



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

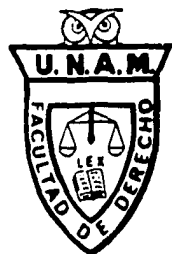
FACULTAD DE DERECHO

“ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
JOSÉ MANUEL AGUILAR RUIZ





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno AGUILAR RUIZ JOSE MANUEL inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Miguel Covián Andrade, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Covián Andrade, en oficio de fecha 25 de septiembre de 2001, y el Dr. Onosandro Trejo Cerda, mediante dictamen del 8 de febrero de 2002, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 5 de 2002.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Estimado y respetable doctor:

Me es muy grato dirigirme a usted, con el propósito de comunicarle que he revisado el trabajo que ha desarrollado el pasante de la carrera de Licenciado en Derecho, José Manuel Aguilar Ruiz, quien ha escrito la tesis para obtener el título correspondiente, denominada: "Estructuras del Gobierno y de la Administración Pública del Distrito Federal".

La investigación referida ha sido realizada de manera seria y responsable por el sustentante, respetando los aspectos metodológicos y de fondo que corresponden reglamentariamente a estos procesos académicos.

El investigador ha puesto empeño en el conocimiento de este tema y en la profundización de su estudio sobre los cambios políticos y constitucionales que han tenido lugar en el Distrito Federal en los últimos trece años.

Por lo anterior, no tengo inconveniente en entregar mi **VOTO APROBATORIO** a este trabajo académico, con el propósito de que el alumno pueda continuar con los trámites correspondientes para el efecto de recibir el título de Licenciado en Derecho.

Reciba usted las seguridades de mi respeto y afecto personales.

ATENTAMENTE .
"POR MI RAZA HABLARÁ EL-ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 25 de Septiembre de 1961


DR. MIGUEL COVIAN ANDRADE.



MCA*mda.

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA ACADÉMICA



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

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

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

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL" elaborada por el alumno AGUILAR RUIZ JOSE MANUEL.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

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

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 8 de 2002.
A T E N T A M E N T E**

DR. ONOSANDRO TREJO CERDA.

**ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

INDICE

INTRODUCCIÓN3

**CAPÍTULO PRIMERO.- REVISIÓN GENERAL DE LAS ESTRUCTURAS
CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL HASTA 1988**

A) EL ORIGEN HISTÓRICO DEL DISTRITO FEDERAL5

B) LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL11

C) LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL15

D) PODER EJECUTIVO18

E) PODER LEGISLATIVO24

F) PODER JUDICIAL27

**CAPÍTULO SEGUNDO.- REVISIÓN GENERAL DE LAS REFORMAS A
LAS ESTRUCTURAS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

A) EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 191730

B) LA REFORMA DE 198838

C) LA REFORMA DE 199348

D) LA REFORMA DE 199670

CAPÍTULO TERCERO.- EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

A) EL PRIMER GOBIERNO ELECTO A CARGO DEL INGENIERO CUAUHTÉMOC CÁRDENAS, 1997	78
B) CULMINACIÓN DEL PRIMER GOBIERNO ELECTO AL AÑO 2000 A CARGO DE LA JEFA DE GOBIERNO SUSTITUTA DEL DISTRITO FEDERAL	82
C) LAS DELEGACIONES POLÍTICAS	89
D) BALANCE DE LA REFORMA DE 1996.....	97

CAPÍTULO CUARTO.- DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN A PARTIR DEL 2000

A) EL JEFE DE GOBIERNO ELECTO	106
B) LOS JEFES DELEGACIONALES ELECTOS.....	109
C) DISTRIBUCIÓN POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.....	114
D) PERSPECTIVAS DE UN GOBIERNO Y UNA ADMINISTRACIÓN COMPARTIDOS	118
CONCLUSIONES	125
BIBLIOGRAFÍA	129
LEGISLACIÓN.....	132
HEMEROGRAFÍA.....	133

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo que ponemos a su siempre atinada consideración, tiene como propósito primordial que, podamos obtener el tan ansiado Título de Licenciado en Derecho, además de la preocupación que como ciudadano y estudiante de Derecho tengo sobre los problemas de nuestra ciudad, su legislación y conformación, nos inclinamos a escribir sobre el tema que denominamos "ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL" para así demostrar con argumentos jurídicos y actuales hacia donde nos dirigimos y hacer un balance de los dos gobiernos electos de manera directa de los dos gobiernos el saliente y entrante y poder dar una opinión sustentada de los logros o retrocesos de tales mandatos.

El trabajo de tesis lo dividimos para su exposición y estudio en cuatro capítulos mismos que a continuación detallo.

En el capítulo primero exponemos los antecedentes históricos de las estructuras constitucionales del Distrito Federal hasta 1998.

En el capítulo segundo hacemos una revisión general de las reformas a las estructuras de gobierno del Distrito Federal desde 1917 hasta 1996 para destacar los avances y retrocesos en esta materia.

En el capítulo tercero hacemos un análisis del Gobierno y la Administración Pública en el Distrito Federal desde el primer gobierno a cargo del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas en 1997 hasta el recién electo Andrés Manuel López Obrador para ver si se da la continuidad política en beneficio de la sociedad mexicana.

Finalmente, en el capítulo cuarto de nuestra tesis hago un señalamiento jurídico social sobre la distribución de las competencias de gobierno y administración a partir del 2000, la función actual del jefe de gobierno, sus jefes delegacionales para puntualizar si éstos cooperarán con el jefe de gobierno electo y si es de beneficio o perjudicial para la sociedad mexicana.

**ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

**CAPÍTULO PRIMERO.- REVISIÓN GENERAL DE LAS
ESTRUCTURAS CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL
HASTA 1988**

A) EL ORIGEN HISTÓRICO DEL DISTRITO FEDERAL

Partiendo de la llegada de los españoles a nuestro país y propiamente de la división geográfica, política y administrativa que guardó nuestro país desde esa época en un principio se creó el ayuntamiento como lo refiere la autora Ángeles González al referir:

"A SU LLEGADA a las tierras que habrían de denominarse la Nueva España, de las primeras acciones que emprendió Hernán Cortés, fue la creación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz. Al conquistar la capital azteca, dicha institución se trasladó a la recién fundada Ciudad de México. En 1524 se levantó la primer acta de cabildo, por cierto, misma que aún existe a buen resguardo, en el archivo del antiguo Cabildo ubicado, en el hermoso y elegante palacio barroco del conde de Heras Soto, en la calle de Chile 8.

Una vez concluida la nueva traza que realizó Alonso García Bravo, inspirada en la de la urbe prehispánica y con el concepto español de la plaza, rodeada de los poderes: el religioso, el civil y el comercio, se comenzó a edificar la casa del Ayuntamiento, a un costado del que habría de ser el palacio de los virreyes y enfrente de la catedral." (1)

Como se puede observar desde este primer antecedente histórico se conservaron de cierta forma la división territorial de los diversos pueblos prehispánicos, de tal forma que la Ciudad de México fue el centro político, administrativo y geográfico del país, pese a la creación de los ayuntamientos la estructura Político-Administrativo fue variando, creándose las denominadas intendencias con el afán de brindar una mejor estructura administrativa y facilitar la gestión hacendaria para incrementar las ganancias de la Corona, al respecto Rabiela Hira de Gortari señala:

"En 1786, se promulgó la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de los intendentes del ejército y provincia de Nueva España; ésta cambio substancialmente la organización Político-Administrativa del virreinato, que se dividió en doce intendencias además de las provincias internas de Oriente y Occidente. Para fijar las porciones que correspondían a cada una, se tomaron como base las antiguas unidades territoriales que

(1) GONZALEZ GAMIO, Angeles. Grandeza Mexicana a Fin de Milenio. Editado por el ISSSTE, 1ª edición, 1999, México, p. 18.

formaban las provincias de la Nueva España, aun cuando modificaron su nombre al ser llamadas con el de la ciudad que era, su capital. Las intendencias fueron: México (sede de la intendencia general o superintendencia) Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe.” (2)

Posteriormente ya con la consumación de la independencia de nuestro país ante la creación de la primera constitución se enfrentó la problemática de la creación de un territorio nacional sede de los poderes como lo refiere la autora Rabiela Hira de Gortari:

“Un antecedente de las discusiones fue la decisión del Congreso Constituyente, que en su sesión del 18 de junio de 1824 puso a discusión y aprobó una de las facultades del poder legislativo contempladas en el proyecto de constitución: Elegir un lugar que sirva de residencia ordinaria a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.

En el Congreso el asunto llevó varias sesiones en las cuales se discutió arduamente y desde el principio se perfilaron dos posiciones: la que proponía a

(2) HIRA DE GORTARI, Rabiela. La Creación y Desarrollo del Distrito Federal, Editado por el Senado de la República, 1ª edición, 1993, México, p. 2.

la ciudad de México como sede de los poderes y otra, que insistía en cambiar el lugar de la capital.” (3)

Cabe señalar que de la discusión respecto al Distrito Federal se estableció que la Ciudad de México fuera la sede de los poderes federales como lo refiere el autor Rafael Martínez Morales al señalar:

“Una vez constituido el nuevo Estado como Federación; mediante decreto del Congreso el 18 de noviembre de 1824, se asienta en ese lugar la residencia de los poderes de la Unión, y se deja al frente de la entidad a un gobernador.

El 20 de febrero de 1837, por medio de otro decreto, el Distrito Federal es incorporado al departamento de México, lo que le imprime una pauta de corte centralista hasta que la Constitución de 1857 restaura el federalismo, mediante el establecimiento del gobierno del llamado territorio del Distrito Federal, gobierno que se basa en ayuntamientos.” (4)

Es así como a la fecha el Distrito Federal ha sido sede de los poderes federales, de tal forma que diversas normatividades han establecido esta circunstancia al señalarse:

(3) *Ibidem*, p. 4.

(4) MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Harla, 1ª edición, 1991, México, pp. 94-95.

"La División Política del Distrito Federal del 6 de mayo de 1861, estableció que estaba compuesto por la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En dicha División se estipulaba que las funciones de autoridad local en la municipalidad de México serían ejercidas por el gobernador, el cual, según la constitución de 1857, era designado por el presidente de la República, en tanto que el Distrito era sede de los poderes de la federación, por lo que su régimen político y administrativo dependía del presidente.

La ley del 3 de marzo de 1865, que en su artículo 2º establecía que el territorio del Imperio se dividía en 50 departamentos, entre los que se incluía el del Valle de México. Meses más tarde, se expedía el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en el cual se señalaba que por encima de los departamentos habría 8 grandes divisiones, que a su vez incluían los departamentos y éstos a los distritos y a las municipalidades." (5)

Posteriormente surgen las leyes de organización política y las leyes orgánicas que regulan lo concerniente al Distrito Federal y al respecto Rafael Martínez Morales señala:

(5) HIRA DE GORTARI, Rabiela. Op. Cit., pp. 11-12.

"La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal (1903), dividió a la entidad en 13 municipalidades. El jefe del Ejecutivo Federal ejercía el poder por medio de la Secretaría de Gobernación, de la cual dependía el gobernador de la capital.

El 14 de abril de 1917, Carranza promulga la Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los Territorios, en la que el gobierno de cada municipio estaba a cargo de un ayuntamiento de elección popular.

A esa ley de 1917, le sucedieron las leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal de 1928, 1941, 1970 y 1978, las que de manera específica señalan los órganos que en su momento lo integraron y la competencia de que estaban dotados." (6)

A grandes rasgos este ha sido el origen del Distrito Federal antes de las reformas de 1998, en donde sufre profundos cambios, a los cuales nos hemos de referir en artículos subsecuentes.

(6) MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Op. Cit., p. 95.

B) LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

El primer antecedente constitucional de la existencia del Distrito Federal como sede de los poderes federales, se dio en la constitución de 1824, concediéndose al congreso tal facultad, al respecto el artículo 50 en su fracción XXVIII dispuso:

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

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado."(7)

No fue si no hasta seis meses después de promulgada la constitución de 1824, que se estableció y decretó que la sede de los poderes federales fuera la Ciudad de México, como lo refiere la autora Rabiera Hira de Gortari al señalar:

"El día siguiente, es decir el 30 de Octubre de 1824, se retomó el punto y se volvieron a esgrimir varios de los argumentos que se habían expresado desde el mes de julio en cuanto a la localización estratégica de la ciudad de México, la

(7) TENA RAMÍREZ, Felipe; et. al., Leves Fundamentales de México 1808-1992, Editorial Porrúa, 17ª edición, 1992, México, pp. 174-175.

disponibilidad de capitales comerciales, edificios e instalaciones, costos de traslado, etc., con el fin de convencer a los que se oponían a que fuera la capital del país.

El presidente de la sesión, que era el señor Ramos Arizpe, preguntó si se consideraba suficientemente discutido el punto y habiéndose considerado por votación que sí, se pasó a votar el dictamen. Por mayoría de 49 a favor y 32 en contra, se aprobó que la ciudad de México fuera la sede de los poderes federales." (8)

Posteriormente siguiendo con el devenir histórico de nuestras constituciones, la constitución 1857, estableció en forma precisa las partes que integrarían el territorio nacional y la federación, al señalar la Sección II del título II lo concerniente, así los artículos 42, 43 y 46 dispusieron:

"Art. 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares." (9)

"Art. 43. Las partes integrantes de la federación son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro,

(8) HIRA DE GORTARI, Rabiela. Op. Cit., p. 6.

(9) TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., p. 613.

San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.”(10)

“Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.”(11)

Si bien es cierto que los artículos 42 y 43 no establecen como parte integrante de la federación al Distrito Federal, no menos cierto es que el artículo 46 estableció su existencia al señalar que éste formaría el Estado del Valle de México cuando los poderes federales cambiasen de sede.

La Constitución de 1917 hace frente a los problemas más graves del país e intenta poner remedio al acaparamiento de tierras, a la enajenación de los recursos naturales del país y a los conflictos entre la iglesia y el Estado. En términos generales la Constitución de 1917 es la expresión de los ideales de los grupos que participaron en la Revolución armada, iniciada en 1910, pero sobre todo, del grupo constitucionalista, en sus vertientes moderada y radical. Se consagra el principio de la propiedad privada como base fundamental de nuestra regulación jurídica, derivado del pensamiento liberal, democrático y pequeño burgués de los grupos dirigentes de la Revolución Mexicana, del mismo se establece en forma precisa lo concerniente al Distrito Federal.

(10) *Idem.*

(11) *Ibidem*, p. 614.

En nuestra vigente constitución se estableció en sus orígenes que el Distrito Federal formaba parte de la federación y obviamente del territorio nacional, así el artículo 43 dispuso en sus orígenes:

"Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo." (12)

También se estableció en forma expresa que el Distrito Federal sería la sede de los poderes federales erigiéndose en un estado más de la federación si estos cambiasen de sede, al señalar el artículo 44:

"Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el 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." (13)

(12)Ibidem, p. 838.

(13)Ibidem, p. 839.

No queremos profundizar mayormente respecto de la constitución de 1917, en virtud de que será tema de análisis para el segundo capítulo, por lo que a continuación nos abocaremos a la naturaleza jurídica.

C) LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

A efecto de establecer la naturaleza jurídica del Distrito Federal antes de las reformas de 1998, es que hemos de señalar que el Distrito Federal era parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, al establecer el artículo 1º. de la Ley Orgánica del Distrito Federal:

"Artículo 1. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

Ahora bien, la centralización constituye la forma en que se haya constituida la Administración Pública como lo señala Miguel Acosta Romero:

"La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría." (14)

Por su parte el autor Raúl Reyes Garza, al referirse a la Administración Pública centralizada señala:

"El sistema de Centralización Administrativa tiene su fundamento en un poder central que en el Poder Ejecutivo es el presidente de la República, a quien se subordinan todos los órganos administrativos que están coordinados

(14) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 14ª edición, 1999, México, p. 116.

entre sí y dependen de él en forma directa; donde el poder central ejerce sobre ellos poder de mando y en donde todos ellos como autoridades administrativas tienden a satisfacer las necesidades públicas con una necesidad colectiva y general en educación y el Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Educación Pública, quien forma parte de dicho poder y depende directamente del Presidente de la República, realiza toda la actividad administrativa necesaria para llevar educación a la población, como construir escuelas, preparar y proporcionar maestros, útiles escolares, formas y sistemas de educación, etc.; lo mismo hace la Secretaría de Salud, realiza toda la actividad administrativa necesaria para satisfacer todas nuestras necesidades sobre la salud, medicamentos, hospitalizaciones, tratamientos etc.; por lo que cada una de las Secretarías y Departamentos Administrativos realiza la actividad administrativa necesaria para dar satisfactores colectivos a nuestras necesidades de salud, educación, comunicación, seguridad, etcétera." (15)

Es evidente que el Departamento del Distrito Federal constituyó un órgano de la administración pública federal centralizada, y ante ello es que existió la jerarquía al titular del ejecutivo federal y consecuentemente la subordinación del órgano administrativo, así Miguel Acosta Romero señalaba:

(15) REYES GARZA, Raúl. Marco Legal de los negocios II. Mc Graw Hill, 2ª edición, 1996, México, p. 12.

"Conforme a la constitución, corresponde al presidente de la República, el ejercicio del Gobierno en esta entidad.

Ejerce sus facultades por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien auxilian una serie de dependencias, que actúan en todas las ramas de la administración pública." (16)

D) PODER EJECUTIVO

Previo al estudio de las facultades del Poder Ejecutivo antes de 1998, es que hemos de establecer que tanto éste como el Poder Legislativo y Judicial, cuentan con atribuciones formales y materiales, de tal forma que si bien es cierto que al poder ejecutivo corresponde la administración pública no menos cierto es que también cuenta con algunas facultades legislativas e incluso judiciales, al respecto el autor Gabino Fraga señala:

"a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativa o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

(16) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 263.

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tenga los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos." (17)

Atento a lo señalado por el autor Gabino Fraga, el poder ejecutivo tendrá facultades formales de todas aquellas que tengan que ver con la administración pública, sin que sean de naturaleza legislativa o judicial, así la constitución establecía como facultades del Poder Ejecutivo las contempladas en el artículo 89 de la constitución antes de las reformas de 1998:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, previendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes

(17) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 28ª edición, 1989, México, p. 29.

diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Derogado.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con la aprobación de la Comisión Permanente.

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XVIII. Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

XIX, Derogada.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta constitución."

Conforme a las funciones materiales que desempeña el Poder Ejecutivo, son aquellas que materialmente correspondería a otro poder, así por ejemplo la

facultad de iniciativa se encuentra en el artículo 71 de la constitución que antes de la reforma de 1988 dispuso:

"Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República.

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

Diversa facultad material lo es la expedición de reglamentos y decretos a que hace referencia el artículo 92 de la constitución que dispone:

"Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmadas por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Diversa facultad material del ejecutivo en materia de impartición de justicia, lo es sin duda alguna las que llevan a cabo las juntas locales y federales, de conciliación y arbitraje que dependen directamente del Poder Ejecutivo y que resuelven controversias suscitadas entre la clase obrera y patronal, lo cual desde luego constituye una función judicial pero que desarrolla el ejecutivo.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo Federal era el que gobernaba el Distrito Federal hasta antes de las reformas de 1988, pues como señalamos en la naturaleza jurídica del Distrito Federal, éste era un departamento que formaba parte de la administración pública centralizada, de tal forma que podría nombrar y remover libremente a todos los servidores públicos que componían la administración del Distrito Federal, y pese a la existencia del Jefe de Gobierno que era el titular de la administración del Distrito Federal, éste se hallaba jerárquicamente subordinado al Presidente de la República, al igual que a los demás servidores públicos.

E) PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo al igual que el Ejecutivo cuenta con funciones formales y materiales, la función formal se dará en términos de lo preceptuado por los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución Política, es decir, todo lo

concerniente a la iniciativa de leyes y aprobación de éstas, cabe señalar que conforme a la fracción cuarta del artículo 73 corresponde al Congreso de la Unión, el legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, lo cual desde luego establece su facultad formal.

Por lo que respecta a la función material ésta se dará tratándose de actos judiciales que llegue a realizar el Poder Legislativo, así encontramos al juicio político en términos de lo preceptuado por el artículo 110 de la constitución:

"Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio políticos los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente local para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."

Como diversa facultad material del Poder Legislativo, sería lo relacionado con la administración del propio congreso, el cual se haya integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

F) PODER JUDICIAL

El Poder Judicial es el encargado de resolver las controversias que se susciten en materia federal, es decir, por violaciones a las normas federales, este órgano de poder se haya integrado conforme al artículo 94 de la constitución vigente antes de 1998, que dispone:

"Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito."

Al igual que a los anteriores poderes también cuenta con funciones formales y materiales y respecto de las primera el autor Efraín Moto Salazar señala:

"Esta función consiste en mantener el imperio del derecho, resolviendo los casos en que éste es dudoso.

Los tribunales federales tienen competencia para conocer de toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. Por ejemplo, cuando un jefe militar, sin previo juicio trata de fusilar a una persona.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. Ejemplo: cuando el Presidente de la República trata de imponer una contribución a un Estado en particular.

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal; ejemplo: cuando el Gobernador de un Estado cobra impuestos a las personas que transitan por un camino federal que atraviese el territorio del Estado." (18)

Por cuanto hace a sus funciones materiales hemos de señalar que el poder judicial nombrará a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y tendrá

(18) MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa, 45ª edición, 1998, México, pp. 121, 127.

facultades para expedir su propio reglamento, así el artículo 97 de nuestra constitución antes de las reformas de 1998 dispuso:

“Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley y durarán 4 años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios Comisionados Especiales, cuando así lo juzgue conveniente.”

ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO SEGUNDO.- REVISIÓN GENERAL DE LAS REFORMAS A LAS ESTRUCTURAS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

A) EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

“En el Congreso Constituyente que daría lugar a la actual Constitución, hubo acaloradas discusiones al analizar las cuestiones relativas al Distrito Federal y los municipios que lo conformaban; el 14 de enero de 1917 se inició el debate cuando el diputado por el Distrito Federal Arnulfo Silva preguntó a la Comisión las razones para que el proyecto aboliera al Municipio en la Ciudad de México y se establecieran los comisionados, Machorro Narváez, jalisciense mencionó algunas consideraciones, más de carácter político que jurídico.” (19)

En sesión del 14 de enero de 1917 el constituyente comenzó a debatir la regulación constitucional que se proponía para el Distrito Federal, la cual se encontraba en la fracción VI del artículo 73 del proyecto de Norma Fundamental, y que, tal como lo elaboró la comisión correspondiente, sostenía:

(19) CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, 2ª edición, 1998, México, p. 78.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

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

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

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

4ª. Los Magistrados y los Jueces de primera instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los

mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte, y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.

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

5ª. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente." (20)

El primer aspecto motivo de debate dentro del seno del constituyente, respecto a la redacción del artículo transcrito, fue el relativo a las ausencias de ayuntamiento electo popularmente dentro de la municipalidad de México. La comisión que elaboró esa propuesta, a través de la intervención de Machorro y Narváez, expuso las consideraciones que la llevaron a formularla, y que se basaron en la premisa de la incompatibilidad de existencia dentro de un mismo

(20) CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Editorial Porrúa, 2ª edición, 2001, México, p. 59

lugar de ayuntamiento y poderes federales, quienes no podían someterse, en ningún aspecto, a otra autoridad, como sucedería en caso de aceptar esa coexistencia, pues en el ámbito municipal el ayuntamiento estaría por encima de dichos poderes.

En contra de esas manifestaciones se adujeron diversas críticas, como la sustentada por el diputado Jara, quién manifestó que de admitir la regulación propuesta, se reconocería la imposibilidad de la existencia del pacto federal, señalando además que no era justo que la ciudad más poblada del país se viera privada de ayuntamiento, en este mismo sentido se pronunció el diputado Martínez Escobar, señalando que la mayoría de los diputados votarían en contra del dictamen de la comisión, y estimó que los problemas planteados para la existencia de un ayuntamiento en la ciudad de México no eran invencibles sino que se les podía encontrar solución, siendo violatorio de los principios democráticos el estimar lo contrario.

Ahora bien, la propuesta de la comisión también encontró argumentos que la apoyaron, como los emitidos por el diputado Palavicini, quién sostuvo la imposibilidad de existencia de un ayuntamiento dentro de la ciudad de México bajo el argumento de que ésta no se mantenía de recursos propios, sino que vivía de los recursos de la federación, por lo que no podría subsistir municipalmente, sin que además se les privara de algún derecho político a los

habitantes de esa entidad con la regulación que se proponía, esto atendiendo a los beneficios que recibían y a su situación jurídica sui generis. Posteriormente expresó que consideraba que para que una entidad pudiera ser libre debería tener recursos propios.

“Importante en la decisión que se tomó en el asunto, fue la participación del diputado Espinosa Luis, el cual se manifestó en el sentido de que la situación de la Ciudad de México era diversa a la de otras capitales de países federales, en las que no se reconocía ayuntamiento para su gobierno, esto en razón de que nuestra capital contaba, desde esa época, con una cantidad considerable de habitantes, en su mayoría pobres, por lo que era necesaria la existencia de la institución municipal para atender sus necesidades.” (21)

Por otra parte, en sesión del 26 de enero de 1917, en el seno del órgano constituyente, se analizó un dictamen referente a la división territorial de la república, el cual atendió la solicitud de Carranza en cuanto estimó necesario, por razones de seguridad nacional, políticas y civiles, el ensanchamiento del Distrito Federal para que comprendiera todo el Valle de México.

Así, en esa sesión se aprobó por unanimidad la redacción del artículo 44 de la Norma Suprema, para quedar como sigue:

(21) *Ibidem*, p. 62.

"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."

La Constitución de 1917 se encargó de regular de una manera similar a la de 1857 la organización del Distrito Federal. En un principio el máximo ordenamiento legal permitía la existencia de municipios dentro del Distrito Federal. El texto original de la actual Constitución establecía en la fracción VI de su artículo 73 lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorio, debiendo someterse a las bases siguientes:

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

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

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

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

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

A partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a

empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

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

Además el artículo 43 le confería la calidad de ser parte integrante de la Federación, por lo que se puede decir que la definición, organización y estructura del Distrito Federal quedaba conformada de la siguiente manera:

1. El carácter del Distrito Federal como parte integrante de la federación.
2. El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un "Gobernador" que dependía directamente del Presidente de la República.
3. El Congreso de la Unión legislaba en todo lo relativo al Distrito Federal.
4. Se componía de municipalidades con Ayuntamiento de elección popular directa en cada una de ellas.
5. Los magistrados y jueces de primera instancia eran nombrados por el Congreso de la Unión.

La cuestión municipal en el Distrito Federal se volvió vulnerable desde los primeros años de la entrada en vigor de la Constitución actual, "*Carranza envió al Senado una Iniciativa de reformas a la Constitución, con el propósito de consagrar una forma de gobierno distinta para la municipalidad de México. Esta iniciativa mereció la aprobación de la Cámara alta, pero después ya no se remitió a la legisladora, ni mucho menos a las legislaturas de los Estados. La propuesta presidencial fue archivada.*

B) LA REFORMA DE 1988

Los resultados electorales en el Distrito Federal de los comicios presidenciales de 1988, terminaron con los argumentos que se sostuvieron durante muchos años para justificar la forma de gobierno de la Ciudad de México en su carácter de sede de los poderes federales, y fundamentar la potestad del Presidente de la República para ejercer el gobierno capitalino.

Como candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari obtuvo formalmente por primera vez en la historia del Partido Revolucionario Institucional, un resultado adverso en la capital del país, generado por una serie de factores, como por ejemplo, las resistencias políticas internas a su propia candidatura, que motivaron el fortalecimiento de los otros partidos

opositores, en gran parte por el cisma y la deserción de muchos priistas inconformes, como el caso de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

“En algunas de las grandes ciudades, pero sobre todo en la Ciudad de México, la ciudadanía votó mayoritariamente a favor de la oposición. Wayne Cornelius considera que a mediados de los años ochenta, el P.R.I. parecía ser el mayor, el más poderoso y, ciertamente el partido político de América Latina con más tiempo en el poder, y la institución que excepcionalmente en el sur del hemisferio le había brindado a México estabilidad por su carácter flexible e incluyente.” (22)

Según Vicente Fuentes Díaz, “los partidos de la oposición lograron en su conjunto en la capital el 72.4%, como indicador del descontento masivo.

Comparativamente con las elecciones federales de 1985, el partido en el poder sufrió un duro revés, pues en aquella ocasión, la victoria priísta fue aplastante, habiendo captado casi el 65% de la votación nacional y 287 diputaciones de los 300 curules de mayoría en disputa.” (23)

(22) Cit. por CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal. Editorial Porrúa, 1ª edición, 2000, México, p. 281.

(23) FUENTES DÍAZ, Vicente. Los Partidos Políticos en México. Editorial Porrúa, 1ª edición, 1996, México, p. 179.

La capacidad de movilización de los grupos que surgieron después de los sismos de 1985; la exigencia ciudadana de participación política, que ya no se conformaba con la simple dotación de servicios públicos; entre otras causas, fueron también determinantes.

“La coalición de cuatro partidos políticos durante la campaña electoral misma para constituir lo que se llamó el Frente Democrático Nacional, sumó en el Distrito Federal 1'394,784 votos a favor, en contraste con los 788,547 sufragios que alcanzó el Partido Revolucionario Institucional. De un padrón electoral en el Distrito Federal de 5'095, 462 ciudadanos inscritos, acudieron a las urnas 2'903,250, es decir, el 57%, de los cuales, el P.R.I. consiguió solamente el 27.2% de los votos, frente al 48% que en su conjunto sumó el F.D.N.” (24)

La potestad de nombrar a Manuel Camacho Solís, como jefe del Departamento del Distrito Federal, fue indudablemente legal, pero se le objetó de ilegítima. La legalidad, se define como la conformidad de una acción a la Ley. Rodrigo Borja, en su Enciclopedia de la Política, “dice que no siempre lo legal es legítimo. La legalidad afirma, es por definición, la armonía con la Ley, mientras que la legitimidad es la justificación ética del origen del poder, del ejercicio del mando político. El poder legítimo, genera moralmente obediencia,

(24) *Ibidem*, p. 180.

pues se sustenta en principios fundados en las convicciones ético-políticas de la comunidad." (25)

La estructura del Distrito Federal prevaleciente en el siglo XX, hasta antes de las reformas de 1988 y de 1993 queda resumida como a continuación se señala:

1. El Distrito Federal es parte integrante de la Federación. (Artículo 43 Constitucional).
2. El Gobierno del Distrito Federal queda a cargo del Presidente de la República, ejercido por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario a quien nombra y remueve libremente.
3. El Congreso de la Unión legisla en todo lo relativo al Distrito Federal.
4. De 1917 a 1928 subsistieron los Municipios en la capital mexicana, posteriormente desaparecen y surge el Departamento del Distrito Federal, dividido en Delegaciones, que actualmente suman dieciséis.
5. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal son nombrados inicialmente por el Congreso de la Unión, y a partir de 1928 por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados. Desde 1987 la aprobación la realiza la Asamblea del Distrito Federal.

(25) BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1998, México, p. 215.

6. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.
7. Como órgano de representación ciudadana se crea el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, sin que su presencia representara un medio efectivo de expresión ciudadana.
8. De acuerdo con la Ley Orgánica del D.D.F., dentro de la estructura de éste, existen diversos órganos: a) Pertenecientes a la Administración Pública Centralizada, b) Órganos desconcentrados, c) Órganos descentralizados, d) Empresas de participación estatal.

La reforma de 1987, incorporó al artículo 73, fracción VI de la Constitución General de la República, la figura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que tenía como propósito la renovación político electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, con las facultades a que nos hemos referido párrafos anteriores.

Esta conformación político jurídica ocasionó innumerables manifestaciones por parte de reconocidos especialistas en Derecho Constitucional y partidos políticos. Los primeros vertieron en sus textos jurídicos las opiniones e interpretaciones sobre la situación que guardaba el Distrito Federal. Por su parte, Jorge Carpizo llegó a afirmar:

"La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del Presidente de la República." (26) Estas aseveraciones se fundamentaron en la reformada fracción VI del artículo 73 Constitucional, que asignaba el gobierno del Distrito Federal al titular del Ejecutivo Federal, en torno al cual se centró la discusión.

La base 1ª de la fracción VI del reformado artículo 73 Constitucional establecía: "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva." (27)

El gobernador del Distrito Federal será electo en proporción minoritaria por los ciudadanos de esta ciudad y mayoritariamente por los mexicanos que no pertenecen a ella, según las palabras de Ignacio Burgoa "circunstancia que corrobora la capitis diminutio política de que adolece dicho Distrito frente a los Estados en el sistema democrático en México." (28)

De acuerdo con el artículo 89 constitucional reformado, era facultad del Presidente de la República nombrar y remover libremente al titular del órgano

(26) CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial UNAM, 4ª edición, 1998, México, p. 221.

(27) *Ibidem*, p. 222.

(28) BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 12ª edición, 1999, México, p. 131.

u órganos por el que se ejerce el gobierno del Distrito Federal. *Esta facultad que le da al Presidente gran influencia personal, trae como consecuencia una marcada dependencia del funcionario designado ya que además está condicionado a ser removido si así lo considera conveniente el titular del Ejecutivo Federal.*

Siempre fue atacada la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en este sentido Arnaldo Córdova manifiesta: *"Responsable sólo ante quien lo designa y lo remueve libremente, el Presidente de la República, el Jefe del Departamento del Distrito Federal aparece formalmente como un empleado administrativo y no como una verdadera autoridad política."* (29)

El hecho de que el Congreso de la Unión legislara en todo lo relativo al Distrito Federal, acentuaba la diferencia con los Estados de la República, al respecto Felipe Tena Ramírez, estima que: *"El Distrito Federal carece de autonomía, porque no puede darse por sí mismo una Constitución, y en ello se distingue fundamentalmente de las demás entidades federativas, llamadas Estados."* (30) Hasta antes de la reciente reforma de 1993, esta entidad como miembro de la Federación no tenía facultad para darse sus propias leyes. El ilustre maestro, Ignacio Burgoa, por su parte llegó a considerar que: *"A diferencia de lo que sucede con los Estados miembros, el Distrito Federal no*

(29) CORDOVA, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Editorial Era, 7ª edición, 1972, México, p. 184.

(30) TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 32ª edición, 1998, México, p. 79.

tiene Constitución particular, pues para su orden jurídico se forma con todas las leyes que como legislatura local expide dicho Congreso." (31)

El Congreso de la Unión hacía las veces de legislatura federal y local dicho órgano contaba con facultades legislativas sobre el Distrito Federal, a pesar de haber participado en su integración toda la República, sin importar la predominancia partidista en la Entidad.

"La composición de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión provoca, a su vez, el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de la población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la Federación." (32)

El Congreso de la Unión integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, representa en una proporción minoritaria a la voluntad popular capitalina; con una diferencia más marcada en los senadores que en los diputados. De los 64 senadores que integraban la Cámara, siguiendo el principio de representación adoptado inicialmente para la integración del Congreso en los Estados Unidos de América, sólo dos se elegían por los

(31) BURGOA, Ignacio. Op. Cit., p. 139.

(32) Ibidem, p. 143.

ciudadanos del Distrito Federal y de los 300 diputados según el principio de mayoría relativa, 40 corresponden a la Entidad en estudio, esto es, la proporción es a razón de 1 a 32 para los senadores y de 1 a 7.5 para el caso de los diputados.

La inconformidad en este rubro radica en que gran parte de los legisladores no tiene arraigo ni están conscientes de las necesidades de la Capital del país, ni mucho menos son electos por sus conciudadanos, pero sí intervienen en forma directa en la creación y aprobación de leyes que regulan la vida y organización política de la parte más importante de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirma y resume la postura mencionada, haciendo énfasis en la condición inequitativa frente a las demás entidades al establecer en una tesis jurisprudencial:

"El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, constituyente una entidad distinta de la propia Federación." (33)

El problema se agrava cuando los resultados electorales nacionales no guardan la misma proporción en relación con los obtenidos en esta Entidad, en

(33) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 251.

otras palabras, para elegir al gobernante del Distrito Federal se requería de una elección presidencial en donde todos tomaran la decisión, independientemente de que los capitalinos no estuvieran de acuerdo, esto queda ilustrado claramente con los resultados electorales de 1988; oficialmente Carlos Salinas de Gortari ganó las elecciones presidenciales, pero su programa de gobierno no convence a los capitalinos, obteniendo en consecuencia una derrota en el Distrito Federal.

“De acuerdo a los datos oficiales vertidos en las elecciones presidenciales de 1988 en el Distrito Federal, se aprecia que el anterior Presidente de la República obtuvo un segundo lugar con un 27.5% de los votos emitidos en esta Entidad, contra 48.7% de Cuauhtémoc Cárdenas. Indirectamente, al depositar el voto en las urnas para elegir al Presidente de la República, el capitalino en conjunto con el resto de los electores de la República elegía simultáneamente a su gobernador local.” (34)

Por su parte, los partidos de oposición se mostraron intransigentes en su propuesta de reformas, insistieron en establecer un modelo similar al de los demás Estados de la Federación, basado principalmente en la erección del Estado de Anáhuac, sin considerar las consecuencias sociales y económicas que esto implicaba. La oposición proponía un sistema de gobierno tradicional,

(34) *Ibidem*, p. 252.

donde existiera un régimen municipal, con gobernador electo en la Entidad, un Congreso local propio y un poder judicial independiente de las autoridades federales.

La polémica llegó a tal extremo que las autoridades crearon foros de consulta popular y pláticas con las diferentes fuerzas políticas, a fin de formar un gobierno propio en la entidad que no contraviniera los principios de la capital de una República Federal. Sin embargo, son los partidos políticos a quienes se les debe la reforma constitucional del Distrito Federal; no porque ellos hayan propuesto los preceptos aprobados, sino por el insistente reclamo en una modificación a la estructura político administrativa de la Capital.

C) LA REFORMA DE 1993

Esta vez la reforma Constitucional implica un cambio radical al estatus jurídico del Distrito Federal. La voluntad gubernamental concedió y coincidió con las oposiciones, respecto a la necesidad de iniciar la democratización plena de la Ciudad, así como la de fortalecer el establecimiento de órganos de gobierno que tuviesen facultades semejantes a las instituciones locales de los estados de la república.

Sin aceptar la propuesta de convertir al Distrito Federal en el Estado 32, como lo solicitaban los partidos por considerarlo inviable con el hecho de seguir siendo la sede de los poderes federales la reforma, sin embargo, definió que la Ciudad de México dejó de ser una dependencia administrativa, para consolidarse como una entidad federativa, y con el fin de enmarcarlo, modificó el Título Quinto de la Constitución, para especificar la nueva condición del Distrito Federal, y recibió el nombre de: "De los estados y del Distrito Federal", dejando clara la naturaleza distinta de ambos tipos de gobierno.

"A partir de la Reforma de 1993, se eleva a rango Constitucional la denominación Ciudad de México para identificar al Distrito Federal." (35) La costumbre de llamar al Distrito Federal como Ciudad de México, siempre estuvo arraigada en el país, pero solamente hasta que entraron en vigor las reformas constitucionales en comento, se instituyó jurídicamente el título.

El viernes 3 de septiembre, es decir, recién instalado el período ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, se aprobó con 292 votos a favor y 42 en contra la reforma a 13 artículos constitucionales 31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122 que normaban la reforma política del Distrito Federal. Ello implicó que, en lugar de los 11 artículos para los que había propuesto modificaciones el ejecutivo, se cambiaran 13, pasando después a ser ratificada

(35) CORDOVA, Amaldo. Op. Cit., p. 191.

sin mayores complicaciones por el Senado y las legislaturas de los estados, siendo publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de 1993.

El tema del Distrito Federal fué actualizado en casi todo el texto constitucional de manera general, aunque hay que decirlo, por breve tiempo, pues tres años después sería nuevamente reformado, dando lugar a normas que sustituyeron a otras que ni siquiera tuvieron oportunidad de ponerse en práctica para demostrar su eficacia legal. Es decir, la Constitución fue utilizada de rehén político entre los partidos y el gobierno quienes abusaron de su texto para encuadrar sus consensos, pero como estos fueron actualizados por una serie de acciones que posteriormente serán comentadas, la mutabilidad e inmediatez de las reformas sin desconocer que significaron un gran avance, por otro lado, representaron confusión y alteraciones políticas para transformar la condición jurídica de la Ciudad de México, omitieron incluir aspectos administrativos complementarios que permitieran preparar racionalmente las nuevas consecuencias que la reforma generaría.

Se podrá argumentar que las resistencias hubieran hecho imposible un cambio tan importante y que había primero que modificar el marco jurídico y luego la realidad reglamentaria de forma complementaria, lo cual se puede aceptar, pero en las discusiones, los consejos y los textos de la reforma misma,

nunca tomaron en cuenta algo que está pasando en la vida de la Ciudad: como dependencia administrativa, el Distrito Federal era la institución más rezagada en términos de modernización de toda la Administración Pública Federal, debido a su condición sui géneris. Sin ordenar una reforma administrativa, que preparan adecuadamente su nueva conformación, se decretó su transformación, heredando sus deficiencias a la recién reconocida entidad federativa.

De igual manera en 1928, para desarticular la presencia de la oposición que estaba enquistada en los municipios capitalinos, se dijo que el Distrito Federal pasaría a ser un departamento administrativo, bajo el razonamiento de que se le sometería a un estatus de atención basado en criterios técnicos lo cual nunca fue cierto, ya que no se implementaron planes y programas integrales adecuados para su desarrollo, pues la Ciudad de México es un ejemplo de improvisación y desorden en muchos renglones de su realidad ahora, se cometió el mismo error basado en la discusión política, los actores de la reforma olvidaron preparar debidamente la traslación hacia la nueva situación jurídica de la capital.

Nunca se determinó revisar las estructuras administrativas, sindicales, los procedimientos administrativos ni tampoco las necesidades de descentralización, capacitación, y en general, todos los aspectos inherentes a un

cambio tan radical, que hubiese sido más sencillo incluirlos en las negociaciones, que dejarlo a la voluntad o la capacidad de los nuevos titulares de las recién creadas instituciones.

Otra observación, es la falta de técnica legislativa de instituir cambios que surtirán sus efectos trascendentales en un futuro en el cual ya no figurarán los que negociaron las reformas, lo cual obligó a su revisión y nueva redacción, como más adelante se verá, además de que filosófica y éticamente es inadecuado comprometer a las futuras generaciones sobre cuestiones que políticamente se debieron enfrentar.

Por citar sólo un ejemplo, el nuevo procedimiento para nombrar al Jefe de Gobierno se pospuso su entrada en vigor hasta 1997 y no en 1994 dejando inexplicablemente pasar un período de tiempo que permitió se reabrieran las discusiones y negociaciones que concluyeran en una nueva reforma.

En síntesis, la Constitución no ha servido en estos últimos años para conducir la realidad política del Distrito Federal, sino que las condiciones de la discusión partidaria han regido en la redacción del texto Constitucional, sin darle tiempo a crear certidumbre jurídica y creando confusión.

El artículo 31 Constitucional se reformó en su fracción IV, para distinguir como obligación de los mexicanos, la de contribuir para los gastos públicos, ya sean federales o del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, diferenciando ya al Distrito Federal del resto de la federación.

El artículo 44 se reformó para contener la nueva consideración jurídica de la metrópoli como sinónimo de Distrito Federal, es decir, se desapareció al Departamento del Distrito Federal, y se instituyó legalmente por primera vez en la historia, a la Ciudad de México con el territorio que antiguamente tenía el Departamento, como sede de los poderes federales.

El nuevo texto dice: *"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 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."*

La redacción del artículo conservó la arcaica determinación de que si los poderes generales se trasladan a otro sitio y en su lugar se erige el estado del Valle de México, sus límites y extensión serán determinados por el Congreso General, con lo cual se preserva la peligrosa probabilidad de que si se decidieran modificar los límites que actualmente detenta el Distrito Federal,

ello significaría tener que ampliar o disminuir a otro estado, lo que representaría la necesidad indispensable de una reforma constitucional adicional, por virtud de lo que obliga el artículo 45 de la propia Constitución, lo que abriría una seria disputa territorial entre las entidades federativas relacionadas con el caso, como lo ejemplarizan históricamente los debates de los pasados congresos constituyentes.

Respecto a las modificaciones al artículo 73, relativo a las facultades del Congreso General, se instituyeron reformas a las fracciones VI, VIII y XXIX-H. La parte fundamental del texto que contenía esta fracción, referente a las bases para legislar respecto al Distrito Federal, se pasó al nuevo contenido del artículo 122, y en él se especificaron todos los aspectos normativos de la nueva conformación de esta entidad federativa, como se tratará un poco más adelante.

Artículo 73

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

Artículo 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de

gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta constitución.

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

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

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

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

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

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

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta de la aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en los procesos de integración de los consejos ciudadanos.

II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;
- b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;
- c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;
- d) 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. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del

Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

- e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y
- f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y
- c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios; y
- b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea

convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

VI.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

- a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuestos de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones 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, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

- c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de

que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifiesten desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el 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 del Distrito Federal; suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

- d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;
- e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;

- f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
- g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas nacionales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección del empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo;

mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de esta Constitución; y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V.- La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quién podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El Proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número de votos de los representantes en la sesión, el

proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República, respecto a las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI.- El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

- a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo

nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;

- b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el período constitucional del Presidente de la República;
- c) En caso de falta temporal del jefe del Distrito Federal o durante el período de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el período respectivo;
- d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en período de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe de Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente período ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;
- e) El jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha de que rinda

protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado;

- f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo;
- g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;

- h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo de indebido de fondos y recursos públicos locales; y
- i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afectan las relaciones con los Poderes de la Unión o el

orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

VIII.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia; y

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción IV de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a las leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;

- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

D) LA REFORMA DE 1996

Una vez abiertos los espacios democráticos resultó incontenible la fuerza avasalladora para arrebatar al poder central el control y dominio sobre la capital mexicana. La respuesta al contenido constitucional de 1993 fue de insatisfacción; sin lugar a dudas se había ganado terreno, pero aún se consideraba insuficiente para colmar el añejo reclamo de reivindicar los derechos políticos a los habitantes de la Ciudad de México. Las condiciones estaban dadas; autoridades gubernamentales federales con la participación activa del propio Presidente de la República, partidos políticos de todas las corrientes representados en el Congreso de la Unión y los principales foros de discusión, todos ellos dispuestos a buscar fórmulas de convivencia social lograron por fin llegar a un acuerdo que culminaría con la ardua labor de

democratizar al Distrito Federal. Los temores se habían vencido, y se preparaba recobrar el derecho de elección suprimido durante décadas.

En opinión de Eduardo Andrade "la reforma política de 1996 fue precedida por un largo proceso de negociación entre las dirigencias de los partidos políticos, que no estuvo exento de momentos difíciles, de tensiones y enfriamientos entre las formaciones políticas, pero que también constituyó un ejercicio muy saludable dentro de la política mexicana, ya que, efectivamente, significó un esfuerzo tanto del gobierno, como de los responsables de dirigir la actividad de los principales partidos políticos en el país, que finalmente fructificó en una serie de acuerdos alcanzados a lo largo de dicho proceso. En su obra describe detalladamente los momentos por los que atravesó la discusión para llegar al acuerdo, el período de altercados, la reanudación del diálogo, el Seminario del Castillo de Chapultepec, posiciones del Partido Acción Nacional frente a la reforma y los acuerdos de Bucareli." (36)

En estas condiciones, producto del consenso previo entre las diversas corrientes políticas representadas en el Congreso de la Unión, sin discusión ni debate y con una votación histórica 455 sufragios a favor, cero en contra la Cámara de Diputados aprobó el 31 de julio de 1996, en tan sólo 210 minutos la iniciativa de reformas Constitucionales en materia electoral y del Distrito

(36) ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "La Reforma Política de 1996". Editorial UNAM, 1ª edición, 1997, México, p. 239.

Federal. Se trató de la vigésima reforma electoral en la historia del país, desde 1911.

El 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin duda alguna, el procedimiento de esta reforma trasciende por haber sido aprobada en consenso por todos los partidos políticos con presencia en el Congreso de la Unión.

En esencia se trata de la reforma electoral, tendiente a fijar las reglas, mecanismos y procedimientos bajo los cuales se llevarán a cabo los procesos electorales.

De la reforma en conjunto podemos sintetizar los siguientes aspectos:

1. Se elimina la restricción para que el ciudadano mexicano vote exclusivamente en el destino electoral que le corresponde. Con ello se abre la posibilidad de emitir sufragio fuera del territorio nacional.
2. Se establece una nueva forma de integración del órgano electoral federal, en que ya no figura el secretario de gobernación como presidente del Consejo de ese órgano.

3. Se precisan reglas para los partidos políticos en materia de financiamiento, acceso a los medios de comunicación social, contraloría, todo dirigido a lograr la justicia electoral.
4. Se prevé un nuevo mecanismo para asignar las constancias de representación proporcional a los doscientos diputados que integran la cámara respectiva; trasciende el aumento de 1.5% al 2% de la votación nacional obtenida por los partidos políticos para que tengan derecho a la asignación de diputados por dicho principio.
5. Define la integración del senado, atendiendo a tres principios: mayoría relativa, primer minoría estatal, y representación proporcional en una circunscripción plurinominal nacional.
6. Se suprime a la Cámara de Diputados la facultad de calificar la elección del Presidente de la República.
7. Incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y de esta forma el Ejecutivo queda fuera del control de los órganos electorales.
8. Se suprime el impedimento de que las leyes electorales sean revisadas mediante la acción de inconstitucionalidad, dotando del derecho de acción a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral.
9. Plantea la democratización del Distrito Federal, devolviendo a los capitalinos el derecho de elegir en forma directa a sus gobernantes.

10. Ajustes relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos, incluyendo a los titulares de los órganos creados, tanto del Tribunal Electoral como del Distrito Federal.

A continuación destacaré los aspectos más importantes innovados por la reforma de 1996 al artículo 122 constitucional:

- Se precisa que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los poderes federales y de los órganos locales de gobierno, y ya no más exclusivamente a cargo de los primeros.
- Se señalan como autoridades locales y no como órganos locales de gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno (con lo que también varía la designación de ambos órganos) y al Tribunal Superior de Justicia.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es quién ahora tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de la entidad, y es electo por votación universal, libre, directa y secreta, por lo que se abandona el sistema de su designación por el Presidente de la República, reconocido hasta antes de la reforma en comento.
- Desaparece del texto constitucional la figura de los consejos de ciudadanos.

- Actualmente el Presidente de la República tiene la facultad de proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de Gobierno del Distrito Federal, y, por otra parte, conserva su facultad reglamentaria respecto a las leyes que sobre el Distrito Federal expida el Congreso de la Unión.

Los integrantes de la Asamblea Legislativa reciben el nombre de diputados y ya no de representantes, y respecto a la integración de este órgano el nuevo artículo 122 constitucional remite a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y a la propia Ley Fundamental.

- Se reconoce la existencia de un órgano interno de gobierno de la Asamblea Legislativa que actúa durante los recesos de aquélla.
- La petición de sesiones extraordinarias del órgano legislativo de la capital del país, sólo podrá formularse por la mayoría de sus integrantes o por el Jefe de Gobierno, con lo que se modifica la regulación existente hasta esa época sobre el tema, pues con anterioridad era la comisión de gobierno de la Asamblea, el Presidente de la República y el Jefe del Distrito Federal los facultados para efectuar la citada petición.

- La Asamblea Legislativa, es la encargada de nombrar a quien deba substituir al Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta, lo que antes correspondía al Presidente de la República.
- Se amplía el ámbito de competencia de la Asamblea Legislativa, quién ahora puede legislar en materia civil, penal y en materia de elecciones locales en el Distrito Federal, aspectos antes exclusivos de regular por normas expedidas por el Congreso de la Unión.
- No se reconoce el derecho de veto que antes ejercía el Presidente de la República sobre las leyes o decretos expedidas por la ahora Asamblea Legislativa, derecho que el texto reformado reconoce a favor del Jefe de Gobierno.
- Como facultades novedosas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se le reconocen la de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local y ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, las que antes sólo podía desempeñar por delegación expresa del Presidente de la República.
- En cuanto a la administración pública local del Distrito Federal, es de destacar que a partir de la reforma de 1996 se prevé que los titulares de los órganos políticos-administrativos de las demarcaciones territoriales de la entidad (delegaciones) serán elegidos en forma libre, universal, secreta y directa.

- Por lo que se refiere a los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la reforma que nos ocupa los igualó a los exigidos a los ministros de la Corte, anexando por tanto aquél referente a no haber sido secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

**ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

**CAPÍTULO TERCERO.- EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL**

**A) EL PRIMER GOBIERNO ELECTO A CARGO DEL INGENIERO
CUAUHTÉMOC CÁRDENAS, 1997**

Resulta difícil poder hacer un análisis del balance de los avances alcanzados en la gestión del primer gobierno electo de la historia de la Ciudad. La experiencia personal proporciona la convicción clara de que la metrópoli es un problema enorme y muchos de sus aspectos son de carácter ingobernable, pero las expectativas políticas que se despertaron en la ciudadanía, hizo que la presión política aumentara considerablemente sobre los resultados.

Sus temas y problemas fundamentales, fueron tratados durante la campaña electoral cardenista de 1997, con ligereza y casi los refirió como asuntos en los que solamente dependía de voluntad política para resolverse.

Las esperanzas que se despertaron de cambio fueron enormes y empezaron a desvanecerse al pasar los meses y producirse renunciaciones en cadena de colaboradores por causas varias, como antecedentes delictivos o políticamente inconvenientes, incapacidad, ceses, divisiones internas, etc.

La seguridad pública, sigue como el problema número uno de la Ciudad y no mejoró de inmediato, ni a los cien días en que se estableció el compromiso, sino por el contrario, se incrementaron los hechos delictivos ante la falta de un programa adecuado.

"Las mutuas acusaciones y diferencias entre los funcionarios del gobierno federal y local, confirman en mucho, los temores históricos de peligro de enfrentamiento y desgobierno. Como ejemplos: en agosto de 1998, a nueve meses de iniciada la gestión, la administración cardenista denunció ante la prensa, supuestos intentos federales de intervención al ámbito local, mediante un programa de supervisión de las delegaciones que el Secretario de Gobernación supuestamente intentaba establecer mediante un comunicado dirigido a la secretaría de Gobierno de la Capital; la orden de desalojar con la fuerza pública a manifestantes, para preparar el desfile del 1º de mayo de ese mismo año, o bien, las determinaciones de la Secretaría de Educación Pública, para levantar las restricciones en las escuelas para actividades al aire libre, sin tomar en cuenta a la Comisión Ambiental Metropolitana. En alguna época, el

diario la Jornada lo llegó a calificar con una frase recogida a un muy alto funcionario del gobierno capitalino, sin identificarlo; es la guerra.” (37)

La prensa nacional que se publica en la ciudad que inicialmente apoyó el arranque del gobierno cardenista, se convirtió después en un duro censor de sus acciones, especialmente por la incapacidad de frenar la creciente inseguridad. El gobierno trató de contrarrestar la crítica periodística, mediante comunicaciones escritas a los contribuyentes por correo y reanudando su enorme gasto en la compra de publicidad en los diarios.

La opinión pública difícilmente comprende a plenitud la complejidad de la nueva condición jurídica de la metrópoli; pero fácilmente percibe las dificultades, enfrentamientos e incapacidad de coexistencia entre los dos niveles de poder, lo que es necesario revertir mediante la construcción de consensos y acuerdos.

“La cultura política del desencanto, a que se refieren diversos autores, afectó al gobierno capitalino y ello quedó evidenciado en los comicios de julio del 2000, cuando el mismo perdió las elecciones presidenciales; de senadores; 23 de 30 distritos federales; 21 locales; más de setecientos mil votos, respecto de la votación acumulada en 1997; seis delegaciones y además, el control de la

(37) COVIAN ANDRADE, Miguel. El Sistema Político Mexicano Democracia y Cambio Estructural. Editorial. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2ª edición, 2001, México, p. 94

Asamblea Legislativa, aunque sin embargo conservó la Jefatura de Gobierno para Andrés Manuel López Obrador, producto del llamado voto alternativo.”(38)

El enorme apoyo popular que atrajo Cuauhtémoc Cárdenas en 1997, se fue rápidamente desdibujando desde el inicio mismo de su gestión. Las estadísticas respecto a la actuación gubernamental en su primer año de ejercicio, es decir, en 1998, a meses de la toma de posesión, eran ya elocuentes.

Los temores y calificativos que históricamente ha generado la ciudadanía capitalina, siguen siendo de actualidad. Es la población del país mejor informada, más politizada, exigente y cambiante. No perdona fácilmente los errores, condena la incompetencia e ineficiencia. Rápidamente ama y olvida, gusta del triunfo.

El segundo período de gobierno estará encabezado por otro militante del Partido de la Revolución Democrática, pero muy acotado con respecto a su antecesor, a quien nunca le perdonaron haber abandonado su gobierno para dedicarse a otra campaña. López Obrador llega al poder, más por sus atributos personales, circunstancias favorables, juventud y aciertos de campaña, que por un refrendo a su partido o al gobierno inmediato.

(38) GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. Editorial Era, 3ª edición, 2001, México, p. 139.

El gobierno de Cárdenas tuvo todo para continuar la reforma jurídica de la Ciudad de México y lo desaprovechó. Quizá ahora, que el poder político del próximo gobierno estará mucho más limitado, se opte por el diálogo y el acuerdo político para avanzar, ya que dados los resultados electorales de julio, será imposible imponer cualquier proyecto partidista propio.

Consideremos que es muy difícil intentar el análisis de los problemas humanos con la imparcialidad del físico o del químico, y a muchas personas rectas e inteligentes esto les parece inútil e incluso traicionero pero comprenderlo todo no significa perdonarlo todo.

B) CULMINACIÓN DEL PRIMER GOBIERNO ELECTO AL AÑO 2000 A CARGO DE LA JEFA DE GOBIERNO SUSTITUTA DEL DISTRITO FEDERAL

Como es sabido, todo gobierno que termina o mandato que acaba, tiende a ser criticado y el de la señora Rosario Robles, no podía ser la excepción. Aunque también sabemos, unas críticas, las pocas son para bien, y en su gran mayoría para mal sobre todo, cuando de desacreditar a la gente se trata.

Indudablemente el Distrito Federal es una ciudad que ha concentrado no sólo el poder político, sino que también proporcionalmente gran parte de la

población nacional, riqueza, cultura, tecnología. Ha sido el escenario de los más importantes acontecimientos históricos en nuestro país, todo lo anterior, en su conjunto, deriva en otros rubros que lo colocan como el número uno frente a los Estados en consumo, información, delincuencia, educación, etc.

El notable jurista Jorge Carpizo estima más allá de lo jurídico que "el Distrito Federal mexicano es en varios aspectos la porción territorial más importante del país, es la más poblada, pues en él habita aproximadamente la séptima parte de la población total; es la más industrializada; es el centro financiero del país; el asiento de los poderes federales y, por tanto, el corazón político de todo el Estado mexicano; constituye el primordial núcleo cultural donde se encuentra la Universidad Nacional, la más grande del país y de la cual dependen los principales institutos de investigación; en él están los mayores teatros, las orquestas sinfónicas, los cuerpos de ballet, etc." (39)

La concentración en la ciudad tiene su origen en la falta de oportunidades en el resto de la República para obtener un nivel de vida decoroso, ingresar a centros de educación e investigación superior con avances tecnológicos y científicos, esperanza en obtener una oportunidad para mejorar la calidad de vida en las personas. No es el aumento en la tasa de natalidad la causa principal de la explosión demográfica, sino la emigración de un considerable

(39) CARPIZO, Jorge. Op. Cit., p. 222.

número de personas provenientes de los Estados de la República donde las oportunidades son inferiores.

“La macrocefalia que padecemos se debe no solamente al incremento natural alarmante de la población, que se viene atendiendo ya a través de una política de planeación familiar que, enclavado dentro de un proceso de desarrollo del país, adquiere muy positiva significación, sino, en no escasa medida, a las corrientes migratorias.” (40)

Otro factor determinante en la concentración es la marcada centralización, producto de una tendencia unificadora en la organización administrativa. La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo. Las causas que genera este fenómeno son de tipo político, económico y social, aunque el primero es determinante en el caso que nos ocupa.

El gobierno federal destina considerables recursos al Distrito Federal, los cuales son utilizados para el mejoramiento y subsidio de los servicios públicos de la entidad, ocasionando esto un atractivo para los habitantes de los demás Estados, puesto que los beneficios provocan expectativas de progreso, situación

(40) CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal. Op. Cit., p. 182.

que se aprecia en el nivel de vida comparado con la mayoría de los Estados de la República. "Mientras el Distrito Federal y los demás Estados del norte alcanzaron niveles de vida superiores al promedio nacional, en proporción que va del 35% al 100% en contraste Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Hidalgo, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas tienen niveles de vida inferiores en dos terceras partes a los del promedio nacional." (41)

"Los datos estadísticos oficiales según el XI Censo de Población y Vivienda, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática revelan que en 1990 de 81,249,245 habitantes en todo el país, 8'235,744 pertenecen al Distrito Federal, es decir, el 11% de la población total del país radica en la capital. Aunque las cifras arrojadas por el INEGI fueron duramente cuestionadas, por creerse que desde hace varios años la población capitalina rebasaba este número, es de igual modo alarmante la concentración en una superficie aproximada de 1,483 kilómetros cuadrados." (42)

Un punto controvertido en torno a la capital mexicana ha sido siempre el tema de la democracia. Aunque el título de éste trabajo sugiere un análisis eminentemente jurídico del actual Distrito Federal, es imposible abstraernos de la realidad política y social si pretendemos comprender el porqué de su

(41) JEAN FRANCOIS, Prud'homme, et. al. Dinero y Partidos. Nuevo Horizonte, 3ª edición, 1999, México, p. 136.

(42) *Ibidem*, p. 137.

actual estructura y organización, la eficacia del proceso electoral no es suficiente para calificar de democrática o no a una comunidad. La elección del gobernante es un presupuesto de aceptación popular para ser gobernados, ello implica que de manera consciente y de acuerdo a la valoración de propuestas se decidió por mayoría quien los representaría ante el exterior; gobernaría y administraría dentro de su territorio.

Este proceso electoral constituye un período de aceptación para realizar el ejercicio de gobierno, actividad a través de la cual se administrarán los bienes de la comunidad a fin de que sean canalizados y traducidos en la prestación de servicios públicos.

No se puede concebir que un gobierno sea democrático cuando fue emanado de la voluntad popular y que en el ejercicio de gobierno no atienda las necesidades o demandas de sus representados. Esto queda mejor explicado si ejemplificamos a un pueblo que ha electo de manera libre y consciente, de entre varios candidatos contendientes, a su gobernante, este gobernante es legítimo y será electo dentro del marco de legalidad si se acataron para tal efecto las leyes preexistentes, pero no sugiere un gobierno democrático porque tan sólo ha cumplido con uno de los requisitos, la elección. No hay seguridad, y esto lo demuestra la historia de los pueblos, el incumplimiento de las promesas del candidato que ahora convertido en gobernante tiene a su disposición el poder,

las necesidades de la población que se prometieron solucionar en la campaña y que posteriormente el pueblo exige satisfacer.

“De todo este análisis se puede deducir que la elección de los gobernantes es tan sólo uno de los factores o elementos de la democracia. La democracia no significa depositar totalmente la responsabilidad pública en los gobernantes. La participación de los gobernados no se debe reducir en acudir a las urnas, ni únicamente pedir, ni oponerse siempre a las decisiones de la autoridad que los somete para lograr el bien común; hay que aportar, si se ha otorgado la facultad de representación, el pueblo está en condiciones de participar de manera que exista una correspondencia biunívoca entre representante y representado, pues no se trata de una delegación plena de poder.” (43)

La prestación eficiente de los servicios públicos será, en último caso, el parámetro que sirva para determinar la aceptación de los ciudadanos por parte de sus representantes.

Los servicios públicos constituyen una materialización de la actividad de los gobernantes, inciden directamente en los ciudadanos. La seguridad, empleo, esparcimiento, transporte, justicia y otros beneficios dependen en gran medida de la calidad de los servicios públicos que se presten. En última

(43) DUVERGER, Mauricio. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1981, México, p. 239.

instancia al ciudadano común le preocupa la pavimentación de su calle o el suministro continuo de agua potable, mucho más que un determinado candidato obtenga la mayoría de votos, aunque en algunos momentos se desborden las pasiones en los períodos previos y posteriores a la jornada electoral.

Entonces es ineludible que la democracia y la prestación eficiente y continua de los servicios públicos guardan una relación indisoluble. Es más fuerte el impacto sobre los gobernados la realización de obra pública, seguridad pública o el servicio de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado que un proceso electoral agotador, el cual sí repercute notoriamente pero en su gran mayoría sólo a intereses de grupo que buscan acercarse o conservar el poder por el poder mismo.

Esperamos que estas líneas no sean mal interpretadas hacia un autoritarismo dictatorial, sino que quede asentada la importancia del servicio público en óptimas condiciones como valor supremo frente al proceso electoral, el cual no tiene otra finalidad que la de elegir al individuo o grupo de personas que se encargarán precisamente de cumplir con la actividad de servicio público, entre otras.

Entendemos a la legitimidad como la aceptación, conformidad o consenso emanado de la conciencia popular frente a los actos de la autoridad. La legitimación se favorece con una adecuada prestación de servicios públicos.

Un gobernante llega al poder bajo el principio de legalidad si se acataron las normas de derecho electoral, en cuanto a los requisitos de elegibilidad, preparación del proceso, jornada comicial, calificación electoral y demás actos posteriores, e incluso, si dentro de las leyes se prevé un proceso considerado como antidemocrático pero se cumplen con esos preceptos normativos.

La legitimidad presupone por una parte el consentimiento popular, independientemente de los requisitos legales, para que tal persona ocupe un cargo público, podría ser considerado como un elemento extrajurídico. Por otra parte esta legitimidad no se agota con la elección, sino que continúa extendiéndose al ejercicio mismo del gobierno, en tanto que las decisiones de mandó que afecten a los gobernados estén apoyadas con su aprobación, la cual puede ser expresa o tácita.

C) LAS DELEGACIONES POLÍTICAS

Como quedó asentado anteriormente en la presente investigación, la propuesta de convertir al Distrito Federal en el Estado 32, transformando a las

delegaciones políticas en municipios, fue siempre apoyada por el Partido de la Revolución Democrática, que gobierna a la Ciudad de México. Ha constituido además, uno de sus más reiterados compromisos de campaña tanto en 1997 como en la edad del 2000, no obstante que para ello se requeriría del consenso del Constituyente Permanente.

Después de concluido el primer período de gobierno electo, la realidad compleja de la metrópoli, aparentemente influyó en la determinación de no insistir demasiado durante la campaña en la propuesta, pero en realidad, se buscó una salida alternativa, que procurará ser congruente con la posición observada tanto tiempo, pero que de la misma forma, que no complicara aún más el gobierno y la función pública capitalina.

La administración cardenista no tardó mucho en constatar que en la práctica, la transformación de las delegaciones en municipios resultaría contraproducente. No llevó a cabo en consecuencia, ninguna reforma administrativa para fortalecer esos cuerpos territoriales ni para preparar en el futuro su real descentralización.

En la práctica, había dos puntos para el desarrollo de la ciudad, en los que había coincidencias plenas entre la mayoría de los partidos, independientemente de las soluciones que se llegaran a tomar políticamente: la

necesidad del redimensionamiento de las demarcaciones territoriales y la descentralización de mayores atribuciones, para acercar el gobierno a la población; legalmente el gobierno tenía facultades plenas para llevar a delante las dos premisas cuanto antes, lo que le hubiese significado un avance a favor de su propuesta respecto a la configuración de municipalidades.

La esencia de un gobierno local no reside exclusivamente en las formas de elegir a sus gobernantes, sino también en gobernar con base a las necesidades propias, costumbres e idiosincrasia de la población y de acuerdo a sus regiones puesto que es totalmente cierto que no hay descentralización y por lo tanto, auténtico regionalismo sin representatividad democrática de los dirigentes de la región. Además teóricamente un real gobierno local, debe ser un gobierno doméstico, eficiente y eficaz.

Desde 1993, se discutió y aceptó la idea de que algunas delegaciones políticas eran demasiado grandes para poder responder adecuadamente a la resolución de las demandas de la ciudadanía. Demarcaciones como Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Coyoacán o Álvaro Obregón, por citar a las más pobladas, cuentan con un mayor número de habitantes que muchos estados de la república y precisan una revisión urgente, que no se efectuó.

“Gobernar las ciudades exige calificación técnica, ejercicio democrático y responsabilidad colectiva. Es cuestión de participación y representación política, pero también de capacidad administrativa.” (44)

En la Ciudad de México es preciso establecer unidades de gobierno más pequeñas y mejor planeadas como quiera que se llamen, que se acerquen mayormente a la población y que desarrollen característicamente, zonas de vocación planeada, (comercio, industria, habitación, turística, etc.), lo cual ayudaría a mejorar enormemente a la gestión pública.

Redimensionar a las delegaciones, debió ser una tarea prioritaria del gobierno, puesto que aún cuando inconcebible que se pensara simplemente traspasar a un nuevo orden municipal, a la estructura administrativa del viejo Departamento del Distrito Federal tan criticada y al mismo tiempo, tan obsoleta.

Claro que redimensionamiento delegacional debería venir aparejada con una reforma administrativa, para que la transferencia de funciones, personal y equipo fuera racional y no creando simplemente más burocracia.

(44) JEAN FRANCOIS, Prud'homme. Op. Cit., p. 276.

"Incrementar progresivamente las atribuciones a favor de las delegaciones, había sido siempre un constante argumento de demanda a las recientes administraciones capitalinas. La descentralización territorial incluye al ciudadano como protagonista en la relación con el poder público, y es fórmula válida para conjugar la eficacia en la administración pública con aspiraciones de mayor participación democrática del ciudadano, superando el impulso de desconexión entre representantes políticos y organización administrativa, por una parte, y de ambos con el pueblo." (45)

Para cualquier modificación estructural de la organización territorial de la ciudad, se requiere de una reforma política y administrativa de fondo. Ya se cometió el error de traspasarla a una nueva condición jurídica como entidad, sin reparar en los problemas sindicales, rezagos, organizaciones, vicios, corrupción, etc., para que de manera irresponsable, se complique mayormente la situación, mediante una transferencia hacia otro orden jurídico diverso, que además de no poder conducirse con eficiencia, complicaría aún más las posibles soluciones.

Es urgente analizar una nueva dimensión no sólo del territorio, sino de la administración misma. Una buena organización se adapta a las necesidades sociales orientándola hacia el interés general. Hace falta ver donde sobran y

(45) CHOMSKY, Noam. Política y Cultura a fines del Siglo XX. Editorial Ariel, 3ª edición, 1994, México, p. 276

donde hacen falta funcionarios, adecuar cientos de normas reglamentarias para actualizar al orden administrativo a la condición del Distrito Federal, motivar un cambio psicológico del personal, revisar estructuras ineficientes, etc. La ciudadanía demanda cada vez mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en lugar de reformas políticas, que en ocasiones no alcanza a comprender.

El Partido Revolucionario Institucional siempre se ha opuesto a la idea de municipalizar al Distrito Federal y durante las mesas de discusión política dentro y fuera de la Asamblea ese fue y ha sido un punto imposible de destrabar en las negociaciones políticas locales.

La idea de la municipalización no está debidamente aceptada ni siquiera en el ámbito académico que estuvo a favor de las reformas anteriormente adoptadas. Pablo González Casanova opina que "El Distrito Federal es un centro urbano en donde la administración de los servicios requiere de una planeación y gestión con directrices comunes que bien pueden ser adoptadas por un cuerpo colectivo, pero que no pueden quedar expuestas a los vaivenes y presiones particulares de los partidos." (46)

(46) GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. Op. Cit., p. 273.

De lo anterior consideramos que las actuales delegaciones gozan incluso de mayores funciones que las que el artículo 115 constitucional otorga a los ayuntamientos, y que son muchos municipios en el país que manejan con dificultades un catastro actualizado, no cobran impuestos o participaciones y administran poco o ineficientemente y sin planeación.

Mientras la institución del municipio está siendo revisada y criticada en el mundo, por falta de visión estratégica se pretende inocularla en nuestra megalópolis. En el estado evolutivo en que se ubica actualmente el escenario político nacional, podemos afirmar que es una institución fosilizada, pues lo mismo regula a un municipio enorme como Guadalajara, Monterrey, Nezahualcóyotl o Puebla, que a cualquier otro de apenas algunos cientos de habitantes.

No se conoce en el país ninguna área con conurbación, que opere con niveles aceptables de coordinación intermunicipal, ni se ha creado institución alguna que supere los convenios de colaboración que usualmente se acostumbran signar, pero que se incumplen arbitrariamente ante la falta de vigilancia y fiscalización, como para que se crea conveniente desunir lo que durante casi setenta años, funcionó con uniformidad centralizadora.

Tratar de justificar la inexactitud, pues como quedó documentado en la presente investigación, el Ayuntamiento de México desde la etapa independiente nunca se desempeñó con los mismos criterios de los del resto del país, ni tuvo nunca autonomía democrática plena.

Mientras en el mundo moderno y cito particularmente como ejemplo a España se busca fusionar a los municipios unidos por efecto de la conurbación, para crear áreas metropolitanas y se cuenta con legislación específica para determinar que en aquellos casos en que, por el contrario, se busque dividir alguno, no procederá la subdivisión cuando no exista territorialmente una separación clara y evidente entre las superficies que se pretendan independizar, existen en nuestro escenario político, impulsos para municipalizar a las delegaciones que están completamente entrelazadas, con lo cual, se tendería a complicar todavía más, la conflictiva vida capitalina.

Creemos necesaria la implantación en nuestro ámbito constitucional nacional del concepto correspondiente a las áreas metropolitanas para aquellas zonas que agrupan a dos o más municipios y que contienen grandes conglomerados urbanos. Los procesos de urbanización exigen un alto margen de planeación y desarrollo, basándose en planteamientos cuyo objetivo sea la organización racional del espacio urbano, tendientes a lograr el bienestar colectivo a través del desempeño armónico, capacidad técnica y la amplia

colaboración en las funciones urbanas elementales, de la vivienda, el trabajo, la recreación, los transportes, etc., de ahí nuestra sugerencia respecto de este modelo asociativo, a fin de superar la ineptitud organizativa y funcional de los grandes municipios.

D) BALANCE DE LA REFORMA DE 1996

La base Tercera del nuevo artículo 122 Constitucional, se refiere a la administración pública local en el Distrito Federal y remite al Estatuto de Gobierno la determinación de lineamientos para distribuir atribuciones a los órganos administrativos; las respectivas de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; para fijar los criterios para la subdivisión territorial; las competencias de los órganos correspondientes, su integración y sus relaciones de coordinación con el Jefe de Gobierno.

Otra reforma trascendente es la que contiene la adición al último párrafo de la *Base Tercera*, pues dispone que los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

El artículo décimo transitorio del decreto que reformó al artículo 122 constitucional en 1996, estableció que esta norma entraría en vigor hasta el 1º

de enero del año 2000, por lo que durante el primer gobierno electo comprendido entre 1997-2000 la designación de los titulares de los órganos político-administrativos, fue mediante la forma de elección indirecta, en los términos de ley.

Conviene hacer notar que la reforma refiere que los titulares de las todavía llamadas delegaciones, deben ser electos de tal forma, en los términos reglamentarios del Código Electoral local, que la Asamblea Legislativa tuvo que modificar como resultado de la determinación de la Suprema Corte de Justicia, que declaró inconstitucionales a los consejos de gobierno que indebidamente se contemplaron originariamente en la legislación secundaria, como ya se dijo, siendo que esa competencia corresponde al Congreso de la Unión, mediante el Estatuto de Gobierno; y las nuevas disposiciones del propio Estatuto de Gobierno, aprobadas el 14 de octubre de 1999, según lo dispuesto por el inciso f) de la fracción V de la *Base Primera* del artículo 122 Constitucional y 42 fracción X de las normas estatutarias vigentes.

La Base Cuarta del texto vigente del artículo 122 Constitucional, se dedica al Tribunal Superior de Justicia y a los demás órganos de carácter judicial local, incorporando los requisitos para ser magistrado; las nuevas previsiones para suplir las vacantes; los preceptos que dan cabida al Consejo de la

Judicatura local y sus atribuciones para la formación y actualización de funcionarios que permitan la profesionalización de la carrera judicial.

Por su parte, *la Base Quinta* se refiere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá plena autonomía y remite a su Ley Orgánica para la determinación de su integración y atribuciones.

En materia de coordinación metropolitana, el nuevo texto del artículo 122 constitucional, reproduce la misma redacción de la versión de 1993, relativas a la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas.

El artículo 122 finaliza con un inciso H) que a la letra dice: las prohibiciones y limitaciones que ésta Constitución establece para los estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal. Es decir, quedan los órganos del Distrito Federal sujetos al proceso de controversia constitucional que establece el artículo 105, y le aplican igualmente las limitaciones que como entidad federativa le marcan los numerales 117 y 118 de nuestra Carta Magna.

La negociación para la reforma estructural de la ciudad, fue aprobada sin una visión general para aportar soluciones a la problemática integral de la Ciudad y sus habitantes. La interpretación a la posición de los partidos de oposición de que la inquietud y demanda fundamentales era la falta de

participación de los ciudadanos capitalinos para elegir a sus gobernantes, fue plasmada, pero se dejaron de lado infinidad de asuntos de gobernabilidad y administración pública y se perdió la oportunidad de haber efectuado un proceso de transición más racional y planeado.

Insistimos que se desestimó el hecho de que el antiguo Departamento del Distrito Federal era, como dependencia administrativa, la más retrasada en los programas de modernización que el gobierno federal implantó desde hace años y que se debió implementar una reforma precisamente de carácter administrativo paralelamente a la política para no heredar vicios y rezagos al Distrito Federal en su nueva condición de entidad autónoma.

Reiteramos que no se contemplaron tampoco, las nuevas necesidades que se reflejarían en la recientemente creada institución estatal, los asuntos relativos a los derechos gremiales del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal; se soslayó la existencia de algunas delegaciones, cuya demarcación resultaba desde hace tiempo demasiado extensa y poblada para poder administrarlas con criterios de eficiencia y eficacia como en el caso de Iztapalapa y Gustavo A. Madero y se canceló en el plano inmediato, la decisión de racionalizarlas mediante su subdivisión, asimismo, los afanes de descentralización que las oposiciones demandaron siempre al Departamento Central, tampoco se concertaron y se transmitió a la nueva condición de la

ciudad, una organización administrativa demasiado centralizada y unas delegaciones con potestades insuficientes; por citar sólo algunos aspectos que debieron resolverse en una transformación jurídica tan importante.

Respecto a las insuficiencias de la reforma constitucional, Carlos Martínez Assad, opina que "se mantuvo inconclusa porque pese a las expectativas que fueron surgiendo, se estableció en el ámbito de la negociación partidaria y gubernamental con el objetivo único de alcanzar la democracia electoral. Es decir, se concertó la elección del gobernador del Distrito Federal, sin someter a juicio y a un profundo análisis lo concerniente a la organización gubernamental y la posible reordenación territorial. Por esas razones la reforma política de 1996 se dio en el plano electoral y dejó al margen el cambio de Estatuto de Gobierno que debía operar como el equivalente de la Constitución local que tienen las otras entidades federativas." (47)

La única reforma al Estatuto que se implementó en el Congreso de la Unión durante 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre, para determinar que el seis de julio de 1997, en el ámbito local del Distrito Federal, se elegirán exclusivamente al Jefe de Gobierno y a los diputados de la Asamblea Legislativa, decretándose que en lo relativo a los Consejeros Ciudadanos, se derogaban todos los artículos del Estatuto de

(47) MARTÍNEZ ASSAD, Carlos. ¿Cuál destino para el Distrito Federal? Ciudadanos, Partidos y Gobierno por el control de la capital. Océano, 2ª edición, 1996, México, p. 132.

Gobierno vigentes, dejando así de lado el compromiso de que también serían electos en la misma jornada comicial.

De manera inexplicable, la negociación política concedió a la oposición la desaparición de la figura de consejeros ciudadanos, a menos de un año de gestión y sin siquiera evaluar su actuación que como ya se afirmó que a nuestro parecer, era una figura perfectible y de gran utilidad para incrementar la participación ciudadana en los asuntos gubernamentales, alterando radicalmente las normas jurídicas y proporcionando la confusión y el desencanto ciudadano por la falta de seriedad y abuso en la facultad de reformar a la ley.

Al finalizar 1996 las encuestas de los medios de opinión marcaban una tendencia favorable hacia el Partido Acción Nacional, quien eligió como candidato a Jefe de Gobierno a su exdirigente nacional Carlos Castillo Peraza. El P.R.I. implementó un incipiente método de selección indirecta, mediante el cual, tres de sus militantes Manuel Jiménez Guzmán, José Antonio González Fernández y Alfredo del Mazo se sometieron a una consulta interna para determinar quien era el mayormente conocido, resultando favorecido el último de ellos.

El P.R.D. intentó una elección directa entre dos de sus principales cuadros políticos: Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, resultando vencedor el exgobernador michoacano. El P.V.E.M. impulsó a Jorge González Torres y el P.T. a Francisco González, quien renunció durante la campaña a favor de Cárdenas y fue sustituido por la cantante conocida como Viola Trigo.

La elección fue caracterizada por ataques mutuos entre todos los partidos, pero lógicamente coincidentes en contra del partido en el poder y se dio lugar a un debate público televisado como sucedió durante la campaña presidencial en 1994 únicamente entre Alfredo del Mazo y Cuauhtémoc Cárdenas, quien no acertó a ejecutarlo contra los demás candidatos, pues las preferencias en las encuestas comenzaban a favorecerle.

Los problemas de relación personal con la prensa de Castillo Peraza, su campaña desangelada y su exclusión en el debate, terminaron por eliminarlo de la contienda y su lugar en las encuestas fue sustituido por Cárdenas, quien realizaba su tercera campaña en la capital como candidato de oposición y ejecutó un impresionante despliegue de propaganda y publicidad, básicamente en contra de la crisis económica, la inseguridad y el desempleo.

La ciudadanía de la capital, en 1988, votó en contra del P.R.I., habiendo resultado derrotado por el entonces conformado Frente Democrático Nacional,

sin embargo, las acciones políticas de Carlos Salinas, generaron una recuperación en términos absolutos durante los comicios de 1991 y 1994. El desencanto que provocó entre los habitantes del país pero especialmente en los capitalinos, por ser el electorado más informado y con mayor nivel de estudios el efecto de los problemas económicos y los escándalos de corrupción atribuidos precisamente a la administración de Salinas, surtieron efectos devastadores en contra del partido oficial.

Cuahtémoc Cárdenas capitalizó su condición incesante de candidato, su particular posición de nunca reconocer la legitimidad del ascenso al poder de Carlos Salinas por llamarse despojado por el satanizado ex presidente; y resultó abrumadoramente triunfador de las históricas elecciones de 1997, logrando atraer además para su partido, todas las diputaciones de la ciudad en disputa.

La lista nominal de electores para la jornada electoral de 1997 contenía 5,889,965 empadronados, de los cuales acudieron a sufragar a 3,947,283 ciudadanos es decir, el 67.16% de participación. Contrasta el porcentaje con la teoría de los partidos de oposición, de que el tema de mayor preocupación para la ciudadanía capitalina era la elección de su gobernante, pues en 173 años, la primera vez que se tuvo esta oportunidad, proporcionalmente la votación fue

un 15.17% menor al que se presentó en las elecciones federales de 1994, incluso con una disminución efectiva de 446 mil 712 electores, respecto de aquel año.

ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPÍTULO CUARTO.- DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN A PARTIR DEL 2000

A) EL JEFE DE GOBIERNO ELECTO

"Respecto al Jefe de Gobierno electo en el Distrito Federal por primera vez un partido de oposición estaba al frente del Departamento del Distrito Federal, siendo Cuauhtémoc Cárdenas el elegido por el pueblo."⁽⁴⁸⁾

"En 10,731 casillas, votaron por Carlos Castillo Peraza del P.A.N. 602,927 ciudadanos, o sea el 15.5%; Alfredo del Mazo obtuvo 990,234 sufragios, que significó el 25.5% de la votación; Cuauhtémoc Cárdenas resultó electo como Jefe de Gobierno con 1'881,444 votos, es decir, el 48.11%. El resto de los partidos contendientes tuvieron resultados marginales. El PFCRN acumuló 71,684, o sea 1.85%; el P.T. con 50,461, equivalente al 1.30%; al P.V.E.M, le correspondieron 288,871, que inesperadamente le significó el 4º lugar con el

(48) Cit. por MARTÍNEZ ASSAD, Carlos. Op. Cit., p. 287.

6.90%; al P.P.S. 9,754, con apenas el 0.23% y el P.D.M. que obtuvo el 0.42% con 16,079." (49)

Coincidentemente, el P.R.D. obtuvo exactamente el mismo 48% de la votación, que en esa ocasión atrajo el Frente Democrático Nacional que lo apoyó en los comicios presidenciales de 1988. La derrota en el Distrito Federal, fue la causa principal por la que por primera vez en su historia el P.R.I. no alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Contrariamente a la actitud que asumió Salinas en las elecciones de 1994, el Presidente Zedillo reconoció y felicitó al vencedor, apenas unas horas de haber cerrado las casillas y sin mediar los trámites formales de cómputo y con base a los resultados previos que diversas empresas obtuvieron mediante el sistema conocido como de "Exit-pool", consistente en encuestas a ciudadanos a la salida de las urnas. Alfredo del Mazo, hizo una declaración ante los medios informativos reconociendo que las tendencias le resultaban desfavorables, cerca de las 21:00 horas del mismo día de la jornada electoral.

Sin la presentación de recursos electorales de trascendencia, el Dr. Manuel González Oropeza, en su carácter de autoridad máxima de la Junta Local Electoral, entregó la constancia respectiva unos días después.

(49) Albarrán, Gerardo. "El ascenso de Cárdenas y del PRD, contribuyen a la precipitación del sistema priísta" en: Revista Proceso, 7 de julio de 1997, No. 1079, México, p. 14.

Se inauguraba una nueva etapa de cohabitación en la capital del país entre un gobierno nacional y uno de carácter local, provenientes de partidos diferentes, como sucedía en Francia o Argentina; se rebasaba el mito de la imposibilidad de la alternancia en México y de la ausencia de conflictos post-electorales. La histórica profecía, que desde el Congreso Constituyente de 1824 se aludió reiteradamente, en el sentido de que los habitantes de la Ciudad de México, tenderían a votar en contra del gobierno federal, se cumplió.

En la comunidad internacional se reconoció como un avance democrático sustancial, el que el partido oficial perdiera y lo reconociera de inmediato, el control político de la concentración demográfica, económica y política más importante de la nación, pues México se acercaba más a las tendencias naturales de la democracia, clásicas del Estado de Derecho burgués.

La materia pendiente de la alternancia que se le exigía a nuestro país para ser equiparado a cualquier otra democracia, continuaba madurándose. Doctrinariamente se sostenía desde años atrás: "sabemos de la importancia de este equilibrio en las sociedades clásicas de occidente, ya que la alternancia en el poder de la mayoría y de la oposición constituye una especie de gran respiración política, mientras que las críticas de la oposición ayudan a encontrar soluciones mejor adaptadas a los problemas planteados."⁽⁵⁰⁾

(50) *Ibidem*, p. 15.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De lo anterior podemos decir que el Derecho Constitucional en la transición política que estamos viviendo, está cobrando mayor auge porque atendiendo los principios que enarbolan nuestra Constitución, es la manera legal en que se podrá sacar al país adelante.

B) LOS JEFES DELEGACIONALES ELECTOS

De conformidad con la fracción II de la Base Tercera del artículo 122 Constitucional, dentro de la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal se establecen órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide esta entidad (conocidas como delegaciones).

La locución "delegación" empleada para denotar las demarcaciones territoriales en que se divide para efectos políticos y administrativos el Distrito Federal, no está reconocida en la Constitución General de la República, aún cuando están previstas en dicho ordenamiento, se reservó su denominación al Estatuto de Gobierno, el que admite tal expresión en su artículo 104.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las citadas demarcaciones territoriales, de acuerdo con nuestra ley fundamental, son elegidos en forma universal, libre, secreta y directa.

Ahora bien, dentro del capítulo II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se regula lo relativo a las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal y los órganos políticos-administrativos en ellas establecidos.

Así, de conformidad con el artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Administración Pública de éste cuenta con un órgano político-administrativo en cada una de las demarcaciones territoriales denominadas Delegaciones, correspondiendo a la Asamblea Legislativa establecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de tales Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa.

Cada Delegación se integra con un Titular, al que se le denomina genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que se establezcan la ley orgánica y el reglamento respectivos,

Para ser Jefe Delegacional se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos;

- II. Tener por lo menos veinticinco años el día de la elección;
- III. Ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección, o vecino de él con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, y
- IV. Cumplir los requisitos establecidos en las fracciones IV a X del artículo 53 del Estatuto.

Los Jefes Delegacionales electos popularmente no pueden ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por designación de la Asamblea Legislativa desempeñen ese cargo, no pueden ser electas para el período inmediato.

La elección de los Jefes Delegacionales se realiza, de conformidad con el artículo 106 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la misma fecha en que se eligen los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En este sentido, sólo los partidos políticos con registro nacional pueden registrar candidatos al cargo de Jefe Delegacional.

El cargo de los Jefes Delegacionales dura tres años, iniciando el primero de octubre del año de la elección. Estos servidores públicos deben rendir protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a las ausencias de los Jefes Delegacionales, señala el artículo 107 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que si éstas son de más de quince días y hasta por noventa días deben ser autorizadas por el Jefe de Gobierno y son cubiertas en términos de la Ley Orgánica respectiva.

En caso de ausencia por un período mayor a noventa días, cualquiera que sea la causa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designa, a propuesta del Jefe de Gobierno y por mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, al sustituto.

Si la elección demarcacional fuese declarada nula, en tanto se realiza la elección extraordinaria, la Asamblea procede a designar al correspondiente Jefe Delegacional, conforme al procedimiento establecido en el párrafo anterior. Si el Jefe Delegacional electo no se presenta a tomar posesión de su encargo, se procede de igual manera que en las ausencias mayores a noventa días.

Resumiendo lo anterior y para ejemplificar y comprender mejor el tema en comentario, es oportuno, puntualizar la responsabilidad que los jefes delegacionales tienen y sus atribuciones.

- Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;

- Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaturas presupuestales;
- Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;
- Opinar 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;
- Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;
- Imponer sanciones administrativas por 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.
- Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección en la Delegación.
- Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los

funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;

- Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y
- Las demás que les otorguen el Estatuto de Gobierno, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.

C) DISTRIBUCIÓN POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

El federalismo sugiere la existencia de un espacio geográfico que sirva de asiento a los poderes de la Unión; a este territorio se le ha denominado Distrito Federal; tiene su origen en la Constitución de Filadelfia de 1787 y ha servido de modelo para aquellos países que han adoptado esa forma de Estado. En México se implantó por primera vez en 1824, interrumpiéndose durante los regímenes centralistas y desde 1847 a la fecha ha ido evolucionando en el marco del Derecho Constitucional acorde a los acontecimientos y decisiones políticas y sociales.

Una consecuencia del Estado Federal es la existencia de distintos ámbitos, órdenes o instancias de gobierno, esto es, la federal, la estatal (también denominada local) y la municipal; tres esferas de competencia en las que

teóricamente no se acepta la jerarquía de una sobre otra; por eso se desdén darles el tratamiento de niveles de gobierno. En cada una de esas instancias de gobierno se delimita el campo de acción de sus autoridades, producto de la legislación aplicable, que en nuestro país parte de la propia Constitución General de la República.

En los orígenes del federalismo estadounidense surgió la necesidad de destinar un espacio exclusivo que sirviera de asiento a los poderes de la Unión. El Congreso de los Estados Unidos de América, en lo que fue una de sus primeras tareas, se ocupó en ubicar territorialmente la sede de los supremos poderes; se dice que el constituyente norteamericano quiso encontrar un espacio neutral para establecer la capital de la nación, debido a que consideró necesario alejar la sede del poder político de la sede del poder económico; y así dos estados cedieron parte de su territorio para tales propósitos.

Nuestro país no fue la excepción, tanto en los períodos de preparación de una nueva Constitución, como en los de reforma a la misma, y por supuesto, también durante los recesos a éstos, fue un tema controvertido. Los legisladores siempre mantuvieron polémicos debates para defender posturas sobre la ubicación, gobierno interno, organización, extensión, por citar algunos.

“Desde que México surge como nación independiente y hasta 1928 el territorio ahora conocido como Distrito Federal se había caracterizado por estar conformado en municipalidades. Sin embargo, el gobierno directo de la entidad estuvo en manos del titular del Ejecutivo Federal, situación que sufrió transformaciones con las recientes reformas constitucionales de octubre de 1993 y agosto de 1996, en que se modificó substancialmente la estructura política de la entidad, pero lo más importante es que terminó un prolongado ciclo en que los capitalinos no gozaban del derecho de elegir a sus propios gobernantes en forma directa y exclusiva, para modernizar democráticamente a la entidad con una asamblea legislativa, jefe de gobierno y jefes delegaciones emanados de la voluntad popular, a los que se les dotaron atribuciones para coexistir en armonía con los poderes de la Unión.” (51)

El procedimiento que culminó con la actual conformación político-jurídica de la Ciudad de México se mantuvo latente en las primeras décadas del siglo XX, pero se aceleró a partir de 1987, en que la apertura democrática mundial demandaba a todos los países del orbe modernizar sus instituciones.

Una vez abiertos los espacios democráticos fueron perdiendo vigencia las razones aducidas para negarle a los habitantes de la capital mexicana el derecho de elegir a sus autoridades; la forma de gobierno interna pronto

(51) Cit. por CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal. Op. Cit., p. 33

sucumbió ante el anacronismo de una forma de organización centralizada a los poderes federales. La respuesta al contenido constitucional fue de insatisfacción; sin lugar a dudas se había ganado terreno, pero aún se consideraba insuficiente para colmar el añejo reclamo de reivindicar plenamente la condición de ciudadanos. En estas circunstancias autoridades gubernamentales, con la participación activa del propio Presidente de la República, partidos políticos de todas las corrientes representadas en el Congreso de la Unión y los principales foros de discusión, todos ellos comprometidos a buscar fórmulas de convivencia social, lograron por fin llegar a un acuerdo histórico que culminó con la ardua labor de democratizar al Distrito Federal. Los temores se habían vencido, y se recobró el derecho de elección suprimido durante décadas con innovaciones que tiempo atrás ni siquiera se habían pensado.

El gobierno del Distrito Federal ya no es una dependencia de la Administración Pública Federal centralizada, lo que no implica que haya dejado de ser federal. De acuerdo a la Ley Fundamental y desde la perspectiva del derecho, la confirmación de su gobierno presenta una complejidad enorme que impide encuadrarlo en las figuras de derecho tradicionalmente estudiadas.

Por otra parte, todavía subsiste la pretensión de elevar a rango de Estado al Distrito Federal para completar el largo proceso de regularización político

administrativo de la entidad; las voces provienen de los partidos que ahora se encuentran en oposiciones sólidas para llevar el planteamiento a la máxima tribuna del país. Sin embargo, poco se ha dicho con relación a si realmente es necesario un asiento de los poderes federales con una magnitud territorial y población como la que se advierte en la Ciudad de México; consideramos que si se ha transferido el control y dominio político a órganos locales democráticos, es momento de meditar que una capital de mil quinientos kilómetros cuadrados de superficie en que residen más de diez millones de habitantes, resulta inconcebible, pues no existe razón de algún tipo para avalar la situación actual.

D) PERSPECTIVAS DE UN GOBIERNO Y UNA ADMINISTRACIÓN COMPARTIDOS

La función social del jurista consiste no sólo en procurar la aplicación del Derecho y en luchar por su respeto y observancia en todos los ámbitos que comprende su vastísima normatividad, sino también en colaborar a su perfeccionamiento mediante la revisión permanente de las disposiciones de variadísima índole que lo integran. Nadie debe mantenerse indiferente ante la situación notoriamente desigual que en materia democrática ocupa la población del Distrito Federal. Todos los ciudadanos de esta entidad federativa tenemos el derecho de tener un Congreso propio que nos represente y un Gobernador que libremente podamos elegir. Negar ese derecho implica cometer un grave

atentado contra la democracia mexicana y truncar, en un aspecto muy importante, la reforma política de que tanto se ha hablado. Por ello, nos hemos permitido elaborar esta ponencia que sometemos a la alta consideración de todos los abogados del país y de los maestros del Derecho.

Las consideraciones que hemos formulado sobre la situación del Distrito Federal y con relación a la capitis deminutio de sus ciudadanos y las cuales se contiene en el apartado C inmediato anterior, son válidas en general, respecto de tales reformas. A través de ellas dicha entidad federativa se reafirma en su situación de inferioridad frente a los Estados de la República, toda vez que la Asamblea Legislativa no funge como órgano propio sino supeditado al Congreso de la Unión, que es su verdadero legislador.

Estas afirmaciones y otras semejantes que sería prolijo formular se corroboran por la mera lectura del actual artículo 122 constitucional, que se reproduce en la presente obra. En resumen, el nuevo precepto ya citado no establece la anhelada autonomía del Distrito Federal, habiendo hecho inútiles las tendencias y opiniones para que esta finalidad democrática se lograra.

El nuevo artículo 122 constitucional a que esta Reforma se refiere, y que reproducimos en el Apéndice I de la presente obra, demarca con claridad la competencia del Congreso de la Unión, del Presidente de la República, de la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Jefe de Gobierno de la misma entidad, en cuanto a ésta incumbe, mediante las disposiciones que transcribimos en dicho Apéndice. Una de las importantes novedades que se contienen en el invocado artículo 122 según la aludida Reforma, consiste en la elegibilidad popular del jefe de Gobierno, por votación universal, libre, directa y secreta. Este funcionario tiene facultades muy restringidas a cuyo ámbito nos referimos someramente.

Así, a este funcionario no le corresponde implantar, adoptar ni establecer, por sí mismo, ninguna medida para resolver ningún problema de los muchos y graves que afectan a los habitantes de la propia entidad. Dicho jefe gubernativo sólo puede iniciar leyes o decretos ante la Asamblea legislativa en las distintas materias que integran la competencia constitucional de este órgano colegiado y que a groso modo, son las siguientes: la presupuestal, financiera y económica, la electoral, la de gobierno administrativo, la civil, la penal, la relativa a derechos humanos, la de participación ciudadana, la de notariado, defensoría de oficio y registro público de la propiedad y de comercio, la de desarrollo urbano, la de uso de suelo, la concerniente a la ecología, vivienda, construcciones, vías públicas, tránsito, transporte urbano y otras muchas que señala el invocado precepto de la Constitución de la República. En todas estas materias el jefe de gobierno es simple iniciador de las leyes que a las mismas atañan y su ejecutor o cumplidor; y es evidente que la sola

iniciativa legal no implica sino el comienzo del proceso legislativo ante la Asamblea respectiva, integrada por diputados de mayoría relativa y de representación proporcional pertenecientes a diversos partidos políticos. Por tanto, el gobierno del Distrito Federal reside, a través de normas jurídicas en que imprescindiblemente debe ejercerse, en su Asamblea Legislativa, y se desempeña por la mayoría de sus componentes.

Conforme al principio de juricidad, esencial en todo régimen democrático, proclamado en el artículo 16 de la Ley Suprema de México, todas las autoridades del país, y obviamente el jefe de gobierno del Distrito Federal, deben ceñir su actuación a la ley, expresión positiva del Derecho. Por consiguiente, y en acatamiento del artículo 122 constitucional, dicho funcionario sólo puede realizar actos que éste precepto prevé y que son: cumplir y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, promulgar, publicar y ejecutar las que emanen de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o vetarlas, iniciar leyes o decretos ante la propia Asamblea, nombrar y remover libremente a los servidores públicos que de él dependan y ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública conforme al Estatuto de Gobierno de dicha entidad federativa expedido por el Congreso Federal. Según dicho principio, el jefe de gobierno del Distrito Federal no puede, por sí mismo, resolver ningún problema que afecte a sus habitantes, pues su solución debe determinarse en las leyes locales o federales que necesariamente deben regir en

dicha entidad. Por ende, si el Congreso de la Unión o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no las expiden, el jefe de Gobierno no puede actuar ante la grave y compleja problemática que la ciudadanía capitalina padece y sufre. Únicamente le incumbe, como ya se dijo, iniciar leyes y decretos locales ante tal Asamblea.

Debe hacerse la observación de que toda iniciativa que ante ésta se presente corre el riesgo de no ser aprobada mayoritariamente por sus miembros componentes, de los que se concluye que, para convertirla en ley o decreto, el jefe de gobierno debe estar respaldado por la mayoría respectiva sin la cual no podría gobernar, situación que dejaría sin solución la grave e ingente problemática que lacera a los habitantes del Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 122 constitucional involucra una amenaza para la estabilidad y permanencia de Jefe de Gobierno y, en consecuencia, para su actuación, pues dicho precepto faculta al Senado o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para removerlo por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. Es evidente que la interpretación de esta disposición queda sujeta a criterios eminentemente políticos de los legisladores federales que integren dichos organismos y que, merced al famoso mayoriteo, se convierten en una especie de espada de Damocles, pendiente sobre la cabeza del funcionario que sea Jefe de

Gobierno. En la voluble, y muchas veces impredecible circunstancialidad política, las medidas firmes y hasta drásticas que pueda adoptar el Jefe de Gobierno, aún dentro de la ley, podrían considerarse como lesivas a tales relaciones o como alteradoras del orden público para propiciar su remoción a efecto de que el Presidente de la República pueda proponer a su sustituto.

La misma denominación Jefe de Gobierno que emplea el artículo 122 Constitucional es errónea para designar a un funcionario que no concentra, en su persona, la jefatura de las funciones gubernativas en lo que al Distrito Federal atañe. El gobierno de esta entidad, como de cualquier Estado, se desempeña por los órganos legislativos, administrativos y judiciales, pues gobernar implica mandar, dirigir y, en general, emitir actos de autoridad dentro de un sistema de competencia establecido y estructurado jurídicamente, ya que el concepto de acto de autoridad comprende a las leyes, decretos o acuerdos administrativos y resoluciones judiciales.

Si conforme al principio de juridicidad que sustenta todo estado de Derecho ninguna autoridad puede hacer nada que no esté previsto legalmente, es imposible que el llamado Jefe de Gobierno, pueda actuar sin leyes o contra leyes; y como no encarna al órgano que las expide, únicamente puede iniciarlas ante la Asamblea Legislativa o cumplirlas obligatoriamente mediante reglamentos, decretos o acuerdos, mientras no se deroguen o abroguen.

Resumiendo lo antes expuesto, podemos concluir diciendo que el compartir un gobierno y una administración compatibles, será un reto que el gobierno del Distrito Federal debe sortear demostrando su madurez a la ciudadanía.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Constitución de 1824 dio un tratamiento especial a la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales, de manera transitoria, y dadas las circunstancias de la época nuestros constituyentes nunca imaginaron que lo transitorio sería permanente para una metrópolis de relevancia mundial, como lo es en la actualidad la ciudad de México.

SEGUNDA: Las reformas a las estructuras del gobierno del Distrito Federal, de manera parcial a su naturaleza han confundido más que aclarado la condición de la capital federal, de sus autoridades y de sus habitantes por lo que es necesario abrir nuevamente la decisión sobre el futuro político de nuestra entidad.

TERCERA: La ciudad de México ha sufrido un tratamiento displicente por parte de la Constitución Política Mexicana, porque ha sido relegada y excluida de las grandes reformas nacionales, teniendo por lo tanto una crónica crisis de identidad política, aunada a un sentimiento generalizado de repulsa, porque los habitantes del resto del país, consideran que la Ciudad de México es la personificación del centralismo Mexicano. Quienes así piensan no se dan cuenta que la entidad más perjudicada por ese centralismo es el Distrito Federal.

CUARTA: La soberanía de los Estados radica en la facultad de definir su régimen de acuerdo a los principios que establece la Constitución Federal traducidos en gobernar y administrar justicia exclusivamente en materias reservadas por la Constitución Federal, siempre atendiendo a los principios de ésta. Por ello el actual sistema del Distrito Federal conflictúa con el artículo 40 de la Constitución que define como voluntad de la Nación Mexicana el constituirse en Estados libres y soberanos, atributos que no corresponden a la naturaleza jurídica de la ciudad federal.

QUINTA: El gobierno del Distrito Federal no puede ser considerado como un Estado Federal, porque su gobierno no es enteramente propio, pues está depositado tanto en el gobierno federal, a cuya integración concurre todo el electorado nacional y el jefe de Gobierno del Distrito Federal por primera vez 1997.

SEXTA: El tratamiento de Jefe de Gobierno es ambigüo pues a veces tiene los efectos de gobernador de un Estado que no lo es, pues el poder ejecutivo del Distrito Federal se deposita en un organismo Federal y Local a la vez por lo que se sujeta a un procedimiento de remoción más manipulable que el de un gobernador ya que puede ser removido por el Senado de la República mientras que los gobernadores cuentan con las garantías de un juicio político.

SÉPTIMA: No obstante los progresos obtenidos a partir de las elecciones de 1997 y 2000 donde se eligió a los primeros jefes de gobierno y jefes delegacionales del Distrito Federal la condición de los derechos políticos de los capitalinos cobra una nueva dimensión que todavía no logra su total madurez en las estructuras del gobierno y de la administración pública.

OCTAVA: El gobierno del Distrito Federal ya no es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, lo que no implica que haya dejado de ser federal, porque desde la perspectiva de la Ley fundamental y el derecho la conformación de su gobierno presenta una complejidad enorme que impide encuadrarlo en las figuras de derecho tradicionalmente estudiadas.

NOVENA: Aunque formalmente se ha avanzado en el ejercicio de los Derechos políticos, sus consecuencias todavía están cortadas ante las expectativas del electorado. La elección a un cargo de elección popular tiene como objetivo que la autoridad resultante goce en plenitud de las facultades otorgadas por la Ley.

DÉCIMA: Si la autoridad es municipal, estatal o federal, el electorado espera que dicho funcionario pueda desplegar el cúmulo de atributos que constitucionalmente hacen digno su ejercicio y el costo y esfuerzo de su elección. Sin embargo el caso del Distrito Federal, el electorado elige funcionarios acotados por la propia Constitución las leyes en sus facultades,

pareciendo una simulación entonces su elección. Aunque efectivamente se elige a un jefe de gobierno, éste no ejerce su función como la ejerce por entero un gobernador; de la misma manera, aunque se eligen a los jefes delegacionales, estos no cuentan con la plenitud de funciones de los municipios mexicanos, y lo mismo sucede con los diputados locales que si bien tienen funciones legislativas, éstas se encuentran disminuidas respecto de legislador local ordinario.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., 14ª edición, 1999, México.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. La Reforma Política de 1996. Editorial UNAM, 1ª edición, 1997, México.

BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1998, México.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., 12ª edición, 1999, México.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial UNAM, 4ª edición, 1998, México.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, 1998, México.

_____ . Régimen Jurídico del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A., 1ª edición, 2000, México.

CHOMSKY, Noam. Política y Cultura a fines del Siglo XX. Editorial Ariel, 3ª edición, 1994, México.

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, 2001, México.

CORDOVA, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Editorial Era, 7ª edición, 1972, México.

COVIAN ANDRADE, Miguel. El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural. Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2ª edición, 2001, México.

DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1981, México.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., 28ª edición, 1989, México.

FUENTES DÍAZ, Vicente. Los Partidos Políticos en México. Editorial Porrúa, S.A., 1ª edición, 1996, México.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. Editorial Era, 3ª edición, 2001, México.

GONZÁLEZ GAMIO, Angeles. Grandeza Mexicana a fin de Milenio. Editado por el ISSSTE, 1ª edición, 1999, México.

HIRA DE GORTARI, Rabiela. La Creación y Desarrollo del Distrito Federal. Editado por El Senado de la República, 1ª edición, 1993, México.

JEAN FRANCOIS, Prud'homme, et. al. Dinero y Partidos. Nuevo Horizonte, 3ª edición, 1999, México.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos. ¿Cuál es el destino para D.F.?: Ciudadanos, Partidos y Gobierno por el Control de la Capital. Océano, 2ª edición, 1996, México.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Harla, 1ª edición, 1991, México.

MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa, S.A., 45ª edición, 1998, México.

REYES GARZA, Raúl. Marco Legal de los Negocios II. Mc Graw Hill, 2ª edición, 1996, México.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., 32ª edición, 1998, México.

_____ ; et al. Leves Fundamentales de México 1808-1992. Editorial Porrúa, S.A., 17ª edición, 1992, México.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14 de agosto de 2001

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 20 de mayo de 1999.

Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, 22 de mayo de 1998.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 18 de noviembre de 1999.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998.

HEMEROGRAFÍA

ALBARRÁN, Gerardo. "El ascenso de Cárdenas y del PRD, contribuyen a la precipitación del sistema priísta" en: Revista PROCESO, 7 julio de 1997, No. 1079, México.