, ya que no cuentan con recursos económicos suficientes, ni con capacidad administrativa.

Por otra parte, en materia financiera aunque se otorgue a los municipios la facultad de administrar libremente su hacienda, se otorga a las legislaturas locales la atribución de señalar que otros ingresos forman parte de la misma, además de los que señala la Constitución Política Federal: rendimientos de los bienes que les pertenezcan; contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles (en relación con estas contribuciones se faculta a los municipios para celebrar convenios con el Estado con el fin de que éste se haga cargo de la administración de las mismas); participaciones federales (sobre las cuales las legislaturas locales determinan el monto que le corresponde a cada Municipio); ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes de ingresos de los Municipios son aprobadas por las legislaturas de los Estados, así como también tienen a su cargo la revisión de sus cuentas públicas.

A pesar de que en la fracción V, del artículo 115 Constitucional se faculte a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; toda su actuación en esas materias estará sujeta a lo que prevengan las leyes federales y estatales.

En el aspecto de seguridad pública municipal, para el caso de que en su territorio se encontrara residiendo habitual o transitoriamente, el Ejecutivo Federal, éste tendrá el mando de la fuerza pública en ese Municipio.

Por último, se faculta a las legislaturas de los Estados para que expidan leyes laborales que regirán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, claro está que respetando lo establecido en la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias.

Otra característica que se le atribuye al Municipio es el presentarse en una descentralización de doble matiz: política y administrativa.

En conclusión las características que presenta el Municipio Mexicano son las siguientes:

- 1. Es la base de la división territorial y organización política administrativa de los Estados miembros de la Federación*
- 2. Su régimen jurídico se encuentra previsto en la Constitución Política Federal en su artículo 115, en el cual se otorga la facultad a las*

legislaturas locales de expedir las disposiciones que observará el Municipio al desarrollar su actividad.

3. *Se encuentra colocado en un estado de supeditación con relación al Estado Federado del que forme parte, por lo que nos encontramos imposibilitados para afirmar que efectivamente este dotado de autonomía plena, aunque de las disposiciones contenidas en la Norma Suprema se desprenda lo contrario, las mismas distan de la realidad en que se encuentra inmerso nuestro Municipio.*
4. *Es considerado "libre" por la Constitución Federal, aunque de hecho no lo sea, entendida esa libertad en el sentido de autonomía.*
5. *Ente autárquico.*
6. *Es un órgano descentralizado tanto política como administrativamente.*
7. *Cuenta con patrimonio propio.*
8. *Administra libremente su hacienda.*
9. *Su órgano de Gobierno se conoce como Ayuntamiento, teniendo a su cargo la administración del Municipio e integrado por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.*
10. *Tiene personalidad jurídica.*
11. *La distribución de competencias entre éste y el Estado Federado se encuentra prevista en la Constitución Federal y en la Ley Local respectiva.*

4.3. Descentralización municipal.

El vocablo descentralizar significa transferir a diversos órganos parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado.

Podemos señalar como elementos característicos de la descentralización municipal los siguientes:

- 1. No existe subordinación jerárquica de los órganos del Municipio hacia los órganos Federales y Locales, toda vez que estos ámbitos de gobierno tienen delimitadas sus competencias que se encuentran consagradas en la Norma suprema, son ámbitos de competencias diversas pero formando una unidad, que es lo que se vislumbra como una unidad política diferenciada.*
- 2. No existe autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado de que forma parte.*
- 3. Los Municipios cuentan con una competencia mínima garantizada por la Constitución Política Federal y que debe ser respetada por el Estado Federado a que correspondan.*
- 4. El Ayuntamiento aplica además de las disposiciones de orden Federal y Local, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expiden a través de su facultad reglamentaria.*
- 5. Prevalece la voluntad popular en la integración de los órganos municipales.*

La descentralización municipal incluye tanto el aspecto político, como el administrativo. Se presenta la descentralización política al momento que las autoridades municipales son elegidas directamente por la población, y la administrativa al contar con órganos que tienen a su cargo la satisfacción de los requerimientos de su comunidad

El Municipio ha sido colocado por algunos tratadistas dentro de la forma de descentralización administrativa por región, como es el caso de Gabino Fraga, para quien este tipo de descentralización “consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los

intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial... Significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden".⁵¹

Serra Rojas coincide con la postura de Fraga, en el sentido de colocar al Municipio como una forma de la descentralización administrativa regional, manifestando que "es una forma de descentralización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en el Art. 115 y reglamentado por sus leyes orgánica municipales –que expidan las legislaturas de los Estados-, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial".⁵²

Acosta Romero difiere de las opiniones de los dos autores antes citados, negándose a considerar al Municipio como órgano descentralizado por región, ya que éste no sólo se limita a la prestación de servicios públicos, aunque formen parte fundamental de la competencia municipal, sino que además tiene a su cargo múltiples actividades de diverso índole, como políticas, económicas, sociales, culturales, legislativas, etc.; además de que no existe jerarquía entre los ámbitos de gobierno Federal, Local y Municipal, toda vez que los principios inherentes a la distribución de sus competencias que se encuentran plasmados en la Constitución General.

Otros autores más asumen una posición ecléctica al señalar que la naturaleza del municipio será de índole tanto política, como administrativa, y a

⁵¹ FRAGA, Gabino. Op. Cit . p. 218.

⁵²SERRA, Rojas Andrés. Op Cit., p. 649.

la cual nos adherimos y que fácilmente podemos demostrar a través de la lectura de nuestra Constitución Federal, que en su artículo 115 en la parte conducente establece "teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre".

En este sentido se expresa Ruiz Massieu, al señalar que "el Municipio es una forma de descentralización política y administrativa y de la división territorial de los Estados, o sea que se trata de lo que los publicistas llaman un caso de descentralización territorial (en cuanto al ámbito de validez espacial) política y administrativa (por lo que hace al ámbito de validez material)".⁵³

Para Jorge Carpizo "el Municipio puede ser contemplado desde dos ángulos: como una descentralización política y como una descentralización administrativa por región.

La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución General de la República, la del Estado y la Ley Local; que tienen una cierta competencia propia: los servicios que deben prestar y que deben tener los recursos económicos para poder realizar esos servicios.

La descentralización administrativa por región de los Municipios, presupone que en una cierta parte del territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide con la política,

⁵³ RUIZ, Massieu J Francisco y Valadés Diego. Op Cit , p. 249

y se atiende las necesidades colectivas que la Constitución o la Ley le señala".⁵⁴

Para Carlos Quintana Roldán la descentralización se integra con la autonomía y la autarquía, entendida la primera como el atributo de una determinada entidad que se encuentra localizada dentro de una entidad política superior para darse sus propias normas que han de regir su vida interna y contar con órganos propios de gobierno. La segunda da la idea de autosuficiencia en el aspecto económico y administrativo.

4.4. El Ayuntamiento y su integración.

El Gobierno del Municipio está encomendado a un cuerpo colegiado de elección popular que se denomina Ayuntamiento.

"La palabra Ayuntamiento viene de junquere, juntum, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo".⁵⁵

Carlos Quintana Roldán define al Ayuntamiento como "el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado".⁵⁶

⁵⁴ Ibidem, p. 233.

⁵⁵ ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit., p. 580.

⁵⁶ QUINTANA Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 205.

El Ayuntamiento representa al Municipio y tiene a su cargo la administración de sus intereses, cuenta no sólo con atribuciones de tipo consultivo, sino que también tiene facultad reglamentaria y de toma de decisiones que afecten la vida municipal.

Las bases constitucionales en las que se establece la estructura y funcionamiento de los Ayuntamientos se encuentran en el artículo 115, el cual contiene además los principios que protegen a los Ayuntamientos de las actuaciones injustas en que pudieran incurrir las Legislaturas Locales.

Anteriormente a la reforma de 1983, los Ayuntamientos y sus miembros se encontraban desprotegidos y era común que el Gobernador del Estado Federado suspendiera o declarara que había desaparecido un Ayuntamiento, e inclusive revocaba el mandato de alguno de sus miembros, ello en razón de que la Constitución General no preveía las bases a las que debían sujetarse las Legislaturas Locales o en su caso el Gobernador del Estado para llevar a cabo dichas acciones; así como tampoco señalaba cuales eran las causas que traerían como consecuencia dicha determinación. Tampoco contaban con la garantía de audiencia, lo que los dejaba en un estado de indefensión al no poder aportar prueba alguna en su beneficio.

A pesar de que con esta reforma se introdujo en la Ley Suprema un procedimiento estricto para que las Legislaturas Locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, puedan suspender o declarar desaparecidos los Ayuntamientos, e incluso para la suspensión o revocación del mandato de sus miembros; se otorga las mismas la facultad para determinar cuales eran las causas graves para proceder de esta forma; aunado a que también dichas legislaturas se encuentran facultadas para designar de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los

periodos respectivos, para el caso de que se declare desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si los suplentes se encontraran impedidos por la Ley para entrar en funciones o no procediera legalmente la celebración de nuevas elecciones, lo que se traduce en un procedimiento atentatorio de la facultad del pueblo para elegir a sus propias autoridades y por lo tanto, también va en detrimento de la autonomía política de los Ayuntamientos.

El Ayuntamiento se encuentra integrado por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, quienes son elegidos por votación directa de la población y se encuentran limitados por el principio de no reelección relativa, esto es, que no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, también se prevé esa limitante para aquéllas personas que desempeñen funciones propias de esos cargos, independientemente de la denominación que dichos cargos reciban, y del medio a través del cual hayan llegado a ocuparlos, entendiéndose como tales, la elección indirecta o el nombramiento por alguna autoridad.

Presidente Municipal. Es el órgano unipersonal que preside al Ayuntamiento, dura en su encargo tres años; es la primera autoridad del Municipio y es quien lo representa políticamente. Se otorga a esta autoridad la atribución de administrar al Ayuntamiento y llevar a cabo la ejecución de los acuerdos a que se llegase en las sesiones de cabildo.

Existen Dependencias de la administración pública municipal que actúan como auxiliares del Ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, y que se encuentran subordinadas al Presidente Municipal. Por ejemplo: Secretaría del Ayuntamiento, Secretaría Técnica, Tesorería Municipal, Contraloría Interna, Dirección de Gobierno, Dirección de Desarrollo Urbano y Obras, etc. Las Legislaturas Locales determinan, a través

de su ley Orgánica Municipal, que Dependencias como mínimo, deben existir en los Ayuntamientos de sus Municipios. El Presidente Municipal puede proponer la creación de nuevas Dependencias, para lo cual, es necesario que el Cabildo la apruebe.

En los esquemas Nos. 1 y 2, podemos observar las Dependencias que se localizan en los Ayuntamientos de Tlalnepantla y Toluca.

Síndico. *“Etimológicamente el término síndico se deriva de los vocablos griegos: sin que significa con, y, dixé que se traduce como justicia. Por ende, síndico es aquel que procura la justicia”.⁵⁷*

El número de síndicos integrantes de determinado Ayuntamiento puede variar dependiendo de su densidad demográfica, o de lo que en este aspecto establezcan las Legislaturas Locales para sus Municipios. Así por ejemplo, los Ayuntamientos de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli y Atizapán, cuentan con tres Síndicos cada uno, mientras que Ayuntamientos como el de Metepec y Huixquilucan, cuentan sólo con un Síndico

Las Leyes Municipales son las encargadas de determinar que funciones corresponden a estos órganos. Cuentan con voz y voto dentro de las sesiones de cabildo, pero en general, sus competencias se traducen en actuar en procuración y defensa de los intereses del Municipio, así como figurar como representante jurídico del Ayuntamiento.

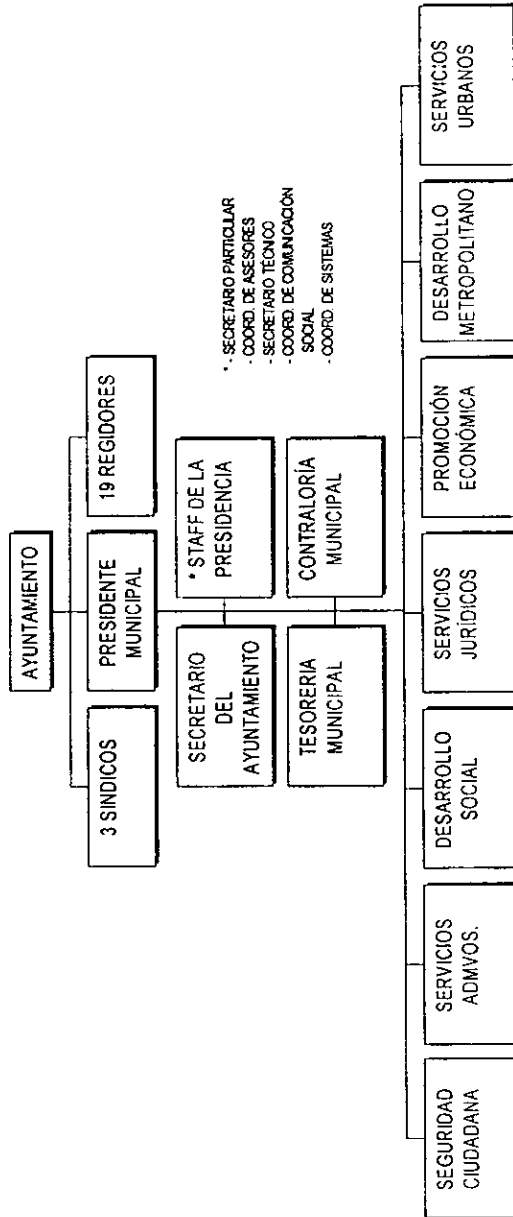
Regidores. *Como órganos integrantes del Ayuntamiento, actúan como auxiliares del Presidente Municipal en la administración del Municipio,*

⁵⁷ QUINTANA Roldán, Carlos. Op. Cit., p. 237.

teniendo a su cargo un determinado ramo de dicha administración. El grupo de Regidores se organiza en orden ascendente, dependiendo de la importancia del ramo que se asigne a cada Regidor; así por ejemplo en el Ayuntamiento de Tlalnepantla la distribución entre los Regidores es de la siguiente forma:

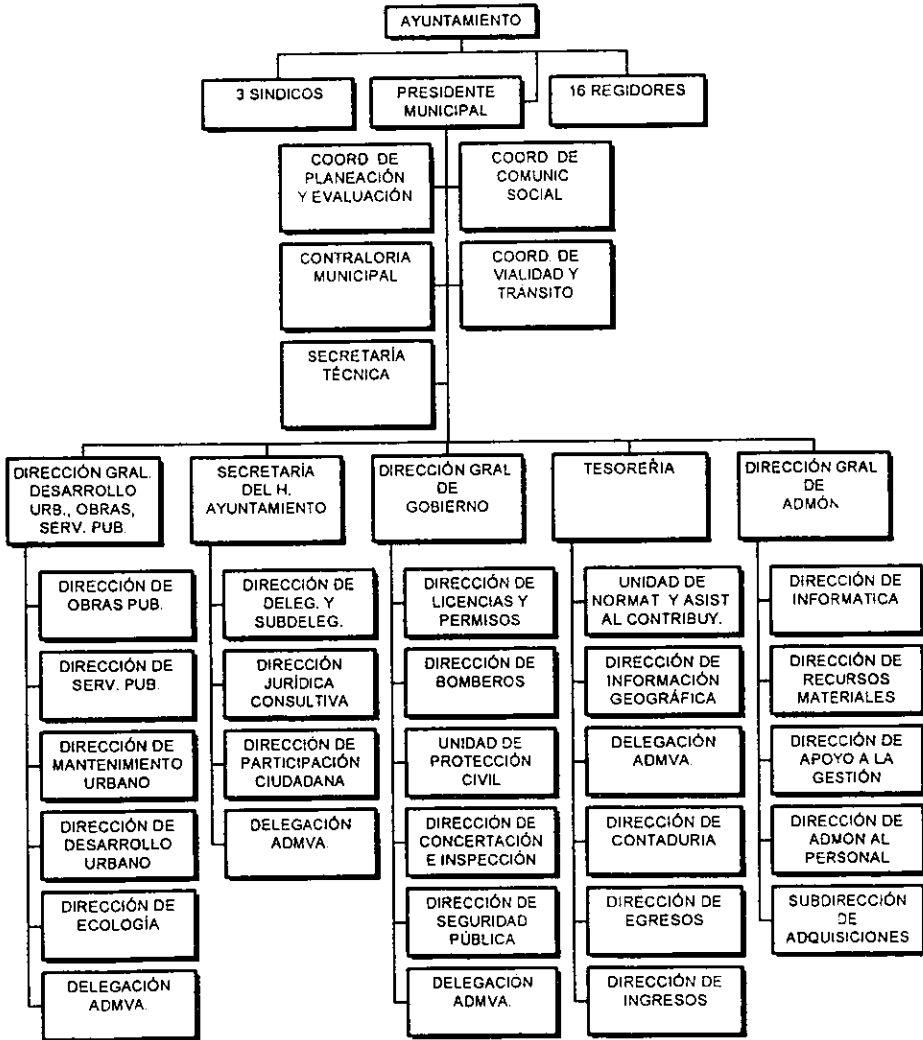
- Primer Regidor: Revisión de valores catastrales.
- Segundo Regidor: Alumbrado y vialidades.
- Tercer Regidor: Apoyo a la juventud.
- Cuarto Regidor: Salud pública.
- Quinto Regidor: Obras públicas.
- Sexto Regidor: Ecología y protección al ambiente.
- Séptimo Regidor: Grupos vulnerables.
- Octavo Regidor: Mercados, centrales de abasto y rastro.
- Noveno Regidor: Desarrollo urbano.
- Décimo Regidor: Turismo y recreación.
- Décimo Primer Regidor: Agua, drenaje y alcantarillado.
- Duodécimo Regidor: Empleo.
- Décimo Tercer Regidor: Derechos Humanos.
- Décimo Cuarto: Atención a la infancia.
- Décimo Quinto: Fomento agropecuario y forestal.
- Décimo Sexto: Desarrollo económico.
- Décimo Séptimo: Población.
- Décimo Octavo: Dirigente social.
- Décimo Noveno: Parques, jardines, y panteones.

H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA



ESQUEMA No. 1

H. AYUNTAMIENTO DE TOLUCA



ESQUEMA NO 2

CAPÍTULO V

EL DISTRITO FEDERAL Y LA NECESIDAD DE SU DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN MUNICIPIOS

EL DISTRITO FEDERAL Y LA NECESIDAD DE SU DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN MUNICIPIOS

5.1. La Administración Pública Local

Una de las ciudades más grandes del mundo es el Distrito Federal, con una densidad poblacional de 20 millones de habitantes que conviven funcionalmente en las 16 circunscripciones territoriales que conforman dicha entidad.

En esta ciudad se concentran los tres Poderes de la Nación, distinguiéndose como el centro de las distintas manifestaciones políticas, representadas en los partidos políticos y en las organizaciones sociales que participan en la democratización del país y, particularmente, del Distrito Federal, por lo que aquí convergen los distintos problemas nacionales; además es aquí donde se realizan las principales actividades económicas, con una participación del PIB nacional, superior a cualquier Entidad Federativa y mayor al de todos los países centroamericanos; es el mercado de trabajo más grande del país y ha acumulado el mayor volumen de infraestructura y servicios básicos.

El ejercicio de la Administración Pública de esta importante entidad se concede al Jefe de Gobierno de la misma. Es menester señalar que la Administración Pública se define como "la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollaron los otros poderes (Legislativo y

Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada."⁵⁹

Recordemos que con las reformas que sufrió el artículo 73 Constitucional, fracción IV, con la supresión de los Municipios en el Distrito Federal, la Ley Orgánica del Departamento Central del Distrito Federal de 1928, concebió a la Administración Pública de dicho departamento como dependencia directa del Presidente de la República, y por lo tanto, se consideraba como parte de la Administración Pública Federal Centralizada, hasta que por disposición transitoria constitucional se establece que a partir de 1997 el Departamento del Distrito Federal dejaría de ser parte de dicha Administración.

De la base tercera del artículo 122 Constitucional se desprende que la Administración Pública del Distrito Federal es Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal.

Es importante destacar que la Ley Suprema otorga al Congreso de la Unión la facultad de determinar los principios básicos inherentes a la distribución de competencias entre los diversos órganos que forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal, los cuales se encuentran establecidos en el Estatuto de Gobierno del mismo y en base al cual la Asamblea Legislativa expide la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Esta Ley reconoce al Jefe de Gobierno como titular de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo tanto, como depositario de las facultades que se consignan en los ordenamientos jurídicos referentes al Distrito Federal, pudiendo delegar aquéllas que sean susceptibles de serlo, a

⁵⁹ CARRANCO Zúñiga, Joel. Op Cit., p 81.

servidores públicos subalternos, mediante acuerdo publicado en la Gaceta Oficial o Diario Oficial de esa entidad.

Las Dependencias que integran la Administración Pública Centralizada son: la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

En el Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se enumeran las dependencias que actúan como auxiliares del Jefe de Gobierno en el ejercicio de sus atribuciones de estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, siendo las siguientes:

1. **Secretaría de Gobierno.** *Le corresponde el despacho de las materias relativas al Gobierno, relaciones con Estados y Municipios, la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.*

A esta Secretaría quedan adscritos los órganos Político-Administrativos.

2. **Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.** *Tiene a su cargo el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria.*

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

4. **Secretaría del Medio Ambiente.** Tiene la facultad de formular, ejecutar y evaluar la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales.
5. **Secretaría de Obras y Servicios.** Se le faculta para el despacho de las materias relativas a la normatividad de obras públicas y servicios urbanos; la construcción y operación hidráulica; los proyectos y construcción de las obras del sistema del transporte colectivo; los proyectos y construcción de obras públicas, así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable.
6. **Secretaría de Desarrollo Social.** Se le otorga el despacho de las materias relativas a desarrollo social, alimentación educación, promoción de la equidad, cultura, recreación, deporte, administración de zoológicos, información social y servicios sociales comunitarios.
7. **Secretaría de Salud.** Le corresponde el despacho de las materias relativas a la formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas de salud del Distrito Federal.
8. **Secretaría de Finanzas.** Tiene a su cargo el despacho de las materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, 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.
9. **Secretaría de Transportes y Vialidad.** Le corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte, control del

autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades.

10. **Secretaría de Seguridad Pública.** *Se rige por una ley específica.*
11. **Secretaría de Turismo.** *Tiene encomendado el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de la actividad económica en el sector turismo en el ámbito del Distrito Federal.*
12. **Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**
13. **Oficialía Mayor.** *Se le faculta para el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y en general la administración interna del Distrito Federal.*
14. **Contraloría General del Distrito Federal.** *Tiene a su cargo el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, y*
15. **Consejería Jurídica y de Servicios Legales.** *Le corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se sometan a consideración del Jefe de*

Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y Comercio y del Archivo General de Notarias.

La Administración Pública Desconcentrada se integra con los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial en que se divide el Distrito Federal, a los que el Estatuto denomina Delegaciones, las cuales analizaremos a mayor detalle en el siguiente punto, por tratarse de uno de nuestros objetos de estudio con el que se pretende demostrar la conveniencia de la propuesta dada a través del presente trabajo.

Asimismo, este tipo de administración se integra con los órganos administrativos desconcentrados creados por el Jefe de Gobierno a través de un reglamento, decreto o acuerdo, con el propósito, según establece el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de lograr un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, cuyos titulares son nombrados y removidos por el Jefe de Gobierno, estando subordinados al mismo o a la dependencia que éste determine.

La desconcentración administrativa es entendida como el proceso jurídico-administrativo que permite delegar atribuciones y transferir recursos presupuestales y los apoyos administrativos necesarios a los órganos político-administrativos y desconcentrados.

A su vez, la **Administración Pública Paraestatal** se integra con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Los organismos descentralizados son definidos por el Estatuto de Gobierno como entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa de la misma entidad, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

En relación con las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, el Estatuto mencionado concede a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal la facultad para reglamentarlos en su constitución y requisitos.

De esta manera, la Ley Orgánica mencionada en el párrafo que antecede, establece que las empresas de participación estatal mayoritaria a que se hace referencia, son 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 su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del órgano de Gobierno.

Los fideicomisos públicos son definidos como contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a un institución fiduciaria, con la finalidad de auxiliar al Jefe de Gobierno en la realización de las funciones que legalmente le corresponden.

5.2. Las Delegaciones.

5.2.1. Concepto.

Desde la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales expedida por Don Venustiano Carranza el 13 de Abril de 1917, encontramos la figura de los delegados, cuya función se traducía en actuar en auxilio del Ayuntamiento en aquellas poblaciones en donde no residiera este último. Con la reforma constitucional de 1928, dichos delegados pasaron a sustituir a los Ayuntamientos al ser desaparecidas las municipalidades y crearse como consecuencia de ello, el Departamento del Distrito Federal mediante la Ley Orgánica de ese mismo año; asimismo, aparece la figura de los subdelegados para auxiliar a los delegados, quienes sustituyeron a su vez a los comisarios municipales.

Estas dos figuras, al actuar como simples auxiliares del Jefe de Gobierno de dicho departamento, y al no ser designados por voluntad popular, sino por nombramiento del Jefe de Gobierno, quien también tenía la facultad de removerlos libremente, se asimilaron a los prefectos y subprefectos.

Nuestro Código Político en la Base Tercera del artículo 122 reconoce la existencia dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, de Organos Político-administrativos que se localizan en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide dicha entidad. El Estatuto de Gobierno es el ordenamiento que se ocupa de ambas figuras, pero crea una confusión terminológica a lo largo de su texto, pues las denomina genéricamente como "Delegaciones", esto es, en algunos casos hace referencia a las demarcaciones territoriales y a sus Organos Político-Administrativos, pero en otros casos utiliza indistintamente el término de Delegaciones para referirse a ambos.

Es difícil encontrar que algún autor dé una definición de circunscripción territorial, a diferencia de la figura del Municipio, de la cual encontramos bastos estudios e infinidad de conceptos dados por tratadistas distinguidos.

*Sin embargo, podemos decir que **las Delegaciones** son demarcaciones territoriales que integran al Distrito Federal, cuya división deriva de estudios de elementos de diversa índole que presenta la Entidad (población, configuración geográfica, identidad cultural de los habitantes, factores históricos, condiciones socioeconómicas, etc.); que persiguen el beneficio de la población que se encuentra asentada permanentemente en ese territorio, para lo cual cuenta con un Órgano Político-Administrativo, y el orden jurídico donde se establecen las bases para su organización y funcionamiento se lo otorga una autoridad federal, el Congreso de la Unión.*

*A su vez, podemos decir que los **Órganos Político-Administrativos** a que hace referencia la Constitución General son órganos desconcentrados que se establecen en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el territorio del Distrito Federal, actuando en auxilio de la Administración Pública Centralizada Local, y con autonomía local en las acciones de gobierno, cuyas bases de integración, funcionamiento y competencia se encuentran previstas en el Estatuto de Gobierno de la entidad y dadas por el Congreso de la Unión.*

5.2.2. Características.

La Ley Suprema otorga al Congreso de la Unión un amplio campo facultativo en relación con los Órganos Político-Administrativos, pues es éste, quien a través del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los establecerá en

cada demarcación territorial, se deja a su discreción el determinar sus competencias, su integración, funcionamiento y sus relaciones con el Jefe de Gobierno. Asimismo, es el Congreso de la Unión quien fija los criterios para la división territorial del Distrito Federal, para lo cual prevé la creación de un comité de trabajo integrado por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal y por una comisión de diputados de la Asamblea Legislativa, que tendrá a su cargo determinar la variación territorial a la que se ha hecho referencia, observando: un mejor equilibrio en el desarrollo de la ciudad; un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos; mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad: incremento de la eficacia gubernativa; mayor participación social y contribuir a la estabilidad financiera de la entidad.

Las circunscripciones y límites geográficos de las 16 demarcaciones territoriales en que se encuentra dividido el Distrito Federal, son detallados por la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad y su identificación nominativa es la siguiente: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuautémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Como elementos característicos de los órganos político-administrativos podemos mencionar los siguientes:

- Organos creados para el debido y eficaz ejercicio de la Administración Pública del Distrito Federal.*
- Integran a la Administración Pública Desconcentrada, que a su vez forma parte de la Administración Pública del Distrito Federal.*

- *Se localiza uno en cada una de las circunscripciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.*
- *Dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía funcional en las acciones de gobierno.*
- *Las bases para su integración y funcionamiento, así como, su ámbito competencial son determinadas por el Congreso de la Unión a través del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*
- *El número de ellos puede variar bajo los criterios que determina el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*
- *Su titular se denomina "Jefe Delegacional", electo mediante votación popular directa.*
- *Cuentan con una identificación nominativa que los distingue entre sí.*

5.2.3. Integración.

En lo relativo a la integración de los Organos Político-Administrativos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal menciona al Jefe Delegacional como titular de los mismos, concediendo a la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha Entidad y al Reglamento Interior de la misma, la facultad de determinar que otros integrantes formarán parte de la estructura de dichos órganos.

La designación de los Jefes Delegacionales, obedece a la voluntad popular mediante la votación directa, libre y secreta de los habitantes de la demarcación territorial respectiva, este avance democrático se introdujo en el texto constitucional en 1996, pues hay que recordar que anteriormente a esta reforma, los Delegados, como eran conocidos en ese entonces, primeramente

fueron designados por el Presidente de la República y posteriormente se otorga esa facultad al Jefe de Gobierno de la Entidad.

Los requisitos que señala el Estatuto para los aspirantes al cargo de Jefe Delegacional son:

- 1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos;*
- 2. Tener por lo menos 25 años el día de la elección;*
- 3. Ser originario del Distrito Federal, con residencia de 2 años inmediatos anteriores al día de la elección. En caso de ser vecino la residencia no debe ser menor de 3 años inmediatos anteriores al día de la elección; y*
- 4. Cumplir los requisitos establecidos en las fracciones IV a X del artículo 53 del propio Estatuto.*

El cargo de Jefe Delegacional se encuentra protegido por el principio de no reelección.

El Estatuto de Gobierno contiene los procesos para la sustitución y remoción de los Jefes Delegacionales. Estos pueden solicitar al Jefe de Gobierno autorización para ausentarse por más de 15 días y hasta por 90 días, si excede de este período independientemente de la causa, el Jefe de Gobierno propone ante la Asamblea Legislativa al sustituto, quien lo designará por la mayoría absoluta de sus miembros. Se sigue el mismo procedimiento para el caso de que la elección haya sido declarada nula y mientras se lleva a cabo la elección extraordinaria; y también para cuando el Jefe Delegacional electo no se presente a tomar posesión de su cargo.

Los Jefes Delegacionales pueden ser removidos por la Asamblea Legislativa por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los Diputados por las causas que al efecto establece el Estatuto de Gobierno en su artículo 108.

Previo a declarar la remoción, el Jefe Delegacional debe contar con el derecho a aportar pruebas y expresar alegatos respectivos. Una vez que se haya hecho efectiva la remoción, el Jefe de Gobierno propone a la Asamblea Legislativa el sustituto, y la designación se hará por la mayoría de sus miembros.

La destitución del cargo de jefe Delegacional se prevé para el caso de que exista sentencia ejecutoria condenatoria por delito doloso, la Asamblea Legislativa es la encargada de declarar la destitución y nombrar al sustituto.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se limita a señalar como auxiliares de los Jefes Delegacionales a los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, y remite a lo que establezca en este aspecto el Reglamento Interior; este último ordenamiento menciona expresamente a las Direcciones Generales de carácter común que actuarán como auxiliares de los Organos Político-Administrativos en el despacho de los asuntos de su competencia, las cuales son:

- ✓ Dirección General Jurídica y de Gobierno;*
- ✓ Dirección General de Administración;*
- ✓ Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano;*
- ✓ Dirección General de Servicios Urbanos;*
- ✓ Dirección General de Desarrollo Social; y*

✓ *Dirección General de Desarrollo Delegacional.*

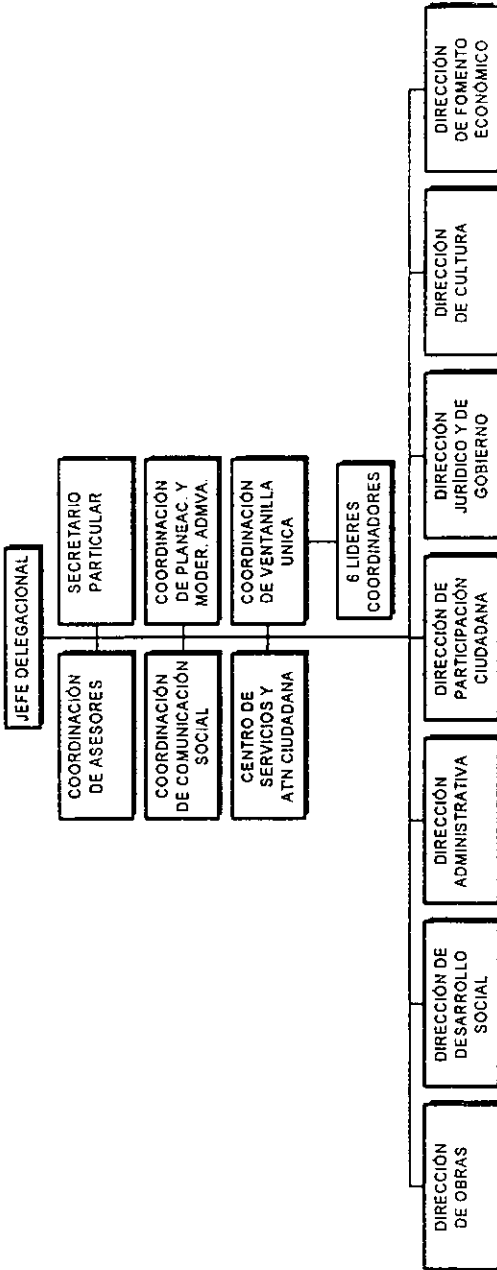
Las atribuciones que corresponden a cada una de estas Direcciones Generales de carácter común son detalladas en el Reglamento Interior, sin embargo, los Organos Politico-Administrativos están facultados para asignarles otras adicionales.

Se otorga a los Jefes Delegacionales la facultad de delegar en estas Direcciones Generales y demás unidades administrativas de apoyo técnico-operativo las atribuciones que al mismo le corresponden; así como la facultad de determinar la incorporación de Direcciones Generales específicas a la estructura orgánica del Organó Politico-Administrativo del que sean titular, en razón de las necesidades que dicho órgano presente para el debido cumplimiento de las tareas que le son encomendadas. Para la existencia de dichas Direcciones específicas se requiere que el Organó Politico-Administrativo cuente con suficiencia presupuestal y la Oficialía Mayor emita un dictamen previo al respecto.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal señala que Direcciones Generales específicas existen en cada Organó Politico-Administrativo y enumera las atribuciones de cada una de ellas.

En los esquemas No. 3, 4 y 5 observamos la manera en que se encuentran integrados los Organos Politico-Administrativos de Coyoacán, Alvaro Obregón y Benito Juárez.

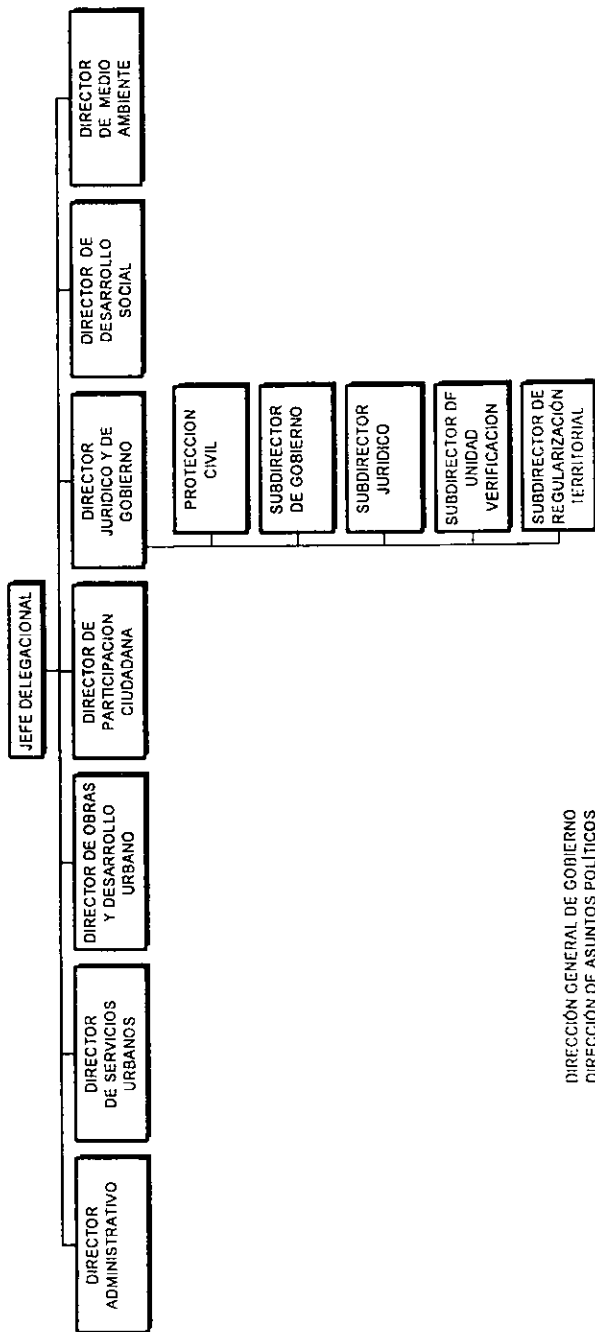
ORG. POL. ADMVO. COYOACAN



DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO
 DIRECCIÓN DE ASUNTOS POLITICOS
 SUBDIRECCIÓN DE INFORMACIÓN POLITICA

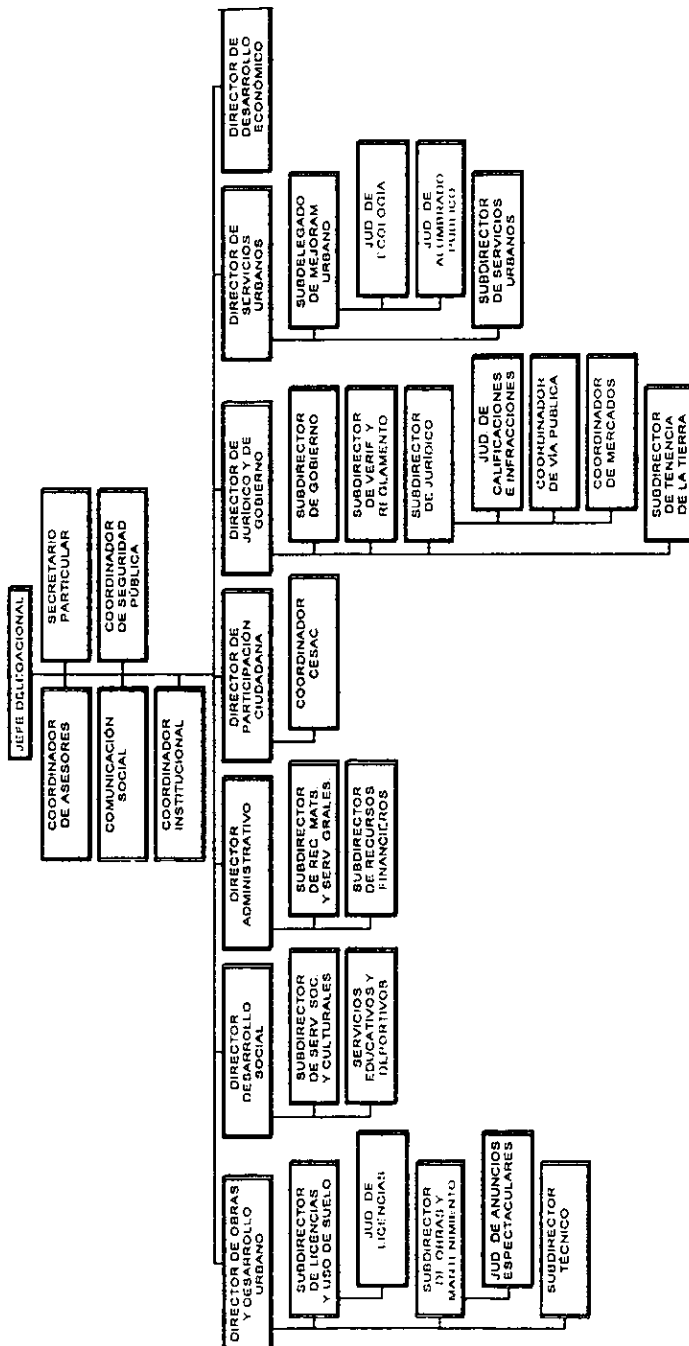
ESQUEMA No. 3

ORG. POL. ADMVO. ALVARO OBREGÓN



ESQUEMA No. 4

ORG. POL. ADMVO. BENITO JUÁREZ



ESQUEMA No. 5

DIRECCION GENERAL DE GOBIERNO
 DIRECCION DE ASUNTOS POLITICOS
 SUBDIRECCION DE INFORMACION POLITICA

5.3. Distribución de competencias entre el Gobierno del Distrito Federal y los Organos Político-Administrativos.

En el capítulo tercero vimos como se distribuyen las competencias entre los Poderes Federales y los Organos Locales del Distrito Federal: analizamos la injerencia que los primeros tienen en la organización y el funcionamiento de nuestro capital. Que el principio sobre el que descansa esa distribución se entiende en forma inversa de aquel que se consagra en el artículo 124 Constitucional; es decir, todo lo que no esté expresamente concedido a las autoridades locales se encuentra reservado a los Poderes Federales, o mejor dicho, al Congreso de la Unión que es a quién corresponde legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, a excepción de aquellas materias expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa. Esta es la premisa de donde se parte para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que determina las bases para la distribución de competencias entre los Poderes Federales y los Organos Locales, y a su vez, las relativas a la distribución de competencias entre los diversos órganos que integran la Administración Pública de dicha Entidad.

Esta facultad del Congreso de la Unión significa la injerencia de los Poderes Federales en la organización y funcionamiento del Distrito Federal, que a pesar de que se logró un avance significativo para los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos al permitirles elegir directamente al Jefe de Gobierno y a los titulares de los Organos Político-Administrativos, es este órgano legislativo el encargado de elegir que facultades les corresponden a dichas autoridades, así como las relaciones que prevalecerán entre ambos.

En el Estatuto de Gobierno se señala expresamente la competencia que corresponde a las Delegaciones en sus respectivas jurisdicciones en materias

relativas a gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva; en virtud de lo anterior, los Jefes Delegacionales cuentan con una serie de atribuciones, atendiendo las siguientes bases:

- Dirección de las actividades de la Administración Pública dentro de su demarcación territorial.*
- Prestación de servicios públicos y realización de obras, atribuidos por la Ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales.*
- Participación en la prestación de servicios o realización de obras con otras delegaciones y con el gobierno de la ciudad.*
- Emitir opinión sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación.*
- Otorgamiento o revocación de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, de acuerdo con lo establecido en las leyes y reglamentos.*
- Imposición de sanciones administrativas por las infracciones a las leyes y reglamentos.*
- Proponer al Jefe de Gobierno los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal.*
- Participar y coadyuvar con la dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación.*
- Designar a los Servidores Públicos de la Delegación.*
- Establecer la estructura organizacional de la Delegación.*

➤ *Las demás que les otorguen el Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.*

Así también, este ordenamiento menciona que los órganos centrales de la Administración Pública de esa entidad cuentan en general con las atribuciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos y actos de gobierno que incidan, se realicen o se relacionen con el conjunto de la ciudad o tengan impacto multidelegacional y otras que en razón de su jerarquía, magnitud y especialización le sean propias y determine la ley.

El Estatuto de Gobierno señala los casos en que el Jefe de Gobierno puede delegar a los Jefes Delegacionales determinadas atribuciones que originalmente a él corresponden, como es el caso de la facultad de la realización o concesión de obras de impacto intradelegacional de alta especialidad técnica.

El Estatuto de Gobierno prevé la facultad de la Asamblea Legislativa para declarar la destitución de los Jefes Delegacionales, calificar la gravedad de la falta y, en su caso, declarar la remoción del mismo, en caso de ausencia por un período mayor de 90 días sin importar la causa, designar al sustituto.

Asimismo, el Congreso de la Unión a través del Estatuto de Gobierno otorga a la Asamblea Legislativa la facultad de distribuir los negocios del orden administrativo del Distrito Federal, asignando facultades para el despacho de los mismos al Jefe de Gobierno, los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, mediante disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual debe

respetar los lineamientos básicos que al respecto se contienen en el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno expide el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyas disposiciones tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica mencionada.

En este reglamento se otorga a los titulares de las dependencias que forman a la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, la facultad para dictar normas y disposiciones generales para que los Organos Politico-Administrativos y los órganos desconcentrados ejerzan las atribuciones que tienen encomendadas y atender directamente los asuntos que afecten el ámbito territorial de dos o más Organos Politico-Administrativos.

Asimismo, este reglamento faculta a los titulares de las Dependencias en el ámbito de su competencia para que ejerzan de manera directa las atribuciones genéricas y específicas que correspondan a los Organos Politico-Administrativos, cuando así lo estimen conveniente dichas dependencias.

Por otro lado, el ordenamiento en comento faculta a los Jefes Delegacionales para delegar en las Direcciones Generales que actúan como sus auxiliares y demás unidades administrativas de apoyo técnico-operativo, las facultades de las que son titulares, con el requisito de que dicho acto se publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; así como también se les faculta para determinar la existencia de Direcciones Generales con el carácter de específicas a que hicimos referencia en el tema anterior, adicionar atribuciones a las Direcciones Generales de carácter común. Dicho reglamento regula las atribuciones adicionales de las Direcciones Generales y las

correspondientes a las Direcciones Generales específicas en cada uno de los Organos Político-Administrativos.

El Jefe de Gobierno adscribe a la Secretaría de Gobierno para el despacho de los asuntos de su competencia, a los Organos Político-Administrativos de cada demarcación territorial.

El Jefe de Gobierno es el encargado de resolver las controversias de carácter competencial administrativo entre las Delegaciones y los demás órganos y Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

Las resoluciones emitidas por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y demás autoridades jurisdiccionales deben ser observadas por los Jefes Delegacionales, así como también las deben hacer cumplir.

Las asignaciones presupuestales dirigidas al cumplimiento del ejercicio de las actividades que tienen a su cargo las Delegaciones, son propuestas a la Asamblea Legislativa por el Jefe de Gobierno mediante una iniciativa de Presupuesto de Egresos, en el que se toman en cuenta criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. De esta forma, las Delegaciones deben informar al Jefe de Gobierno del ejercicio de dichas asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública.

De lo anterior concluimos que la asignación de competencias que corresponden a los Organos Político-Administrativos es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, quien a través del Estatuto de Gobierno establece los principios sobre los que descansa la distribución de competencias entre los Poderes Federales y los órganos locales del Distrito Federal, y en base a los

cuales la Asamblea Legislativa expide la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que es la encargada de asignar atribuciones a los diversos órganos que integran la Administración Pública de esa Entidad, pero siempre en observancia a lo establecido en el Estatuto de Gobierno por el Congreso de la Unión; y para su exacta observancia, el Jefe de Gobierno expide el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

5.4. Análisis comparativo de una Delegación y el Municipio.

El presente análisis tiene como finalidad vislumbrar las diferencias básicas que se presentan entre el Municipio y una Demarcación Territorial en que se encuentra dividido el Distrito Federal, que se denomina Delegación por el Estatuto de Gobierno, con el ánimo de demostrar la conveniencia del restablecimiento de los Municipios dentro de la estructura de nuestra capital.

El Municipio forma parte de un Estado Federado, mismo que a su vez es parte integrante de la Federación. Dicho Estado es constitucionalmente libre y autónomo, cuenta con poderes propios (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), lo que le permite organizarse internamente a través de su Constitución Local. Su organización, estructura y funcionamiento la establece la Legislatura Local del Estado Federado, a través de Leyes Municipales, claro está que en observancia de los principios que se contienen en el artículo 115 de la Ley Suprema.

La Delegación integra al Distrito Federal, Entidad Federativa que aunque la Constitución la reconozca como miembro integrante de la Federación, no comparte las mismas características de un Estado Federado por la situación en que se encuentra al ser la sede de los Poderes Federales,

de ahí que su Gobierno no sea totalmente propio, al estar confiado tanto los Poderes Federales, como a los Organos Locales de esa Entidad. De esta premisa parte el Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y expedir su Estatuto de Gobierno, ordenamiento en el que se establecen los lineamientos esenciales para la distribución de competencias y las bases para la integración y funcionamiento de los Organos Locales de Gobierno del Distrito Federal y al que deben sujetarse los Organos Locales, la Asamblea Legislativa al expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Jefe de Gobierno al expedir el Reglamento Interior; esto es, que las atribuciones que correspondan a las Delegaciones van a ser determinadas por una Autoridad Federal, en la cual la población de la capital no encuentra una representación mínima.

Tanto el Municipio como la Delegación representan una fracción territorial, que a su vez, junto con otras integran una Entidad superior a la que pertenecen, lo que convierte a ambas figuras en la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de su Entidad.

El órgano de gobierno del Municipio es el Ayuntamiento, órgano colegiado integrado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, autoridades que son electas por votación directa, libre y secreta de la población que forma parte de ese Municipio, se concede a las Legislaturas Locales la facultad para determinar la forma en que estará integrada la estructura complementaria de los Ayuntamientos de sus Municipios, la que a su vez puede ampliarse a propuesta del Presidente Municipal y con aprobación del Cabildo.

Cada Delegación o Demarcación Territorial cuenta con un Organó Político-Administrativo, cuyo titular es electo por votación directa, y no así los

servidores públicos que forman su estructura de organización y colaboración, quienes son designados libremente por el Jefe de Gobierno y por lo tanto, en este aspecto se ignora la voluntad popular para elegir a los órganos o autoridades que habrán de gobernarlos. En este caso, es el Jefe Delegacional quien determina que otras Direcciones Generales integrarán la estructura del Organó político-administrativo del que sea titular, además de las de carácter común que establece el Reglamento Interior de la Administración Pública de esa Entidad.

El Municipio es un ente libre y autónomo, en el ámbito político, administrativo y financiero, toda vez que no existe una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado; las autoridades del Ayuntamiento son electas mediante votación popular, libre y directa; la Constitución Federal le garantiza un campo mínimo en lo que a la prestación de servicios públicos se refiere y la facultad para reglamentar dicha materias para la satisfacción de las necesidades que su población le demanda; tienen la capacidad de contar con ingresos propios suficientes para la cumplimentación de su cometido; y capacidad para administrar libremente su hacienda.

La Delegación no es libre ni autónoma; las bases de su régimen jurídico son otorgadas por la Ley Suprema al Congreso de la Unión que cuenta con la discreción de determinar todo lo relativo a dichas demarcaciones.

Entre la Delegación y el Jefe de Gobierno existen autoridades intermedias desde el momento en que los Organos Político-Administrativos son adscritos a una Dependencia de la Administración Pública Centralizada, la Secretaría de Gobierno, y desde el momento en que se faculta a los titulares de las Dependencias antes mencionadas para dictar normas y disposiciones generales dirigidas a los Organos Político-Administrativos, y para ejercer de

manera directa las atribuciones que correspondan a dichos órganos, en aquellos casos que así lo crean conveniente.

La Delegación no cuenta con ingresos propios, toda vez que los mismos quedan a discreción del Jefe de Gobierno.

La Ley de Ingresos del Ayuntamiento es aprobada por su Legislatura Local, así como la revisión de su cuenta pública. El Ayuntamiento aprueba el Presupuesto de Egresos.

Para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal se sigue un procedimiento más complicado y riguroso; el Jefe de Gobierno envía ante la Asamblea Legislativa para su aprobación, las Iniciativas de la Ley de Ingresos, junto con el proyecto del Presupuesto de Egresos y el techo de endeudamiento para la Ciudad; una vez aprobados, se envían a la Cámara de Diputados y ésta a su vez los turna a la Cámara de Senadores la que debe aprobarlos también.

Es en la Ley de Coordinación Fiscal a través de la cual se establecen los criterios para entregar recursos de la Federación a las Entidades, a fin de que combatan rezagos en materia educativa, social, seguridad pública y pobreza. Sin embargo, en 1997 el Distrito Federal fue excluido de la entrega de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) pertenecientes al Ramo 33, bajo el argumento de que en la Ciudad no hay pobreza y tampoco existen Municipios.

De acuerdo con datos arrojados por el INEGI, el Distrito Federal ocupa el lugar 19 en los índices de pobreza y marginalidad; en él viven en la

marginación 880 mil 893 familias, donde: perciben menos de dos salarios mínimos mensualmente, son analfabetas, sus viviendas tienen piso de tierra, no cuentan con drenaje, tienen un solo cuarto y con un promedio de tres hijos.

Las variantes que se toman en cuenta para determinar el grado de marginación en Entidades y Municipios son: el ingreso percapita por hogar, el nivel educativo promedio por hogar, la disponibilidad de espacio de la vivienda, la disponibilidad del drenaje y la disponibilidad de electricidad-combustible

Estos índices de marginación fueron la causa para que la Asamblea Legislativa demandara al Congreso de la Unión mayores recursos para la Ciudad mediante su inclusión en los apoyos que el Gobierno Federal otorga a Estados y Municipios por medio del Ramo 33; para lo cual envió una iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, después de que los Jefes Delegacionales pugnaron por que se restituyeran esos recursos que le fueron arrebatados a la Capital y que son necesarios para combatir muchos de los rezagos que generan pobreza en la Ciudad de México.

La Ley de Ingresos del Distrito Federal para el año 2001, presentada por el Jefe de Gobierno y aprobada por la Asamblea Legislativa, calculaba ingresos de 356.8 millones de pesos por el FAIS y 1,741 millones por el FORTAMUN, en total 2 mil 100 millones que irían íntegros a las 16 Delegaciones; pero al final (27 de Diciembre del 2000) el Pleno de la Cámara de Diputados acordó excluir a la Capital del FAIS y dejarle sólo 1,600 millones por el FORTAMUN.

Los recursos se distribuyen dependiendo de las necesidades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales, ello tomando en cuenta la Propuesta

de Presupuesto presentada por el Jefe de Gobierno, para lo cual se hace necesario analizar los requerimientos y características de cada una de las demarcaciones territoriales, sus objetivos y alcances en la lucha contra la pobreza.

En virtud de lo anterior, los titulares de los Organos Politico-Administrativos se encuentran ante la imposibilidad de atender demandas ciudadanas, con el escaso margen de acción presupuestal que les otorga el Congreso de la Unión.

Mientras no haya una reforma integral en la que se incluya la municipalización del Distrito Federal, estos problemas se seguirán enfrentando cada año al aprobar el Presupuesto que el Gobierno Federal otorga a esta Ciudad.

5.5. Propuesta.

El Distrito Federal, como Capital de nuestro país y asiento de los Poderes de la Federación, es un conglomerado humano que registra un crecimiento poblacional intenso y, con él, la demanda de servicios que aseguren un mejor nivel de vida para sus habitantes, y que permita el ejercicio de sus derechos ciudadanos, garantizando a la vez el funcionamiento de la sede de los Poderes Federales.

En base a las reflexiones que hemos realizado a lo largo del presente trabajo, hemos decidido pronunciarnos por la Reforma a la estructura orgánica de Distrito Federal, mediante el restablecimiento del Régimen Municipal.

Para lograr la transformación de la Capital, es necesario una profunda reforma que permita replantear, dentro de un nuevo marco jurídico la estructura y funcionamiento de las demarcaciones territoriales que la integran.

No se pretende que nuestra propuesta se encause a la demanda de cambiar los Poderes de la Unión, o desaparecer el Distrito Federal por privilegiar a los Organos Locales de Gobierno, éstos deben tener bien definido su ámbito de competencias, al igual que los Poderes Federales.

De aceptarse nuestra propuesta, el Distrito Federal seguiría siendo sede de los Poderes Federales, el Jefe de Gobierno continuaría siendo electo mediante el voto directo, el Congreso de la Unión seguiría teniendo competencia legislativa respecto a esta Entidad, desaparecerían los Organos Político-Administrativos, llamados por el Estatuto de Gobierno como Delegaciones, para restablecerse los Municipios como base de la organización

política del Distrito Federal, los cuales gozarían de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios; estableciéndose en la Ley los mecanismos de coordinación entre el Gobierno de la Ciudad y los Gobiernos de los Municipios, y de estos entre sí.

Los órganos de Gobierno de los Municipios serían los Ayuntamientos, integrados de manera colegiada y plural por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores de acuerdo con el número de habitantes de cada demarcación; serían órganos de gobierno representativos, con autonomía y responsabilidades definidas, electos por voluntad popular mediante el voto directo, facultados para realizar funciones políticas y administrativas, y para elaborar y emitir bandos y ordenanzas de acuerdo con las prioridades de cada demarcación.

El Jefe de Gobierno conservaría la facultad reglamentaria que se encuentra consagrada en el artículo 67 del Estatuto de Gobierno, pero los Ayuntamientos estarían facultados para elaborar su propuesta de presupuesto anual, para ponerla a consideración del Jefe de Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Una vez aprobada por la Asamblea Legislativa las asignaciones que correspondan a cada uno de los Municipios serán ejercidos con autonomía.

Se haría necesaria la existencia de una Ley Orgánica Municipal del Distrito Federal en la que se prevea la regulación y el funcionamiento de sus Municipios, o ya sea que forme parte de un apartado de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y por lo tanto también tendría que adecuarse el contenido de este último ordenamiento a lo establecido por la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno.

En este orden de ideas, surgiría la necesidad de reformar la Constitución Federal en su artículo 115, para incluirse en sus disposiciones al Distrito Federal; asimismo, también se tendría que suprimir de la Base Tercera del artículo 122 de la Constitución Federal algunas disposiciones que no resulten acordes con la nueva estructura municipal establecida en el artículo 115 de ese mismo ordenamiento, y adecuar las disposiciones del Estatuto de Gobierno a los lineamientos contenidos en la Ley Suprema.

En virtud de lo anterior, el texto del artículo 115 de la Constitución Federal quedaría de la siguiente manera:

Título Quinto

De las Entidades Federativas

ARTICULO 115. *Las Entidades Federativas adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

- I.** *Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno de la Entidad Federativa.*

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los

funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, o en su caso, la Asamblea Legislativa, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas o la Asamblea Legislativa, designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá conforme lo establezca la ley;

- II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados o

la Asamblea Legislativa, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. Los Municipios, con el concurso de las Entidades Federativas cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado.

b) Alumbrado público.

c) Limpia.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito.

i) Las demás que las Legislaturas Locales, o en su caso la Asamblea Legislativa determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de una misma Entidad Federativa, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le corresponda;

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas o, en su caso, la Asamblea, establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan las Entidades Federativas sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con la Entidad Federativa para que ésta se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados, o por la Asamblea Legislativa en su caso.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de las Entidades Federativas para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de las Entidades Federativas o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados, o en su caso la Asamblea Legislativa, aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

- V. *Los Municipios, en los términos de las leyes federales y locales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;*
- VI. *Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de forma conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;*
- VII. *El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y para el caso del Distrito Federal, ésta estará al mando del Ejecutivo Federal;*
- VIII. *Las leyes de las Entidades Federativas introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.*

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados o la Asamblea Legislativa, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

CONCLUSIONES

PRIMERA. *El Federalismo es la figura mediante la cual varios Estados soberanos y autónomos, se unen mediante un Pacto Federal con la finalidad de formar un nuevo Estado, perdiendo su soberanía a favor de éste y conservándose autónomos, estableciéndose las bases de dicha unión en una Constitución Federal.*

SEGUNDA. *Los Estados Federados son entidades dotadas de autonomía, que se traduce en la facultad de darse sus propias normas, de gobernarse así mismas, única y exclusivamente en lo relativo a su régimen interior, sin transgredir lo estipulado en la Constitución Federal.*

TERCERA. *El Distrito Federal es una Entidad Federativa que sirve de sede a los poderes de la Unión, está dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio; cuenta con población, territorio, Gobierno y orden jurídico.*

CUARTA. *La historia nos demuestra que es posible la coexistencia de autoridades Federales con las Municipales en un mismo territorio, porque precisamente esa es la razón de ser del Federalismo, una unidad política diferenciada, en donde cada orden tiene facultades y competencias específicas que se encuentran definidas en la Constitución Federal, y que no permite que uno se coloque sobre otro.*

QUINTA. *El Distrito Federal es considerado como una de las Entidades Federativas que integran a la Federación, y que sin embargo no cuenta con características idénticas a las que presentan los Estados Federados.*

SEXTA. *El Gobierno del Distrito Federal se encuentra encomendado tanto a los Poderes Federales (Presidente de la república, Congreso de la Unión y Suprema Corte de Justicia), como a los órganos Locales de esa Entidad (Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal Superior de Justicia), lo que se traduce en carencia de autonomía y supeditación al Gobierno Federal.*

SÉPTIMA. *El Municipio es la institución jurídico política, base de la división territorial y de la organización político-administrativa de los Estados Federados, cuenta con una población asentada en un territorio determinado, que es gobernada por un órgano colegiado denominado Ayuntamiento, electo mediante el voto libre, directo y secreto, y cuyo orden normativo es impuesto por la legislatura de la Entidad de la que forma parte, en base a los lineamientos establecidos en la Ley Suprema.*

OCTAVA. *El Ayuntamiento representa al municipio y tiene a su cargo la administración de sus intereses, cuenta no sólo con atribuciones de tipo consultivo, sino que también tiene facultad reglamentaria y de toma de decisiones que afecten la vida municipal. Se encuentra integrado por un Presidente Municipal y un determinado número de Síndicos y regidores de acuerdo con el tamaño de la población municipal.*

NOVENA. *En la realidad, el Municipio no puede ser considerado como un ente libre y autónomo, pese a que constitucionalmente se le atribuya un marco de competencias más específico, se encuentra supeditado a la Legislatura Local en todos los ámbitos: político, administrativo, financiero, legislativo, de seguridad pública.*

DÉCIMA. *A pesar de que en el presente trabajo hayamos criticado severamente la manera en que se desenvuelve la institución del Municipio en*

nuestro país, creemos que en esencia dicha figura es muy buena, sólo que desde su regulación por parte de la Constitución Federal se presenta algunos obstáculos que no le permiten desenvolverse completamente como un verdadero ente libre y autónomo.

DÉCIMA PRIMERA. Los Organos Político-Administrativos, son entidades que se establecen en cada una de las demarcaciones territoriales en que se encuentra dividido el Distrito Federal, cuentan con autonomía local en las acciones de gobierno, las bases para su integración y funcionamiento se encuentran previstas en el Estatuto de Gobierno, su titular es llamado "Jefe Delegacional", quien es electo mediante el voto directo.

DÉCIMA SEGUNDA. Al Congreso de la Unión le corresponde distribuir las competencias entre los diversos órganos que integran la administración Pública Local del Distrito Federal a través del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

DÉCIMA TERCERA. Entre el Municipio y una Delegación se presentan diferencias palpables, que nos hacen considerar la necesidad de restablecer el régimen municipal en el Distrito Federal, tales como:

- a) La falta de libertad y autonomía de las Delegaciones que se traduce en dependencia y su supeditación ante el Jefe de Gobierno, el Presidente de la República y el Congreso de la Unión;
- b) Su ámbito competencial no está consagrado constitucionalmente, sino que se deja a discreción del Congreso de la Unión determinarlo;
- c) En el Organismo Político-Administrativo sólo su titular proviene de la voluntad popular, sin que exista un órgano plural derivado de la divergencia política de los habitantes, como lo es el Ayuntamiento;

- d) Aunque cuente con una estructura de organización y colaboración; las funciones de gobierno y administración de los delegados se encuentran más restringidos y acotados, siendo funciones delegadas;
- e) No tienen facultad para administrar libremente su hacienda;
- f) No tiene patrimonio propio;
- g) No tienen una fuente propia de ingresos que sea garantizada constitucionalmente.

DÉCIMA CUARTA. *Se requiere reformar los artículos 115 y 122 de la Constitución Federal, en los cuales quede incluida la nueva estructura municipal, asimismo sería necesario adecuar las disposiciones contenidas en el Estatuto de Gobierno para quedar acordes con los lineamientos establecidos en la Ley Suprema. Las nuevas demarcaciones municipales contarán con facultades similares a las que tienen los Municipios de los estados Federados, en cuanto no altere su naturaleza como sede de los Poderes de la Unión*

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Novena Edición. México, 1990. Págs. 897.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Sexta Edición. México, 1985. Págs. 1058.
- CALZADA Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla. Primera Edición. México, 1990. Págs. 559.
- CARPIZO Mc'Gregor, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa. Séptima Edición. México, 1999. Págs. 607.
- CARRANCO Zúñiga, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 2000. Págs. 305.
- Diccionario Enciclopédico Universal. Plaza & Janés. México, 1998. Cuatro Tomos.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1989. Págs. 506.
- GAMIZ Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. UNAM. México, 1980. Págs. 628.
- GUTIÉRREZ, Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero. Gobierno y Administración del Distrito Federal en México. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México, 1985. Págs. 153.
- GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. La Constitución del Distrito Federal. Digesto Constitucional Mexicano. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 2000. Págs. 363.
- HERRERA y Lasso, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Editorial Porrúa. Págs. 551.

- LANZ Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Compañía Editorial Continental. México, 1979. Págs. 419.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1993. Págs. 639.
- QUINTANA Roldán, Carlos. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México, 1998.
- RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1998. Págs. 498.
- RUIZ Massieu, José Francisco y Diego Valadez. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1983. Págs. 626.
- SÁNCHEZ Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México, 1995. Págs. 718.
- SCOTT, John. Descentralización y Pobreza en México. Centro de Administración y Docencia Económicas. México, 1999. Págs. 86.
- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1994. Págs. 853.
- TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1989.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 2001.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Edición Décimo Novena. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 2000.