



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

“FORTALECIMIENTO DE LAS FACULTADES  
DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A :

MILTON CARLOS VALADEZ MONROY.

ASESOR:  
DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE.



MÉXICO, D.F.

2005



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO.**

Cd. Universitaria, D. F., enero 20 de 2005.

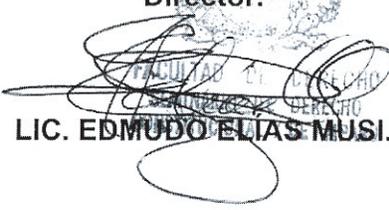
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **VALADEZ MONROY MILTON CARLOS**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"FORTALECIMIENTO DE LAS FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"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"**.

**Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
Director.**

  
**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.**

*\*mpm.*

Ciudad de México, 20 de enero de 2005

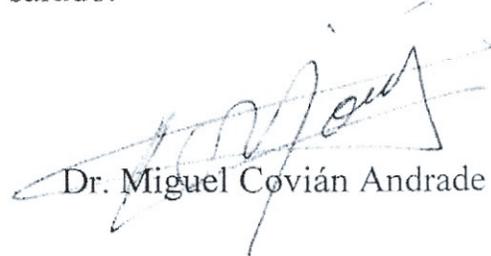
Dr. Edmundo Elías Mussi  
Director del seminario de Derecho  
Constitucional y Amparo de la  
Facultad de Derecho de la UNAM  
Presente

Me es muy grato comunicarle que el pasante de la licenciatura en Derecho MILTON CARLOS VALADEZ MONROY, con número de cuenta 9517454-7 ha concluido la elaboración de la investigación que presenta como tesis profesional, titulada “FORTALECIMIENTO DE LAS FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”.

Considero que este trabajo realizado bajo mi supervisión, reúne los requisitos de forma y de fondo que establece nuestra legislación universitaria para este tipo de ensayos, por lo que no tengo inconveniente en extender el presente oficio de terminación, para que el alumno continúe con los trámites tendentes a su titulación.

Quiero dejar constancia además, de que el esfuerzo correspondiente a la elaboración de este trabajo y su contenido académico son un claro reflejo de la calidad de su autor, el cual siempre se ha distinguido por ser un excepcional alumno de nuestra facultad.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

  
Dr. Miguel Covián Andrade

A la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, que por siempre será la máxima casa de estudios de éste país, y semillero interminable de excelentes profesionistas.

A mi padre:

**ANTONIO VALADEZ RIZO**, por impulsarme a lograr lo que me propongo respetando en todo momento mis decisiones, y contagiarme de tu empeño, fuerza de voluntad y deseos de salir adelante ante cualquier circunstancia de la vida, lo que ha significado para mi un ejemplo de vida. Te admiro como a nadie.

A mis dos mamás:

**ANGELINA MONROY ZEPEDA**, por mostrarme tu amor alejándote de miedos y sacrificios que no son sanos; y siempre dedicar una oración pidiendo para mi lo mejor lo cual ha servido para llegar a la meta consiguiendo un logro que es nuestro.

**TERESA ZEPEDA HERRERA**, por haber contribuido a mi formación haciendo de mi un hombre de bien, constituyéndote como mi segunda madre pese a que eres mi abuela. Hoy puedo decirte: valieron la pena las llegadas tarde, las desveladas y algunas acciones contrarias a tus ideas, gracias por todo mamá Tere.

A mi querida esposa:

**JENNY YÁÑEZ GONZÁLEZ**, por estar junto a mi en los momentos más felices de mi vida y también en los más difíciles; por entregarme tu corazón día con día, por ser tú la persona que amo y quién me motiva a ser mejor cada día; y por hacerme tan feliz. También por haberme inspirado e impulsado en la realización del presente trabajo, tranquilizándome en momentos de desesperación. Te amo.

**“FORTALECIMIENTO DE LAS  
FACULTADES DEL JEFE DE  
GOBIERNO DEL DISTRITO  
FEDERAL”**

**“FORTALECIMIENTO DE LAS FACULTADES DEL JEFE  
DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”**

**ÍNDICE**

	Págs.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL, EN EL SIGLO XIX.</b>	<b>10</b>
A. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.	10
B. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.	14
C. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1843.	16
D. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.	18

**CAPÍTULO SEGUNDO.- ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL, EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917. 26**

A. TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 73 RESPECTO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL. 27

B. REFORMA DE 1928. 31

C. REFORMA DE 1978. 35

D. REFORMA DE 1993. 41

**CAPÍTULO TERCERO.- LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE 1997, EN EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL. 53**

A. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL. 58

B. ELECCIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. 83

C. LA FUNCIÓN EJECUTIVA Y LAS FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. 115

D. LÍMITES DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA DEL JEFE DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL. 174

E. PARTICULARIDADES DEL ESTATUS CONSTITUCIONAL DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. 195

F. OPINIÓN SOBRE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL. 229

**CAPÍTULO CUARTO.- EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL COMO GOBERNADOR DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA AUTÓNOMA. 234**

**REFORMAS CONSTITUCIONALES NECESARIAS PARA LOGRAR LA AUTÓNOMÍA POLÍTICA DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL. 235**

1. Elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 238

2. Falta absoluta y destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 247

3. Facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 259

a) Iniciativa de leyes para el Distrito Federal. 262

b) Emisión de reglamentos subordinados.	264
c) Emisión de reglamentos de policía y buen gobierno.	268
d) Emisión de bandos y ordenanzas.	269
e) Nombramiento del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.	272
f) Propuesta para la autorización de los montos de endeudamiento del Distrito Federal y la rendición de la cuenta pública.	273
g) Seguridad pública.	277
h) Procuración de justicia.	279
i) Indulto a sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.	280
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>283</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>293</b>

## INTRODUCCIÓN

Una de las formas por las cuales se puede obtener el Título de Licenciado en Derecho, siendo egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, es a través de la presentación de un examen profesional, en el cual el alumno debe sustentar los conocimientos adquiridos durante su estancia en dicha institución educativa, realizando para ello una tesis académica, consistente en la realización de un trabajo de investigación de temática libre, que aborde un problema existente en la legislación actual; con el objeto de que el próximo profesionista exponga una posible solución a la problemática existente, contribuyendo con ello a la posible modificación, eliminación o inclusión de alguna ley o parte de esta.

En atención a lo anterior, el suscrito decidió realizar su trabajo de investigación sobre el desempeño de la función ejecutiva en el Distrito Federal, con el objeto de que el Jefe de Gobierno o Gobernador de dicha entidad, tenga autonomía gubernativa frente a los Poderes Federales, a través del fortalecimiento de sus facultades como titular del Poder Ejecutivo

local, envistiéndolo con un estatus constitucional diferente al que actualmente conserva, tomando en consideración la naturaleza jurídica actual del territorio conocido como Distrito Federal así como la teoría del federalismo; evitando con ello el exceso de competencia de los Poderes Federales en el ámbito local del Distrito Federal (en especial del Presidente de la República), la inconsistencia en el actuar del titular de la función ejecutiva local, etcétera. Esto derivado de que en la actualidad el Distrito Federal está encuadrado como una entidad sui generis que no es considerada una Entidad Federativa, ni tampoco una zona federal en estricto sentido, trayendo como consecuencia que el desempeño de la función ejecutiva local encomendada actualmente a un Jefe de Gobierno sea incompleta, limitada y compartida con los poderes de la unión, sin que haya una adecuada distribución de competencias entre el ámbito federal y el local, ocasionándose con ello que el gobierno del Distrito Federal dependa en gran medida de las decisiones del gobierno federal, a pesar de contar con órganos propios de gobierno, entre los que se encuentra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien es titular del Poder Ejecutivo y quien además es un órgano de elección popular.

El presente trabajo se inicia con un estudio histórico del desempeño del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, así como de la estructura política de dicha entidad; a través de las cuatro constituciones políticas que regularon a nuestro país en el siglo XIX, estudio que nos permite afirmar que la función ejecutiva en el Distrito Federal desde la Constitución Federal de 1824 y hasta la Constitución Federal de 1857, fue llevada a cabo en forma exclusiva por el Presidente de la República, manteniendo dicho funcionario jurisdicción en el ámbito federal y local sobre dicho territorio, y que en ninguna de esas constituciones se establecía que la entidad contara con un Jefe de Gobierno o gobernador como se tiene actualmente, y mucho menos que tuviera órganos constituidos locales como las otras Entidades Federativas del Estado mexicano.

Durante el capítulo segundo, nos permitimos realizar un estudio histórico de las estructuras de gobierno del Distrito Federal en la Constitución Política de 1917, encaminado a conocer cuál ha sido el órgano de gobierno encargado del Poder Ejecutivo en dicha entidad, cuáles eran sus atribuciones y su evolución al paso de los años. Dicho estudio expone la evolución de la función ejecutiva del Distrito Federal, y de las estructuras

de gobierno de la entidad, desde la promulgación del texto constitucional hasta las reformas constitucionales del año 1993 que dieron pauta a la estructura actual del gobierno de la capital del país.

El capítulo tercero es uno de los más interesantes, ya que en el se realizó un estudio específico de cómo está regulado actualmente en el artículo 122 constitucional el desempeño de la función ejecutiva en el Distrito Federal, lo cual está vigente desde el año de 1997 derivado de la última reforma constitucional a la estructura política del Distrito Federal. En éste capítulo, se exponen algunas deficiencias que encontramos en la regulación actual del desempeño del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, siendo temas principales del mismo, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, la elección y las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular del Poder Ejecutivo local, así como las limitantes que éste tiene en su actuar; así mismo, las facultades del Presidente de la República respecto de la función ejecutiva local.

Por último, el capítulo cuarto contiene las propuestas del suscrito para dar solución a los problemas existentes respecto a las facultades y elección del

Jefe de Gobierno del Distrito Federal, consistentes en reformar la Constitución Política, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con el afán de constituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como un gobernador de una Entidad Federativa autónoma, y que éste tenga autonomía gubernativa frente a los Poderes Federales, existiendo una adecuada distribución de competencias entre la materia local y la federal.

Es pertinente señalar, que el presente trabajo persigue el objeto de mejorar las estructuras de gobierno del Distrito Federal, así como efficientar y mejorar la función ejecutiva en la entidad, a través del fortalecimiento de las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; teniendo la esperanza de que lo plasmado en dicho trabajo pueda ser tomado en cuenta por los políticos de nuestro país para que se lleve a cabo una reforma constitucional integral al respecto, en beneficio de los habitantes de la entidad. Gracias por su atención.

MILTON CARLOS VALADEZ MONROY.

Ciudad Universitaria a 18 de enero de 2005.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL, EN EL SIGLO XIX**

### **A. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.**

Como consecuencia de la expedición de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, en la cual se adopta un sistema federal basado en la división de poderes y en la autonomía de cada una de las partes que integran a la federación; se fundamenta la creación de un Distrito Federal en donde tuvieran su residencia los Poderes Federales,<sup>1</sup> lo cual, es copiado del sistema que hasta nuestros días existe en los Estados Unidos de Norteamérica.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen jurídico del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 16.

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo primer curso. 17a edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, Editorial Porrúa, México, 1996, Pág. 622.

El artículo 5º de la Constitución Federal de 1824 no consideraba al Distrito Federal como parte integrante de la federación, así mismo, en dicho texto constitucional no se establecían las bases de organización política y jurídica, ni el lugar en donde se establecería dicho territorio, sino únicamente se limitaba a establecer el fundamento de creación del Distrito Federal en su artículo 50 fracción XXVIII, que a la letra establecía:

“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”.<sup>3</sup>

Como podemos observar, dicho precepto constitucional facultaba al Congreso para decidir donde permanecerían los Poderes Federales, así como para ejercer la función legislativa en ese lugar; y no existía precepto alguno dentro de dicha Constitución que mencionara como se ejercería la función ejecutiva dentro del territorio que serviría de asiento a los Poderes

---

<sup>3</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México (1808-1967). 18ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, Págs. 174-175.

Federales. Sin embargo, el Congreso General, haciendo uso de las facultades que le otorgaba el artículo 50 fracción XXVIII constitucional, el 18 de noviembre de 1824 emitió un decreto con el cual se creaba formalmente el Distrito Federal en la Ciudad de México.<sup>4</sup> Dicho decreto sentaba las bases de organización política en dicho territorio, y respecto a la función ejecutiva establecía lo siguiente:

“El soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

4º. El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

6º. En lugar de jefe político a quien por ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general, un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal”.<sup>5</sup>

En atención a los artículos anteriores del decreto de noviembre de 1824, podemos decir, que la función ejecutiva en el Distrito Federal estaba bajo el

---

<sup>4</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen jurídico del Distrito Federal. Op. Cit. Pág. 19.

<sup>5</sup> Ibidem. Pág. 20.

mando del Gobierno Federal, mismo que a su vez designaría un gobernador, con el carácter de interino. Al presentarse la situación de que el gobernador fuera designado por el Gobierno General, podemos deducir que el gobierno político en el Distrito Federal no era autónomo, y que lo ejercía en todo momento el Poder Ejecutivo Federal. Por tal motivo podemos decir que sobre el territorio del Distrito Federal, los Poderes de la Unión ejercían simultáneamente jurisdicción local, y jurisdicción federal.

Para concluir este apartado, es importante señalar que en el año de 1826 se emitió un decreto que establecía: “El gobierno económico-político del distrito federal, será uniforme con el de los territorios de la federación”,<sup>6</sup> o sea, con aquellos territorios que no eran considerados como Entidades Federativas autónomas, pero que pertenecían a la federación, y que como lo establecía este decreto, dependerían políticamente del gobierno federal como resultado de la uniformidad con el Distrito Federal. Así mismo, la designación provisional del gobernador del Distrito Federal y de los Territorios Federales, a cargo del gobierno general, (lo cual se establecía el

---

<sup>6</sup> HERNÁNDEZ FRANYUTI, Regina. La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX. Tomo I. Editorial Instituto de investigaciones Dr. José María Lus Mora, México, 1994, Pág. 169.

decreto del 18 de noviembre de 1824 en su artículo sexto), se vuelve una disposición de carácter permanente, ya que en el decreto emitido en 1826, se olvida regular el nombramiento del gobernador del Distrito Federal y Territorios Federales.<sup>7</sup>

## **B. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.**

Con la expedición de la Ley Constitutiva de la Nación, el 23 de octubre de 1835, la cual es dividida en siete estatutos, conocidos como las Siete Leyes Constitucionales de 1836; se suspende temporalmente el sistema federal que estableció la Constitución de 1824, y en su lugar se establece una República Centralista, la cual, reestructuraba totalmente la organización política del país. Como consecuencia de ello, desaparece la figura del Distrito Federal, y el territorio de éste se incorpora al Departamento de México.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen jurídico del Distrito Federal. Op. Cit. Pág. 21.

<sup>8</sup> AGUIRRE VIZZUETT, Javier. Distrito Federal: Organización jurídica y política. Edit. Porrúa, México, 1989, Pág. 36.

Como consecuencia del régimen centralista que imperó en México a partir de 1836, el país se reorganizó política y administrativamente, por lo cual, el artículo primero de la Sexta Ley Constitucional de 1836 establecía, que el territorio nacional se dividiría en Departamentos, estos en Distritos y a su vez los Distritos en Partidos.<sup>9</sup> Por tal motivo el territorio del extinto Distrito Federal se incorporó al Departamento de México, sin embargo, la Ciudad de México continuó siendo el asiento de los poderes de la República.<sup>10</sup>

Según el artículo cuarto de la Sexta Ley Constitucional, la función ejecutiva de cada Departamento en los que se dividía el país (incluyendo el de México, en donde se encontraba la Ciudad de México, y a su vez la residencia del Gobierno Central), era desempeñada por un Gobernador que dependía del Gobierno General, y que era nombrado por el mismo, a propuesta de la Junta Departamental correspondiente.<sup>11</sup> Dicha Junta Departamental “...era un órgano compuesto de siete individuos elegidos por

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Ibidem. Págs. 36-39.

<sup>11</sup> Idem.

los mismos electores que nombraban a los diputados”.<sup>12</sup> Las Juntas Departamentales funcionaban como Consejo del Gobernador y tenían facultades de carácter económico, electoral y legislativo.<sup>13</sup>

De lo antes dicho podemos observar, que con la entrada en vigor de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, inicia el período conservador en nuestro país con la adopción de un sistema centralista opuesto al federal, en el cual desaparece el Distrito Federal; y la función ejecutiva que se estableció en dichas leyes constitucionales, fue uniforme para todos los Departamentos en que se dividió el territorio nacional, tomando en cuenta que estos carecían de autonomía gubernativa, ya que toda la organización política era coordinada por el gobierno central.

### **C. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1843.**

Con la expedición de las Bases De Organización Política De La República Mexicana, que al igual que las Siete Leyes Constitucionales de 1836, eran

---

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Ibidem. Págs. 36-37.

de contenido centralista, no se observan cambios relevantes en la organización política del país, salvo que a decir del artículo cuarto de dichas bases de organización política, los partidos se dividen en municipalidades.<sup>14</sup> Al igual que en la Constitución de 1836, sigue desaparecido el Distrito Federal, y su territorio sigue incorporado al Departamento de México. Así mismo, la función ejecutiva dentro de los departamentos siguió ejerciéndose de la misma forma que en la anterior Constitución centralista de 1836.

El sistema centralista tuvo vigencia hasta el año de 1846 ya que el Plan De la Ciudadela instaure de nueva cuenta el sistema federal, dándole vigencia a la Constitución de 1824, por lo cual los Departamentos volvían a ser Entidades Federativas, reaparece el Distrito Federal y respecto de la función ejecutiva dentro de éste, vuelve a ejercerse como lo decía la Constitución Federal de 1824. Por último, cabe señalar que en 1847 se expide el Acta Constitutiva y de Reformas por la cual se ratificó la vigencia de la Constitución Federal de 1824.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México (1808-1967). Op. Cit. Pág. 406.

<sup>15</sup> AGUIRRE VIZZUETT, Javier. Distrito Federal: Organización jurídica y política. Op. Cit. Págs. 39-40.

## **D. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.**

Desde la creación del Distrito Federal en 1824 y durante el recorrido constitucional que se ha realizado en este trabajo, se puede presumir que en nuestro país hubo un clima de inestabilidad política a causa de los movimientos armados y de las luchas ideológicas entre federalistas y centralistas por imponer dichos sistemas de gobierno; situaciones que impidieron que las constituciones promulgadas entre 1824 y 1843 (en las cuales aparece y desaparece el Distrito Federal), tuvieran continuidad y adoptaran un sistema de gobierno estable. En el año de 1854 con el Plan de Ayutla, se pretendía dar estabilidad política al país, así como definir la forma de gobierno del mismo, la cual apuntaba hacia la conformación de una República representativa, democrática y federal; por lo cual a través del Plan de Ayutla también se convocaba a un Congreso constituyente que se encargaría de plasmar en una nueva Constitución Federal dichas decisiones políticas.

Como consecuencia del Plan de Ayutla, el 15 de mayo de 1856, se expidió un Estatuto Orgánico Provisional, en tanto el Congreso constituyente

promulgara la nueva Constitución. Dicho Estatuto organizaba al país adoptando nuevamente el sistema Federal, dividiendo el territorio nacional en Entidades Federativas, y previendo la existencia del Distrito Federal.

Con respecto a la función ejecutiva en el Distrito Federal, el Estatuto Orgánico de 1856, establecía las atribuciones del Gobernador del Distrito Federal,<sup>16</sup> las cuales eran las siguientes:

- “-Vigilar la conservación del orden público.
- Publicar las leyes y decretos del Gobierno Federal.
- Nombrar a las autoridades políticas subalternas.
- Vigilar la Hacienda Pública.
- Nombrar a las autoridades judiciales.
- Expedir ordenanzas.
- Fomentar la instrucción.
- Organizar los tribunales y juzgados.
- Imponer multas hasta por quinientos pesos.
- Expedir órdenes de cateo.
- Fomentar la construcción de caminos.

---

<sup>16</sup> Ibidem. Págs. 43-44.

-Aplicar las sanciones de ley.”<sup>17</sup>

Cabe señalar, que las anteriores funciones correspondían también, a los gobernadores de las Entidades Federativas y a los Jefes políticos de los territorios o zonas federales del país; para el desempeño de la función ejecutiva en sus respectivos Estados o Zonas Federales.<sup>18</sup>

En 1857 el Congreso Constituyente promulga la nueva Constitución Federal, la cual organizó al país en una República representativa, democrática y federal; tal como lo pretendía el Plan de Ayutla. Con la promulgación de la Constitución de 1857 el Estatuto Orgánico de 1856 pierde vigencia.<sup>19</sup>

La nueva Constitución Federal de 1857 preveía la existencia del Distrito Federal en sus artículos 46 y 72 fracción VI, sin embargo, su artículo 43 no incluía al Distrito Federal como parte integrante de la federación, situación que resultaba incongruente, toda vez que el artículo 43 incluía al Estado del

---

<sup>17</sup> Ibidem. Pág. 44.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Ibidem. Págs. 43-45.

Valle de México, como parte integrante de la federación, y el artículo 46 de la propia Constitución establecía que: “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”. O sea, se incluía como parte integrante de la federación a una Entidad que ni siquiera existía, y que su existencia dependía del cambio de sede de los Poderes Federales.

Dadas así las circunstancias, el artículo 72 fracción VI, era el precepto constitucional que le daba existencia al Distrito Federal y mencionaba la forma de organización política del mismo, ya que establecía:

“Art. 72. El Congreso tiene facultad:

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

Como podemos observar, el artículo anterior facultaba al Congreso para organizar política y administrativamente al Distrito Federal y Territorios Federales, toda vez que el texto constitucional no reglamentaba el arreglo

interior del Distrito Federal, ni de los Territorios Federales, dentro del capítulo respectivo de los Estados de la Federación. Así mismo, la fracción VI del artículo 72 constitucional, fijaba un aspecto importante para quien desempeñara la función ejecutiva en el Distrito Federal, al establecer, que las autoridades políticas serían electas popularmente, por los ciudadanos del Distrito Federal, dejando entrever, que éste tendría autonomía gubernativa, especialmente respecto del ejercicio del poder ejecutivo. Con esto, se rompía con lo establecido en los decretos de 1824 y 1826, que derivaron de la Constitución Federal de 1824, los cuales establecían que el Gobernador del Distrito Federal sería nombrado por los Poderes Federales, y que el Distrito Federal dependería exclusivamente de la jurisdicción del Gobierno Federal.

En atención a la facultad que le otorgaba al Congreso la fracción VI del artículo 72 constitucional, referente a organizar internamente al Distrito Federal, el 4 de mayo de 1861, expidió un decreto que establecía respecto de la función ejecutiva en el Distrito Federal, que el gobernador sería electo

por votación popular,<sup>20</sup> ratificando el mandato constitucional contenido en el propio artículo 72 fracción VI; dándole al Distrito Federal autonomía gubernativa, y otorgándoles por primera vez a sus habitantes la oportunidad de elegir a sus autoridades, en especial al gobernador, el cual con anterioridad era nombrado por los Poderes Federales. Con esto podemos decir que el constituyente de 1857, consideraba al Distrito Federal sólo como el lugar físico en donde residirían los Poderes Federales y no el lugar que dependería de los mismos, sólo por el hecho de residir en él.

El 6 de mayo de 1861, se emitió un nuevo decreto, en el cual se establecieron algunas de las facultades que tendría el gobernador del Distrito Federal, para ejercer la función ejecutiva dentro del mismo, las cuales eran:

- Demarcar las poblaciones, villas y barrios que correspondieran a cada partido en que se dividían los municipios del Distrito Federal.
- Fijar presupuestos.

---

<sup>20</sup> Ibidem. Pág. 45.

- Nombrar y remover a los prefectos que estaban al frente de los partidos.<sup>21</sup>

El 26 de marzo de 1903, Porfirio Díaz expidió, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Esta ley, reorganizó política y administrativamente al Distrito Federal; y dispuso que la función ejecutiva en el Distrito Federal nuevamente estaría a cargo del Ejecutivo Federal, quien ejercería su mandato a través de la Secretaría de Gobernación y de tres funcionarios públicos dependientes de ésta, los cuales eran: el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, y el Director de Obras Públicas. Estos tres funcionarios, actuando en conjunto, formaban el Consejo Superior de Gobierno, que se encargaba de la administración interna del Distrito Federal.

La facultad reglamentaria en el Distrito Federal, quedó en manos del Presidente de la República, quien para ejercer dicha facultad debía oír la opinión del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ibidem. Pág. 46.

En lo referente a las funciones del Gobernador del Distrito Federal, éste, tenía a su cargo:

“... la policía, la imposición de penas por faltas a leyes y reglamentos, los establecimientos penales, las festividades cívicas, las diversiones públicas, los juegos, los expendios de bebidas embriagantes, fondas y figones, carros y coches, registro civil, inspección de pesas y medidas y otras”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> FLORES MOLINA, Oscar. La reforma política del Distrito Federal. Editorial Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001, Págs. 30-32.

<sup>23</sup> Ibidem. Pág. 32.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL, EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1917 comenzó un período de estabilidad política en México, en la cual se estableció un sistema federal que hasta el día de hoy es vigente.

Como consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1917, el Distrito Federal se consolida como el lugar en donde tendrían su residencia los Poderes de la Unión, y como la capital del país. El artículo 43 de dicha Constitución, incorporó al Distrito Federal y los Territorios (Federales) de Baja California y Quintana Roo, como partes integrantes de la federación; contrario a lo que establecía la Constitución de 1857, la cual no incluía como parte integrante de la federación ni al Distrito, ni a los Territorios Federales. Así mismo, el artículo 44, estableció que en el caso de que los Poderes Federales cambiaran su residencia, se formaría el Estado del Valle de México en el lugar que ocupaba el Distrito Federal, lo cual ya era

previsto desde la Constitución de 1857. Dicha facultad para cambiar la residencia de los Poderes Federales a otro lugar, era encomendada al Congreso de la Unión en la fracción V, del artículo 73 constitucional.<sup>24</sup>

### **A. TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 73 RESPECTO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

El artículo 73 constitucional, en su fracción VI, sentaba las bases de organización política en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, los cuales según las disposiciones de dicho artículo, se dividían en municipios con ayuntamientos de elección popular directa, los magistrados y jueces de primera instancia de estas entidades eran nombrados por el Congreso de la Unión, y de igual forma el Congreso de la Unión legislaba en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios Federales. Además, el Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales, estaba a

---

<sup>24</sup> SERRANO SALAZAR, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Editorial Plaza y Valdés editores, México, 2001, Pág. 115.

cargo de un Procurador General dependiente del Presidente de la República que era quien lo nombraba y removía.<sup>25</sup>

Con respecto al ejercicio de la función ejecutiva en el Distrito Federal y Territorios Federales, el artículo 73 constitucional, en su fracción VI, base 3ª; disponía que dicha función debía ser ejercida de conformidad con los siguientes puntos:

- a) El gobierno del Distrito Federal y de los Territorios Federales, estaba a cargo de un Gobernador, que dependía directamente del Presidente de la República.
  
- b) Los gobernadores mencionados en el inciso anterior, eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, no dando lugar a que la población eligiera al gobernador. Por lo tanto el Presidente de la República ejercía la función ejecutiva a través de estos gobernadores, teniendo así —el presidente— jurisdicción local y federal dentro del Distrito Federal y Territorios Federales.

---

<sup>25</sup> Ibidem. Págs. 115-116.

- c) También se establecía, que el gobernador del Distrito Federal acordaría las acciones de gobierno directamente con el Presidente de la República, en cambio, los gobernadores de los Territorios Federales lo harían por el conducto que determinara la ley secundaria.<sup>26</sup>

Como podemos observar, el Distrito Federal se presentaba en el texto original del artículo 73 fracción VI de la Constitución de 1917, como una entidad carente de autonomía gubernativa en sus niveles de gobierno, en la cual, el Congreso de la Unión y en especial el Presidente de la República ejercían jurisdicción local sobre el mismo. En cuanto a la función ejecutiva podemos decir que ésta, era desempeñada en su totalidad por el Presidente de la República (a través de un gobernador), el cual, tenía además de la facultad de nombrar y remover libremente a los gobernadores del Distrito Federal y Territorios Federales; y al Procurador General de Justicia de dichos territorios; a decir del artículo 92 constitucional, tenía la facultad de emitir reglamentos, decretos y órdenes; relativos al Distrito Federal y Territorios Federales, los cuales eran enviados directamente a los

---

<sup>26</sup> Idem.

Gobernadores del Distrito Federal y Territorios para que fueran publicados y obedecidos.<sup>27</sup>

El 13 de abril de 1917, el Congreso de la Unión, expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual determinaba la organización política y administrativa, del Distrito y Territorios Federales con base en lo establecido en la fracción VI del artículo 76 constitucional. En lo referente al ejercicio de la función ejecutiva en el Distrito Federal, esta ley, al igual que la Constitución, disponía que dicha función debía ser ejercida por un Gobernador, el cual era nombrado y removido por el Presidente de la República y dependía directamente de éste. Así mismo, establecía que dicho Gobernador,

“... se encontraba facultado para promulgar y hacer cumplir las leyes, cuidar de la seguridad pública, llevar la vigilancia de la Hacienda Pública, ejecutar las obras de interés general, atender la dotación de servicios, nombrar y remover a los funcionarios y empleados; tenía

---

<sup>27</sup> Ibidem. Pág. 117.

igualmente el mando del cuerpo de policía y podía expedir los reglamentos necesarios para los servicios públicos”.<sup>28</sup>

Cabe señalar, que en lo referente a la facultad que tenía el gobernador, para emitir reglamentos necesarios para los servicios públicos del Distrito Federal, la ley establecía que, estos podían ser expedidos, sólo si el Presidente de la República los aprobaba.

## **B. REFORMA DE 1928.**

En el año de 1928, cambia la organización política del Distrito Federal a causa de una reforma constitucional al artículo 73 fracción VI, en sus bases primera, segunda y tercera. Con esta reforma a la constitución, se suprime el Municipio en el Distrito Federal, con el argumento de que el Municipio del Distrito Federal resultaba inoperante, toda vez que las funciones del mismo (principalmente los servicios públicos), no eran desempeñadas por el Ayuntamiento sino por el Gobernador del Distrito Federal, el cual, dependía del Ejecutivo Federal. Así mismo, se argumentó que el municipio en el

---

<sup>28</sup> AGUIRRE VIZZUETT, Javier. Distrito Federal: Organización jurídica y política. Op. Cit. Pág. 57.

Distrito Federal, no tenía razón de existir, ya que en esta entidad debían gobernar únicamente los Poderes Federales. De igual forma y como contenido de la reforma constitucional en análisis, desaparece la figura del Gobernador del Distrito Federal.

Como consecuencia de lo anterior, se dispuso en la base primera del artículo 73 fracción VI, que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva.<sup>29</sup> Esto es, la administración pública del Distrito Federal, así como el desempeño de la función ejecutiva, estaría exclusivamente a cargo del Presidente de la República, centralizándose así, el gobierno en esta entidad.

La reforma constitucional de 1928, fue muy cuestionada por los legisladores en turno, en lo referente a la supresión del Municipio libre, y de los derechos políticos electorales de los habitantes del Distrito Federal, ya que se suprimió la elección de la única autoridad local que éstos podían elegir (la cual era el Ayuntamiento), sin embargo, debido al sistema

---

<sup>29</sup> FLORES MOLINA, Oscar. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Págs. 39-41.

presidencial que ha privado en nuestro país desde ese tiempo, dicha reforma tuvo lugar.

Como resultado de la reforma a las bases primera, segunda y tercera<sup>30</sup> del artículo 73 fracción VI de la Constitución, el 31 de diciembre de 1928 se expidió la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. En dicha ley se determinó, que el órgano a través del cual el Presidente de la República ejercería el gobierno del Distrito Federal, sería el Departamento del Distrito Federal, cuyo titular —el Jefe del Departamento del Distrito Federal— era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.<sup>31</sup>

Según la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, tenía “... facultades decisorias en todos

---

<sup>30</sup> Cabe señalar que en las bases segunda y tercera del artículo 73 fracción VI, sólo se suprimió la figura del Gobernador del Distrito Federal, subsistiendo éste para los Territorios Federales, tal como se estableció en el texto original de dicho artículo constitucional.

<sup>31</sup> SERRANO SALAZAR, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Pág. 135.

los asuntos concernientes a la expresada entidad, la cual, para efectos administrativos, fue dividida en delegaciones y subdelegaciones”.<sup>32</sup>

Como parte de las reformas de 1928, se establece que la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios Federales fuera hecha por el Presidente de la República y aprobada por la Cámara de Diputados Federal,<sup>33</sup> con lo que, se le daba control total al Presidente de la República, en lo que se refiere al gobierno del Distrito Federal.

Como se puede observar, el objeto de las reformas de 1928, estuvo encaminado a que el Presidente de la República desempeñara por completo la función ejecutiva en el Distrito Federal, y tener a su cargo toda la administración pública de la entidad, asumiendo al mismo tiempo la calidad de jefe del ejecutivo local, y del ejecutivo federal, fortaleciéndose aún más la figura presidencial. Por lo tanto, el Distrito Federal a partir de esta

---

<sup>32</sup> Ibidem. Pág. 136.

<sup>33</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen jurídico del Distrito Federal. Op. Cit. Pág. 36.

reforma, dependió política y administrativamente de los Poderes Federales, careciendo de autoridades locales autónomas.

### **C. REFORMA DE 1978.**

La reforma constitucional de 1978, arrojó dos aspectos de suma importancia para la vida política en el Distrito Federal, el primero referente a que el Distrito Federal fue la única entidad que permaneció bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, debido a que a partir de 1977, desaparecieron los Territorios Federales (Baja California Sur y Quintana Roo), para convertirse en Entidades Federativas autónomas, estableciéndose la federación con 31 Estados y el Distrito Federal.<sup>34</sup> El segundo aspecto se refiere a la participación ciudadana en el Distrito Federal, el cual fue el punto central de la reforma constitucional de 1978, ya que se incorporan al texto constitucional el referéndum y la iniciativa popular, como medios de

---

<sup>34</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, CEDIPC, 2ª Edición, México, 2000, Págs. 383-386.

democracia semidirecta para la creación, aprobación, derogación o abrogación de leyes y reglamentos referentes al Distrito Federal.

Como ya advertimos, en 1978 se incorporan a la base segunda, de la fracción VI del artículo 73 constitucional, dos medios de participación ciudadana —o democracia semidirecta—, que fueron el referéndum y la iniciativa popular. Estos medios de participación ciudadana, se instauraron en el Distrito Federal, con la intención de atenuar la situación de que los ciudadanos de esta zona federal no contaban con un gobierno local, ya que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de los Poderes Federales, y no podían elegir a sus propias autoridades, ni participar en ninguna decisión gubernamental.<sup>35</sup>

La reforma en cuestión estableció lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

---

<sup>35</sup> SERRANO SALAZAR, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Págs. 137-148.

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

1ª...

2ª. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.<sup>36</sup>

Como se puede observar la reforma a la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional, no fue una reforma fundamental en el desarrollo de la función ejecutiva en el Distrito Federal, sin embargo, se relacionaba con ésta, ya que, como se recordará, la facultad reglamentaria en el Distrito Federal, correspondía al Presidente de la República, y con la instauración de los ya mencionados medios de participación ciudadana, la facultad reglamentaria a cargo del Presidente de la República, podía ser limitada o vetada por la ciudadanía, ya que los reglamentos podían ser iniciados, modificados, derogados o abrogados, cuando se utilizaran el referéndum o la iniciativa popular respecto de reglamentos relativos al Distrito Federal (lo mismo pasaba con los ordenamientos legales). Así mismo, y como lo

---

<sup>36</sup> Ibidem. Pág. 138.

veremos más adelante, el Presidente de la República jugaba un papel muy importante en la iniciación de los procesos legales de referéndum sobre ordenamientos legales y reglamentos del Distrito Federal, al estar a cargo del gobierno de dicha entidad.

Como ya se mencionó, la reforma constitucional de 1978 estableció que tanto reglamentos como ordenamientos legales serían sometidos a referéndum e iniciativa popular. Dichos ordenamientos legales y reglamentos que serían objeto de participación ciudadana, así como los procesos para llevar a cabo ésta; debían haber sido señalados por una ley especial de la materia, pero como esta ley no se expidió, se incluyó a la participación ciudadana, en el capítulo sexto de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978.<sup>37</sup>

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, regulaba los procedimientos del referéndum y de iniciativa popular.<sup>38</sup> En lo

---

<sup>37</sup> FLORES MOLINA, Oscar. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Págs. 46-47.

<sup>38</sup> La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 en su artículo 53 definió al referéndum como: “un medio de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al

concerniente al referéndum sobre ordenamientos legales, correspondía iniciarlo al Presidente de la República y a la Cámara de Diputados o de Senadores del Congreso de la Unión. Tratándose del referéndum sobre reglamentos, correspondía iniciar el procedimiento exclusivamente al Presidente de la República.<sup>39</sup> El referéndum como medio de participación ciudadana nunca fue utilizado, ni se logró concretar el fin de este, toda vez que en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal no se establecieron cuales serían los reglamentos y leyes que podrían ser sometidos a referéndum —como lo ordenaba la reforma constitucional a la base segunda de la fracción VI del artículo 76—, sino que esta decisión se dejaba en manos del Congreso de la Unión y del Presidente de la República; y como es obvio pensar, ni los legisladores, ni el presidente de la República, iban a someter a la opinión de los ciudadanos las leyes o los reglamentos que expidieran debido a la inconveniencia política que representarían dichas acciones de gobierno para los actores políticos del Distrito Federal.

---

Distrito Federal”; así mismo, definió a la iniciativa popular como: “un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”

<sup>39</sup> SERRANO SALAZAR, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Pág. 150.

Con referencia al procedimiento de la iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal, correspondía iniciarlo a los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, tramitándose dicho procedimiento por autoridades competentes, sólo si se comprobaba de forma fehaciente que la iniciativa ciudadana para modificar, derogar, abrogar o proponer alguna ley o reglamento, era apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que deberían quedar comprendidos por lo menos cinco mil en cada delegación política en que se dividía el Distrito Federal.<sup>40</sup> Las anteriores reformas tuvieron una vigencia efímera, pues se suprimieron del texto constitucional en el año de 1987.

La Ley Orgánica de 1970 estableció, como órgano auxiliar del Jefe del Departamento del Distrito Federal al Consejo Consultivo. Dicho órgano auxiliar, era el de mayor jerarquía en lo referente a la participación ciudadana, y le correspondía entre otras cosas:

“... colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y proponer a su consideración proyectos

---

<sup>40</sup> Idem.

de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal y opinar sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogación de los ya existentes que procedan de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, sobre estas materias proponer al Jefe del Departamento, la instauración del *referéndum* y apoyar o no la substanciación de la *iniciativa popular*.<sup>41</sup>

Finalmente, cabe señalar que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, ratificó la organización política del Distrito Federal que se implantó en 1928; así como el ejercicio de la función ejecutiva, con lo cual, el titular del gobierno del Distrito Federal era el Presidente de la República, quien ejercía dicho gobierno a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, al que podía nombrar y remover libremente.

#### **D. REFORMA DE 1993.**

En el año de 1987 comienza una serie de reformas a la Constitución para modificar la estructura política del Distrito Federal, donde las propuestas

---

<sup>41</sup> Ibidem. Págs. 149-150.

para la reforma política de éste, iban desde establecer al Distrito Federal como una Entidad Federativa más (Estado 32) dotada de autonomía gubernativa; hasta no modificar en lo absoluto las estructuras de gobierno del Distrito Federal. Las reformas en comento tuvieron lugar en los años de 1987, 1993 y finalmente en 1996; las dos últimas, de suma importancia en cuanto al desempeño de la función ejecutiva en el Distrito Federal.

La reforma constitucional de 1987, a la fracción VI del artículo 73 no produjo cambios en el ejercicio de la función ejecutiva (y en general se puede decir que dejó intacta la estructura constitucional del Distrito Federal), sin embargo, es importante señalar que dicha reforma constitucional dio origen a un órgano de gobierno denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Dicho órgano de gobierno, a pesar de funcionar como un Congreso Local no se estableció como tal, ya que sólo tenía facultades propias de un órgano administrativo —algunas de ellas que le correspondían al Departamento del Distrito Federal—, y no de un órgano legislativo; toda vez que sus principales funciones eran las de emitir

reglamentos administrativos autónomos (de policía y buen gobierno)<sup>42</sup>, bandos y ordenanzas<sup>43</sup>; además de que el Congreso de la Unión conservó la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. En suma, la reforma de 1987 sólo incorporó dentro del texto de la fracción VI del artículo 73 constitucional a la Asamblea de Representantes; ya que la estructura política del Distrito Federal no tuvo cambios significativos, toda vez que el gobierno del Distrito Federal se mantuvo en manos del Presidente de la República ejercido a través del Departamento del Distrito Federal a cuyo titular podía nombrar y remover libremente; la función

---

<sup>42</sup> Reglamento administrativo autónomo (de policía y buen gobierno). Es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos, el cual no deriva o está subordinado a ninguna ley. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo. Ver en Diccionario Jurídico 2000, IIJ UNAM, CD ROOM.

<sup>43</sup> Los bandos [...] son formas de publicación de determinadas decisiones que en uso de sus facultades adoptan los funcionarios públicos. Actualmente son empleados principalmente por las autoridades municipales para hacer del conocimiento público un mandato o una prohibición dirigido a la no muy numerosa población asentada en un territorio no muy extendido. El bando o edicto se coloca físicamente en los lugares visibles de los edificios públicos (palacio municipal) o cuando es posible por la escasa población a la que va dirigido, se lee en una plaza pública, lo cual actualmente es sin duda muy poco práctico.

Las ordenanzas [son] actos de autoridad que reúnen las mismas características que la ley, salvo una, que es la de la duración de su vigencia. En efecto, son actos generales, abstractos, impersonales, obligatorios, pero no permanentes, a diferencia en cuanto a esto último, de la ley. En virtud de esta característica de temporalidad, son disposiciones típicas de autoridades administrativas y no legislativas. Ver en COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 391.

legislativa se mantuvo en ejercicio del Congreso de la Unión; y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia seguían siendo propuestos por el Presidente pero ahora aprobados por la Asamblea de Representantes.<sup>44</sup>

En un intento más por modificar la estructura de gobierno del Distrito Federal, en el año de 1993, se llevó a cabo una reforma constitucional con la que se creó una nueva estructura político-jurídica para ésta entidad. Dicha reforma abarcó la modificación de varios preceptos constitucionales, entre los más importantes destacan: el artículo 73 en su fracción VI, el cual desapareció casi por completo y únicamente dispuso que sería facultad del Congreso de la Unión 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; así mismo se modificó por completo el artículo 122 y se erigió como el precepto que fijaría las bases de organización política del Distrito Federal.<sup>45</sup> Los aspectos más relevantes de dicha reforma —principalmente al artículo 122—, fueron los siguientes:

---

<sup>44</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Págs. 386-395.

<sup>45</sup> SERRANO SALAZAR, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Págs. 178-196.

en primer lugar, se derivó un ordenamiento denominado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (que equivale a las llamadas constituciones locales), el cual fijaría las bases orgánicas de dicha entidad y sería expedido por el Congreso de la Unión. Por otra parte, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se convierte en un órgano formalmente legislativo, ya que se amplían las facultades de ésta para legislar; pese a esta situación, la función legislativa en el Distrito Federal sería desempeñada también por el Congreso de la Unión, ya que las materias no conferidas expresamente a la Asamblea se debían entender como parte de la competencia del Congreso de la Unión. Así mismo, los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal fueron cambiados y equiparados a los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De la misma forma, la reforma de 1993 incorporó la organización de los Consejos Ciudadanos en cada delegación política del Distrito Federal, los cuales tenían funciones de consulta, supervisión y aprobación de programas de la administración pública del Distrito Federal.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Págs. 397-401.

En lo que respecta a la función ejecutiva en el Distrito Federal, la reforma constitucional de 1993 dejó importantes modificaciones. Con dicha reforma, “El poder ejecutivo local se mantuvo en manos del presidente de la República, el cual dejaba de ejercerlo en forma plena, cediendo algunas de sus facultades a un jefe de gobierno del Distrito Federal, denominado en franca rebeldía contra la lengua ‘jefe del Distrito Federal’ ”.<sup>47</sup>

El artículo 122 constitucional dispuso que el Jefe del Distrito Federal, sería el titular de la administración pública, y como consecuencia dejó de existir el Departamento del Distrito Federal. Así mismo, el artículo 122 dispuso lo relativo al nombramiento, remoción, y facultades del Jefe del Distrito Federal, así como las facultades del Presidente de la República respecto de la función ejecutiva en el Distrito Federal.

El nombramiento del Jefe del Distrito Federal correspondía al Presidente de la República, con la aprobación de la Asamblea de Representantes o del Senado de la República, y se llevaba acabo de la siguiente forma:

---

<sup>47</sup> Ibidem. Pág. 398.

“... el ejecutivo federal propondría a la ARDF [Asamblea de Representantes del Distrito Federal] un candidato que podría ser un diputado, un senador o una (sic) asambleísta, en todo caso electo en el D.F. y perteneciente al partido político que hubiese obtenido la mayoría en la propia ARDF. Si dos propuestas sucesivas del presidente no eran aprobadas por la Asamblea, el Senado de la República haría la designación, no pudiendo recaer ésta en alguno de los individuos rechazados por la ARDF. La designación del Senado tenía que hacerse en los mismos términos que la sugerida por el presidente, pero sin la aprobación de la Asamblea”.<sup>48</sup>

Del mismo modo se estableció en la base i) de la fracción VI del artículo 122 constitucional, que el Jefe del Distrito Federal podía ser removido de su cargo por el Senado o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por causas graves que afectaran las relaciones con los Poderes de la Unión o el Orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción debía ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.<sup>49</sup> “Estas disposiciones estaban inspiradas en la duda y el temor fundados del gobierno federal de que el ‘jefe del D.F.’ llegara a ser de un partido de oposición y que el

---

<sup>48</sup> Ibidem. Pág. 399.

<sup>49</sup> SERRANO SALAZAR, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Pág. 192.

presidente no pudiera ejercer sus funciones debido a una confrontación sistemática con la administración local”<sup>50</sup>

En lo referente a la duración en el cargo, el Jefe del Distrito Federal, podía desempeñar sus funciones hasta por un período de seis años, contados a partir de la fecha en que rindiera protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el dos de diciembre del año en que concluyera el período constitucional del Presidente de la República, encontrándose impedido para volver a ocupar el cargo una vez que lo hubiera desempeñado con cualquier carácter (interino o sustituto).<sup>51</sup>

Como ya se mencionó, con la reforma a las estructuras de gobierno del Distrito Federal en 1993, la función ejecutiva del Distrito Federal la desempeñarían conjuntamente el Jefe del Distrito Federal y el Presidente de la República quien a raíz de la reforma cedió algunas de sus facultades al Jefe del Distrito Federal. En consecuencia, las facultades que se le

---

<sup>50</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 399.

<sup>51</sup> SERRANO SALAZAR, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Págs. 191-192.

otorgaron al Jefe del Distrito Federal dentro del artículo 122 constitucional, fueron las siguientes:

- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Iniciar la ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República, respecto de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Promulgar y ejecutar leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Expedir reglamentos gubernativos que correspondan al Distrito Federal.
- Ejecutar leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.
- Nombrar y remover al Procurador de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

- Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.<sup>52</sup>

En cuanto a las facultades del Presidente de la República para el desempeño de la función ejecutiva en el Distrito Federal, se establecieron las siguientes:

- Proponer a los delegados políticos del Distrito Federal, para que la Asamblea de Representantes los aprobara.
- Remover libremente de su cargo a los delegados políticos del Distrito Federal.
- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Promulgar leyes y decretos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Iniciar leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión relativos al Distrito Federal.

---

<sup>52</sup> Ver decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993, en SERRANO SALAZAR, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Págs. 182-194.

- Aprobar el nombramiento del procurador de justicia del Distrito Federal.
- Mantiene el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, pudiendo nombrar y remover libremente al jefe de la policía preventiva.<sup>53</sup>

A pesar de que se creó la figura del Jefe del Distrito Federal como un órgano de gobierno que desempeñaría la función ejecutiva en el Distrito Federal con miras a una posible autonomía gubernativa, ésta no se dio, debido a que como se puede apreciar con el contenido de la reforma, el control político en el Distrito Federal continuó en manos del Presidente de la República, ya que, pese que al jefe del gobierno local se le concedieron facultades propias para el ejercicio de la función ejecutiva, éstas eran limitadas, y muchas de sus actuaciones y facultades dependían de la aprobación del ejecutivo federal.

Las reformas de 1993, respecto de la función ejecutiva nunca entraron en vigor y por consiguiente no se aplicaron, debido a que el artículo quinto transitorio del decreto de reformas a la constitución, dispuso que el Jefe del Distrito Federal sería nombrado para ocupar el cargo por primera vez, el

---

<sup>53</sup> Idem.

mes de diciembre del año 1997<sup>54</sup> (por lo tanto, el Gobierno del Distrito Federal siguió exclusivamente a cargo del Presidente de la República), y como se mencionó al inicio de éste apartado, en el año de 1996 tuvo lugar una nueva reforma constitucional (al artículo 122) que modificó por completo las disposiciones sobre la función ejecutiva en el Distrito Federal adoptadas en 1993, la cual sigue vigente, y se analizará detenidamente en el siguiente capítulo.

---

<sup>54</sup> Ver decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993, en SERRANO SALAZAR, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Págs. 182-194.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE 1997, EN EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL**

En el año de 1996 se realizó nuevamente una reforma a las estructuras de gobierno del Distrito Federal, modificando el artículo 122 de la Constitución Política el cual establece actualmente su organización política; realizando, al mismo tiempo y como parte de la reforma la derogación total de la fracción VI del artículo 73 de nuestra Constitución Política. La reforma de 1996, fue para algunos un gran avance para considerar al Distrito Federal como una Entidad Federativa, aunque por algunos considerada una reforma inconclusa y llena de defectos y contradicciones.

Como resultado de la reforma a las estructuras de gobierno del Distrito Federal de 1996, se dotó a ésta entidad de órganos propios de gobierno —dejándose entrever una inminente autonomía gubernativa del Distrito Federal—, esto es, dicho por la propia Constitución se crearon autoridades

locales para el Distrito Federal, las cuales son: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, y el Tribunal Superior de Justicia, los cuales representan respectivamente al poder legislativo, ejecutivo y judicial en el Distrito Federal. Sin embargo, contrario a establecer al Distrito Federal como una Entidad Federativa autónoma dirigida únicamente por los órganos locales, el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, conservaron importantes facultades de gobierno respecto del Distrito Federal que limitan el accionar de los órganos locales de la Entidad.<sup>55</sup>

El contenido de la reforma a las estructuras de gobierno del Distrito Federal, hechas al artículo 122 constitucional de 1996, respecto del ejercicio de la función legislativa, radicó en que para su ejercicio el poder legislativo está distribuido en dos órganos, el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal —nueva denominación que se le dio a la antes Asamblea de Representantes—; la distribución de competencias consiste en que derivado de la reforma, se le asignaron facultades expresa a la Asamblea Legislativa, y al Congreso se le asignaron las demás funciones que no realizara la Asamblea, no obstante que dentro del mismo artículo

---

<sup>55</sup> Véase artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

122 de la Constitución, se mencionan facultades expresas para el Congreso, tales como la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La Asamblea Legislativa su estructura y funcionamiento, contando con 66 curúes, 40 uninominales y 20 plurinominales; con la diferencia de que a sus miembros se les denomina actualmente Diputados Locales y no Asambleaístas. Para la integración de la Asamblea se establece la cláusula de gobernabilidad, la cual consiste en que al partido político que obtenga el mayor número de triunfos de mayoría relativa y por lo menos el treinta por ciento de la votación den el Distrito Federal, le son asignados diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea. En cuanto a las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa, se adicionan las de expedición de la ley electoral local, así mismo se faculta a la Asamblea para presentar iniciativas de ley ante el Congreso en materias relativas al Distrito Federal; para aprobar el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Contencioso Administrativo, así mismo para designar al sustituto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en caso de falta absoluta.

En lo relativo al poder judicial en el Distrito Federal, derivado de la reforma de 1996, éste se integra por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados ordinarios de primera instancia y de paz. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal son propuestos por el Jefe de Gobierno y aprobados por la Asamblea Legislativa, durando seis años en su cargo con la posibilidad de ser ratificados. El Consejo de la Judicatura, es un órgano de gobierno y administración del poder judicial que tiene facultades para controlar el desarrollo del poder judicial en el Distrito Federal, así como la creación y distribución de los juzgados de distintas materias en el Distrito Federal y el nombramiento de sus titulares. Este órgano se compone de siete consejeros, de los cuales tres son miembros de los Tribunales y Juzgados —siendo estos, un magistrado, un juez de primera instancia y uno de paz—, otro es el presidente del Tribunal Superior de Justicia que a su vez es el presidente del Consejo de la Judicatura, y los tres restantes son designados, dos por la Asamblea Legislativa y uno por el Jefe de Gobierno. Los consejeros duran en su cargo cinco años.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Ver artículo 122 constitucional, inciso C, base cuarta; así como la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En lo que respecta al Ministerio Público en el Distrito Federal, éste se deposita en un Procurador General de Justicia, el cual es nombrado y removido por el Presidente de la República, quien también tiene bajo su mando la policía preventiva del Distrito Federal, así como, el nombramiento y remoción del titular de esa policía.

En relación con los Delegados Políticos del Distrito Federal, la reforma constitucional al artículo 122, estableció que éstos serían electos de forma directa por los ciudadanos del Distrito Federal a partir del año 2000.<sup>57</sup>

Los aspectos más sobresalientes de la reforma constitucional a la estructura de gobierno del Distrito Federal, de 1996, se situaron en lo relativo al desarrollo de la función ejecutiva en el Distrito Federal, lo cual se analizará en los diferentes apartados de este capítulo.

---

<sup>57</sup> Ver artículo 122 Constitucional vigente.

## **A. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Para explicar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, se han utilizado diversas teorías que en la actualidad resultan inaplicables a la realidad que vive dicha entidad, las cuales, son imposibles de comprobar en forma empírica si tomamos en cuenta la organización política actual del Distrito Federal, así como la transformación de dicha entidad a partir de 1998. Dichas teorías, se caracterizan por estar sustentadas (en su mayoría), en el derecho positivo y en influencias derivadas de la organización político jurídica de los Estados Unidos de Norteamérica, que a su vez se basan en circunstancias que nada dicen en relación con lo que es un Distrito Federal en general; y lo que es el Distrito Federal mexicano en la actualidad. En consecuencia, la doctrina político-constitucional en nuestro país, así como, el texto de nuestra constitución, tratan de definir la naturaleza jurídica del Distrito Federal generalmente de acuerdo con los siguientes puntos:

- *La Ciudad de México es el Distrito Federal.*

- *El Distrito Federal es la sede de los Poderes Federales.*
- *El Distrito Federal es una Entidad Federal distinta (sui generis), a cualquier otra porque en ella residen los Poderes Federales.*

Las anteriores teorías con las que la doctrina constitucional mexicana, trata de explicar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, resultan erróneas y carecen de comprobación empírica, toda vez que no describen en esencia qué es el Distrito Federal, sino circunstancias y características aisladas del mismo, lo cual se demostrará a continuación, con el análisis a cada uno de los puntos anteriormente señalados.

***“La Ciudad de México es el Distrito Federal”.***

El artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su parte conducente: “... La Ciudad de México es el Distrito Federal...”. Ésta afirmación, derivada de la reforma constitucional de 1993 y conservada hasta el día de hoy, es desafortunada y resulta confusa e inexacta, toda vez que el término “Ciudad”, al ser un término urbanístico y sociológico, y no jurídico-político; se usa para referirse a una sociedad de

tipo **urbana**, distinta de la rural. De tal manera que “Ciudad”, se define como una: “... Población general asentada de modo más o menos permanente (adultos y niños de ambos sexos) dentro de una zona relativamente unida, en donde se realiza la vida social y familiar usual, se llevan a cabo ocupaciones o actividades económicas y existe por lo común una organización política...”<sup>58</sup>

En ese orden de ideas, como es de todos sabido, el espacio territorial que ocupa el Distrito Federal —el cual esta dividido en 16 delegaciones—, tiene zonas rurales y urbanas. Especialmente, en las delegaciones Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Cuajimalpa, así como Tlalpan; existen zonas rurales, las cuales pertenecen al Distrito Federal, por lo que, tratar de definir a esta entidad por medio del término “Ciudad” (*la Ciudad de México es el Distrito Federal*), resulta confuso y hasta absurdo, ya que, si bien es cierto que la Ciudad de México (urbanización), está dentro del territorio que comprende el Distrito Federal, aquella, no abarca en su totalidad al mismo. De la misma forma, el Distrito Federal no podría ser la Ciudad de México, en

---

<sup>58</sup> PRATT FAIRECHILD, Henry. Diccionario de Sociología. 1ª Edición en español, 7ª reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1979, Pág. 39.

virtud de que el Distrito Federal es un todo —que comprende zonas rurales y urbanas—, y la Ciudad, es sólo una de sus partes, de tal forma que si el Distrito Federal fuera la Ciudad de México, quedarían fuera de su territorio zonas rurales como las antes mencionadas, limitándose a lo meramente urbano. Por lo cual, es impreciso sustentar, que una zona rural no habitada perteneciente al Distrito Federal, sea al mismo tiempo la “Ciudad” (concepto que sólo comprende lo urbano, y consecuentemente solamente una parte del territorio que comprende el Distrito Federal), por el solo hecho de que dicha zona, se encuentre dentro del territorio del Distrito Federal, como erróneamente lo establece el artículo 44 de la Constitución Política.<sup>59</sup> En virtud de lo anterior debemos concluir que el concepto de Distrito Federal es un concepto mucho más amplio que el de Ciudad, por lo que es un error sostener que la Ciudad de México es el Distrito Federal, ya que, como se mencionó líneas arriba la Ciudad de México es sólo una de las partes integrantes del Distrito Federal; y definir de esa forma al Distrito Federal, sería un error tan grave, como sostener —por ejemplo— que la Ciudad de Guadalajara es el Estado de Jalisco.

---

<sup>59</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 373.

***“Distrito Federal, sede de los Poderes Federales”.***

La mayoría de los teóricos del derecho constitucional y administrativo en nuestro país, definen al Distrito Federal y explican su naturaleza jurídica, bajo el argumento de que los Poderes de la Unión tienen su residencia en el Distrito Federal, lo cual, también está establecido en el artículo 44 constitucional, así como, en el artículo 122 del mismo ordenamiento, el cual no sólo reafirma el concepto de que el Distrito Federal es la sede de los Poderes Federales, sino además, arguye que ésta circunstancia define la naturaleza jurídica de dicha entidad. Así mismo, el artículo 44 constitucional señala, que “... en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, (el hoy Distrito Federal) se erigirá en el Estado del Valle de México...”, esto es, si los Poderes Federales dejaran de estar en donde se encuentran actualmente, el Distrito Federal actual, también cambiaría de morada, abandonando su espacio territorial actual, el cual, se denominaría de otra manera (Estado del Valle de México), y “... Aunque no lo establece así la constitución, se intuye que el nuevo alojamiento de los Poderes Federales doquiera que se ubicase, adoptaría el nombre de Distrito

Federal, abarcando un ámbito territorial que le señalaría el Congreso de la República”.<sup>60</sup>

Éste argumento que sostiene nuestra Constitución, y al cual se adhieren la mayoría de los tratadistas político-constitucionales mexicanos, es una falsedad y por lo tanto un error, ya que se trata de definir al Distrito Federal y a su naturaleza jurídica con base en una simple circunstancia, consistente en que los Poderes Federales residen en el territorio de esta entidad, lo cual, no es un elemento definitorio de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, por ser el mismo, algo circunstancial que nada tiene que ver con la esencia y los elementos definitorios de la naturaleza jurídica de la entidad (estructuras y funcionamiento del mismo).<sup>61</sup>

La residencia de los Poderes Federales en el Distrito Federal, no puede ser una razón de peso para definir a ese territorio, por ser aquella, una situación fortuita o circunstancial, ya que, los Poderes Federales pueden estar o no asentados en el Distrito Federal, y sin embargo, eso no aclara ni nos ilustra

---

<sup>60</sup> Ibidem. Pág. 374.

<sup>61</sup> Ibidem. Págs. 373-380.

para conocer las características, funciones y estructuras gubernamentales del Distrito Federal, que es con lo que se debe definir la naturaleza jurídica del mismo; por lo que es impreciso definir dicho territorio, en atención a la residencia de los Poderes de la Unión en el. Al respecto y con el afán de demostrar empíricamente las afirmaciones anteriores, valdría la pena preguntarnos, ¿qué pasaría con la naturaleza jurídica del Distrito Federal (de su territorio), si los Poderes Federales cambiaran de residencia?, o, ¿si hubiese varios territorios de las mismas características estructurales y funcionales que el Distrito Federal, y los Poderes de la Unión sólo estuviesen en uno de ellos, cómo se definiría la naturaleza jurídica de éstos?. La respuesta a la primera interrogante, (al margen de lo que dice el artículo 44 constitucional, con respecto a un eventual traslado hacia otro territorio, de los Poderes de la Unión), se puede dar en el sentido de que con el cambio de residencia de los Poderes Federales, el Distrito Federal no necesariamente dejaría de ser lo que es, en cuanto a su estructura política y funcionamiento; de tal forma, que al seguir teniendo la misma estructura y funcionamiento, seguiría teniendo la misma naturaleza jurídica, la cual, desde luego, no dependería de la residencia de los Poderes Federales por ser esto algo meramente descriptivo, que sólo indica donde residen los dichos

poderes, y que nada dice respecto de lo que es en esencia el Distrito Federal, y que por lo tanto, tampoco define su naturaleza jurídica.<sup>62</sup> Con respecto a la segunda interrogante, sólo es necesario recordar, que hasta el año 1977, coexistían como partes integrantes del Estado Federal, 29 Entidades Federativas, el Distrito Federal y dos Territorios Federales (Baja California Sur y Quintana Roo, los cuales adquirieron estatus de Entidades Federativas, teniendo autonomía gubernativa a partir de 1977).<sup>63</sup> Estos Territorios Federales, contaban con la misma estructura política que el Distrito Federal, así mismo, tanto el Distrito Federal como los Territorios Federales, tenían el mismo grado de dependencia de los Poderes Federales, esto es, los Poderes Federales tenían jurisdicción local y federal dentro de esos territorios, lo que hacía a la federación la única autoridad en dichos territorios. Ésta situación, hacía política, jurídica y funcionalmente iguales al Distrito Federal y a los Territorios Federales, sin embargo, la naturaleza de los Territorios Federales no se explicaba por la residencia de los Poderes Federales en estos, sencillamente, porque los poderes federales no podían

---

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> Ver capítulos I y II, de ésta obra.

asentarse simultáneamente en el Distrito Federal, en Baja California Sur, y en Quintana Roo. A pesar de ello,

“... es indiscutible que eran ‘territorios federales’, tan federales como el D.F., en donde sí residían los poderes de la Unión. En otras palabras, a pesar de que los poderes federales no se asentaban en esos territorios, su naturaleza era la misma que la del D.F., lo cual demuestra una vez más, que la naturaleza jurídica del D.F., y de aquéllos territorios no se explica, ni se explicaba por la presencia o ausencia de los poderes de la unión. Los territorios y el D.F. tenían la misma naturaleza jurídica, no obstante que en éste se daba la circunstancia de que en él residían los poderes federales, mientras que en aquéllos esa circunstancia no se presentaba”.<sup>64</sup>

Lo anterior, demuestra claramente, que el hecho de que los Poderes Federales, estén asentados en el Distrito Federal, no define a éste ni a su naturaleza jurídica, por lo que esa situación es circunstancial y sólo indica el lugar o la residencia de los Poderes Federales, adquiriendo esa circunstancia un valor estrictamente descriptivo y no un valor definitorio de lo que es el Distrito Federal ni de la naturaleza jurídica del mismo, toda vez

---

<sup>64</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 375.

que con esa situación, por demás fortuita, se dice lo que el Distrito Federal tiene y no lo que es.

***“Distrito Federal, Entidad Federal distinta a cualquier otra”.***

Como consecuencia del argumento de que el Distrito Federal es la sede de los Poderes Federales —con el cual se define erróneamente al Distrito Federal y a su naturaleza jurídica—, suele sostenerse para reforzar esta idea, “... que el Distrito Federal es ‘una entidad federal’ distinta necesariamente y por definición a cualquier otra entidad federativa integrante de los Estados Unidos Mexicanos...”<sup>65</sup> esto es, según la doctrina constitucional mexicana, el Distrito Federal forzosamente debe estar estructurado de manera distinta, a como están estructuradas las Entidades Federativas debido a que en él residen los Poderes Federales; y “... mientras más clara sea esa distinción, con mayor nitidez se preservará la naturaleza del D.F. ...”<sup>66</sup> la cual depende según nuestra Constitución y los tratadistas de la materia, de la residencia

---

<sup>65</sup> Ibidem. Pág. 376.

<sup>66</sup> Idem.

de los Poderes de la Unión en el territorio del Distrito Federal, derivándose también de ésta situación, el carácter federal de dicha entidad.<sup>67</sup>

Como se puede observar del argumento anterior, nuevamente se recurre a una situación meramente fortuita (la residencia de los Poderes Federales), para definir al Distrito Federal y la naturaleza jurídica de éste, toda vez que partiendo de la base, de que en el Distrito Federal residen los Poderes de la Unión, se le atribuye a ésta entidad el carácter de “federal” (haciendo

---

<sup>67</sup> Ver argumento de que el Distrito Federal es una Entidad Federal distinta a cualquier Entidad Federativa perteneciente a los Estados Unidos Mexicanos, por el hecho de que en él residen los Poderes Federales, en SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, Págs. 525-526; BURGOA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991, Págs. 922-923; FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Francisco, et al. Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal. Vol. 1, Colección Sinergia, Editorial Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001, Págs. 155-157; y, en DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE DISTRITO FEDERAL, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, POR EL CUAL EL SENADO DE LA REPÚBLICA DESECHA EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE PRETENDÍAN REFORMAR Y ADICIONAR LOS ARTÍCULOS 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EMITIDO EL PRIMERO DE OCTUBRE DE 2002, TERCER AÑO DE EJERCICIO, PRIMER PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES, APARTADO DE CONSIDERACIONES, INCISO A), NÚMERO II.

depender de ello su naturaleza jurídica), y como consecuencia de ello distinguiéndolo de las demás Entidades Federativas. Esto evidentemente, es una situación que redundaría en circunstancias de carácter fortuito y que por lo tanto es un error, ya que no se consideran la jurisdicción y competencia<sup>68</sup> que pudieran tener las autoridades federales sobre el Distrito Federal, para determinar el carácter federal de este territorio; sino que ese carácter depende de la residencia de los Poderes de la Unión, y lo que es peor, con este mismo argumento se pretende demostrar la naturaleza jurídica de la entidad, adquiriendo el Distrito Federal estatus de “ente federal” (que además lo diferencia de las otras Entidades Federativas), lo cual es una falsedad que se ha convertido en un mito de tal magnitud que

“... cualquier modificación política y normativa de las estructurales (sic) constitucionales del D.F., ‘tiene que partir de la premisa de que éste constituye una zona federal, sede de los poderes de la Unión’. Por ende, ‘determinada así su naturaleza’, su eventual transformación orgánica ‘tiene como limitante y condición genéricos y principales de observancia ineludible, el carácter federal de este ámbito territorial, cuya naturaleza

---

<sup>68</sup> Los conceptos de jurisdicción y competencia serán analizados más adelante dentro de éste mismo subcapítulo.

no debe ser desvirtuada, a efecto de conservar incólume [...] la existencia de un Distrito Federal, asiento de los poderes de la Unión”.<sup>69</sup>

Como ha quedado claro, el Distrito Federal y su naturaleza jurídica, no se pueden definir bajo argumentos —anticientíficos y de difícil comprobación empírica—, como los anteriormente analizados, en especial fundándose en situaciones fortuitas como la “residencia de los Poderes Federales en el Distrito Federal”. Sin embargo, hasta este momento, hemos dicho lo que no es el Distrito Federal y porque son incorrectos los argumentos con los que se trata de definir su naturaleza jurídica; pero aún no decimos qué es el Distrito Federal y como se determina su naturaleza jurídica.

Para entender la naturaleza jurídica (real) del Distrito Federal; y a su vez dar un concepto del mismo, es necesario analizar por separado lo que es un Distrito y el carácter Federal del mismo.

Según el diccionario enciclopédico de derecho usual de Guillermo Cabanelas, la palabra Distrito quiere decir lo siguiente: “Demarcación

---

<sup>69</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 376.

territorial, o de población, para funciones públicas, servicios administrativos, ejercicio de derechos, cumplimiento de deberes o imperio jurisdiccional”<sup>70</sup>.

Con apoyo en el anterior concepto de “distrito”, se puede decir que el Distrito Federal es un espacio geográfico, o bien, una zona o espacio territorial con dimensiones determinadas en ordenamientos jurídicos; y con características específicas, que están dentro del Estado Federal Mexicano; al igual que las Entidades Federativas y en su momento las Zonas Federales.<sup>71</sup> O sea, un distrito es en estricto sentido, *una demarcación territorial*, creada para llevar a cabo el ejercicio del poder en un Estado.

En ese orden de ideas, se puede decir, que dentro del Estado Federal Mexicano —así como en cualquier otro Estado—, existen infinidad de “zonas territoriales”, ya sea para administrar el poder (Entidades Federativas autónomas, o zonas federales dependientes de los Poderes de la

---

<sup>70</sup> CABANELAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. Tomo II, 2ª Edición, Editorial Eliasta, México, [s.f], Pág. 285.

<sup>71</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Págs. 380-381.

Unión), o bien para el auxilio de actividades gubernamentales, por ejemplo: los distritos y las circunscripciones electorales; así mismo, en materia jurisdiccional los “distritos” y “circuitos” judiciales, en los que se divide la República Mexicana para una mejor administración de justicia. Como se puede observar, existen múltiples formas de dividir el territorio nacional con el afán de llevar a cabo de una forma más ágil y simplificada funciones de gobierno, creándose así, territorios o zonas para la realización de diversos fines, sin que entre ellos exista la mínima coincidencia de tamaños, competencia, jurisdicción o funcionalidad.<sup>72</sup>

“Estas subdivisiones o formas de partición del territorio en zonas, distritos y circunscripciones, persiguen finalidades prácticas y no configuran *per se* decisiones de carácter valorativo, ni prescripciones normativas que no puedan modificarse en caso de que las condiciones que las explican o justifican cambien a su vez o dejen de existir. Es decir que no es ‘más o menos justo’, ni ‘mas o menos equitativo’ que una entidad federativa sea mayor territorialmente que otra, ni que el D.F. sea más pequeño o más grande. Tampoco puede suponerse que lo que hoy establecen las normas jurídicas que delimitan estas zonas

---

<sup>72</sup> Ibidem. Pág. 381.

territoriales deba ser así para siempre, ni que éstas hayan sido creadas para proteger bienes jurídicos de la más elevada jerarquía [...], que se pondrían en riesgo ante la eventual modificación de tales prescripciones de derecho”.<sup>73</sup>

En tal virtud, los espacios territoriales antes mencionados (zonas, distritos, circunscripciones, etc), son creados por las autoridades federales con un sentido práctico, orientado, a dar cumplimiento a las finalidades del Estado de una manera más fácil y eficaz, que de otra forma sería muy complicado llevar a cabo los fines para los que fueron creados. Por lo tanto, la creación de éstas zonas dentro de un Estado como lo es el mexicano, deben entenderse simplemente como *formas de organización para llevar a cabo diversas funciones de gobierno*, las cuales, forzosamente se ubican dentro del territorio del Estado en donde se crearon. Así mismo, la creación de los multicitados espacios territoriales federales (zonas, distritos, circunscripciones, etc), tal como lo es el Distrito Federal, son una consecuencia lógica del sistema federal mexicano, ya que éste, tiene por objeto dar cumplimiento a las funciones de gobierno a través de diversas

---

<sup>73</sup> Idem.

formas de organización del Estado, sin que para ello exista una regla general.<sup>74</sup>

Por otra parte, un aspecto importante a considerar para determinar la naturaleza jurídica de los territorios, zonas o circunscripciones (federales), en especial del Distrito Federal, de una forma realmente comprobable; es el relativo al carácter federal de dicha entidad. Para determinar la situación federal de la entidad en estudio, se debe tomar en cuenta que dentro de la teoría del federalismo, la forma de gobierno federal implica que los poderes federales tienen jurisdicción y competencia<sup>75</sup> en todo el territorio

---

<sup>74</sup> Ibidem. Págs. 381-382.

<sup>75</sup> Para entender con claridad la situación federal del Distrito Federal, es necesario saber que significado tienen tanto la jurisdicción como la competencia. JURISDICCIÓN: “Se afirma que su raigambre latina proviene de *jurisdictio-onis*, poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. [...] O bien, se atiende a las voces latinas *jus*, derecho, recto, y *dicere*, proclamar, declarar, decir, significa proclamar el derecho. De manera vulgar se entiende por jurisdicción el campo o esfera de acción o de eficacia de los actos de una autoridad, y aun, con exagerada amplitud, de un particular. [...] ... se ha sostenido que la jurisdicción es una *facultad-deber de un órgano* del Estado [...] para administrar justicia.” Ver en Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo I-O, 1998, Págs. 2226-2227.

COMPETENCIA: En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Ver en Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo A-C, 1998, Pág. 639.

(federación), a pesar de que determinadas materias son exclusivas de las Entidades Federativas por tener éstas autonomía gubernativa, no excluyéndose por ésta situación la jurisdicción y competencia de los poderes federales en las Entidades Federativas, en materias que no son exclusivas de éstas últimas, ya que “... el federalismo es precisamente la coexistencia de distintos niveles de autoridad sobre un mismo territorio”.<sup>76</sup> Esto es, algunas veces son los poderes federales y otras los poderes locales los que ejercen sus atribuciones dentro de una determinada Entidad Federativa (autónoma), distribuyéndose de esa forma el poder en un mismo espacio territorial, existiendo sobre el mismo por así determinarlo la ley dos

---

Cipriano Gómez Lara nos dice que “... en un sentido lato, la competencia puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones”. Ver en GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría general del proceso. 9ª Edición, Editorial Harla, México, 1998, Pág. 127.

Por otra parte Briceño Sierra, para definir la competencia, parte de lo que llama una idea primaria y dice que: “es la suma de atribuciones del órgano público...”. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. Teoría general del proceso. Principios, instituciones y categorías procesales. Prólogo de Héctor Fix-Zamudio. Editorial Porrúa, México, 2003, Pág. 60.

Por último es preciso que los conceptos de jurisdicción y competencia, son conceptos autónomos y que la diferencia entre uno y otro radica en que “... la jurisdicción, [...] es una función del Estado, mientras que la competencia es el límite de esa función, en el ámbito de validez de la misma.” GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría general del proceso. Op. Cit. Pág. 128.

<sup>76</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución del Distrito Federal. Editorial Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2001, Pág. 24.

clases de poderes (los federales y los locales), actuando cuando se trata de la materia federal, una clase de poderes, y cuando se trata de la materia local lo hacen los otros,<sup>77</sup> lo cual se traduce en una marcada *distribución de competencias*, existente entre los poderes federales y los locales, dentro de un mismo espacio territorial, es decir, cada poder ejerce las facultades que le otorga la ley sobre un territorio (común para ambos poderes), aunque el dicho espacio territorial tenga sus propios órganos de gobierno los cuales tienen jurisdicción y competencia en materia local.

No obstante, que el sistema federal mexicano establece la distribución de competencias entre los poderes federales y los locales; dentro de un espacio territorial autónomo (Entidad Federativa), por razones de distinta índole —entre las que se encuentran la eficiencia y funcionalidad de los poderes públicos, la seguridad nacional, entre otras—, se han creado territorios, distritos o zonas federales, que carecen de autonomía gubernativa, es decir, carecen de órganos o autoridades locales y no existe dentro de dichos territorios la distribución de competencias entre los gobiernos locales y federales. Por lo tanto, al no existir autoridades locales (estatales y/o

---

<sup>77</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 382.

municipales), los Poderes Federales son los únicos que tienen jurisdicción y competencia en esos territorios, esto es, en esos territorios no existen más autoridades que las federales, y no se produce partición de autonomías entre los poderes federales y los locales, lo inevitablemente se traduce en que en dichos territorios o distritos sólo existan autoridades federales las cuales ejercen dentro de éstos jurisdicción exclusiva, luego entonces las autoridades federales al ser las únicas dentro de esos territorios, ejercen la jurisdicción federal y la local simultáneamente, siendo este aspecto por el que se determina el carácter federal de esos territorios, distritos o zonas, y no por la residencia de los Poderes Federales dentro de estos como erróneamente se afirma.<sup>78</sup>

En suma, se debe entender que la naturaleza jurídica o situación federal, de un Distrito, Zona o Territorio Federal (cualquiera que este sea) se determina atendiendo a que sobre un “... espacio territorial la jurisdicción federal y la local la ejercen simultáneamente los poderes federales”<sup>79</sup> por no existir en él autoridades locales lo cual lo dotaría de autonomía gubernativa; y no

---

<sup>78</sup> Ibidem. Págs. 382-383.

<sup>79</sup> Ibidem. Pág. 383.

atendiendo a la residencia de los Poderes Federales dentro de esos territorios o a una condición de superioridad de los mismos frente a las demás Entidades Federativas como ya se comento líneas arriba dentro de éste mismo apartado. Atendiendo a estos razonamientos netamente científicos y empíricamente comprobables podemos decir que un Distrito Federal en general (también llamados zonas o territorios federales) bien puede ser definido como aquel territorio, en el que los Poderes Federales mantienen sobre ellos plena jurisdicción y competencia por no estar dotados de autoridades locales que les den el carácter de Entidad Federativa Autónoma.

Sólo con el ánimo de reforzar la naturaleza jurídica real del Distrito Federal, es importante recordar que hasta 1978 existieron los territorios federales de Baja California y de Quintana Roo, los cuales se regían con el mismo sistema de organización gubernativa y administrativa que el Distrito Federal, el cual consistía como ya se dijo en que los Poderes Federales ejercían en ellos jurisdicción local y federal, no teniendo estos territorios al igual que el Distrito Federal, autoridades locales (autonomía gubernativa) que se encargaran de ejercer su jurisdicción en materia local, esto es, dichos

territorios federales tenían exactamente la misma naturaleza jurídica del Distrito Federal “... (zonas de jurisdicción federal y local simultáneamente, competencia de los poderes federales), sin que ésta dependiera de, o fuese determinada por ‘la residencia de los poderes de la Unión’, cuestión que empíricamente no ofrece ninguna duda, en tanto éstos nunca se asentaron ni en Baja California, ni en Quintana Roo.”<sup>80</sup> Luego entonces, la naturaleza jurídica (situación federal), del Distrito Federal, no consiste en la residencia de los Poderes de la Unión dentro de su territorio, sino en las atribuciones que dichos poderes ejercían sobre el mismo (jurisdicción y competencia en materia local y federal), que son diferentes a las que éstos mismos poderes ejercen en las demás Entidades Federativas, debido a que éstas tienen órganos propios que ejercen dentro de ellas jurisdicción local, o sea, tienen autonomía gubernativa y no dependen en forma exclusiva de los Poderes Federales, toda vez que éstos actúan dentro de las Entidades Federativas ejerciendo dentro de estas jurisdicción y competencia únicamente en materia federal.

---

<sup>80</sup> Idem.

Ya se señaló en que consiste la naturaleza jurídica real del Distrito Federal, pero, qué pasa con ésta a partir del año de 1996, cuando se dota a dicha entidad de órganos propios de gobierno, conservando la residencia de los Poderes Federales dentro de su territorio, circunstancia que como ya quedó demostrado no tiene valor científico para determinar su naturaleza jurídica. Al igual que a las Zonas o Territorios Federales de Baja California y Quintana Roo a las cuales se les otorgó autonomía gubernativa en el año de 1974 dotándolas de órganos propios de gobierno en sus tres niveles (ejecutivo, legislativo y judicial); al Distrito Federal, como continuación de una serie de reformas a su estructura de gobierno con miras a una autonomía gubernativa, en el año de 1996, se crearon órganos de gobierno propios para ésta entidad como lo son: la Asamblea Legislativa la cual representa al poder legislativo en el Distrito Federal; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien representa el poder ejecutivo en la entidad, y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal quien representa al poder judicial; sin olvidar que también cuenta con 16 Delegados Políticos (electos popularmente) y la Procuraduría General de Justicia; los cuales hacen que el Distrito Federal sea una Entidad Federativa, aunque por mitos y un mal entendimiento de su naturaleza jurídica los órganos de gobierno están

limitados en sus atribuciones porque la residencia de los Poderes Federales es factor para ello, sin embargo como ya se demostró, la situación federal de la entidad se determinaba porque los Poderes Federales tenían jurisdicción y competencia en el Distrito Federal siendo estos las únicas autoridades, pero desde 1996 al tener el Distrito Federal órganos propios de gobierno se puede decir que éste se ha convertido en una Entidad Federativa más, con la circunstancia de que en ésta tienen su residencia los Poderes Federales; de tal forma que dentro del territorio del Distrito Federal puede existir sin ningún problema una concurrencia residencial de los Poderes Federales y los Poderes Locales, ya que cada uno de éstos debe atender la materia que le corresponda, de tal forma, que los órganos federales tienen dentro del Distrito Federal jurisdicción y competencia federal, y los órganos de gobierno locales deben tener dentro de ésta entidad, jurisdicción y competencia sólo en el ámbito local, sin que haya lugar a conflictos competenciales, ya que cada poder debe atender asuntos exclusivamente de su competencia, es decir, cada uno debe tener atribuciones y funciones distintas. Así mismo, al Distrito Federal, bien se le podría dar otro nombre, pero no porque ya no residan en él los poderes Federales como lo establece el artículo 44 Constitucional, sino porque estos ya no ejercen jurisdicción

local y federal (como únicos poderes) dentro de la Entidad. De la misma manera y como consecuencia de la naturaleza jurídica que guarda en la actualidad el Distrito Federal, reconocer a éste, dentro del texto de nuestra Constitución Política como una Entidad Federativa Autónoma más, con órganos realmente autónomos que no se encuentren limitados, o con un estatus inferior a los de las demás Entidades Federativas, por el hecho de que en su espacio territorial tienen su residencia los Poderes de la Unión, debiéndonos alejar de mitos y razonamientos casi sagrados a cerca de que la naturaleza jurídica del Distrito Federal, se determina por la residencia de los Poderes Federales en estos territorios, y que por ende la Entidad guarda un estatus superior a cualquier otra Entidad Federativa.

Tener bien clara la naturaleza jurídica del Distrito Federal, es importante para el presente trabajo, toda vez que sólo de esa forma se puede establecer en que lugar está situado el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de esa forma realizar la propuesta que se pretende en el presente trabajo, respecto al fortalecimiento de las facultades de ese órgano constituido, así como en cuanto a la autonomía del mismo respecto a los órganos federales.

## **B. ELECCIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Como ya se advirtió al inicio de este capítulo, en el año 1996 se llevó a cabo una nueva reforma constitucional —al artículo 122— para redefinir la estructura orgánica del Distrito Federal, en la cual se dotó a la entidad, de órganos propios de gobierno, entre los que definitivamente destacó la creación como órgano constituido del Jefe de Gobierno, a quien se encomienda el Poder Ejecutivo local del Distrito Federal, aunque como se verá en apartados posteriores a pesar de que se crea como un órgano local supuestamente autónomo en el ejercicio de la función ejecutiva, el Presidente de la República mantiene importantes facultades (para la realización de la función ejecutiva en el Distrito Federal) en materia local; lo cual no sólo limita al Jefe de Gobierno para el desarrollo de su función como un órgano de gobierno local, sino que le quita a éste, el carácter de autónomo que se le pretendió dar, al crearlo como una autoridad local del Distrito Federal.

Sin duda el aspecto más relevante de la reforma constitucional de 1996, fue la elección popular por vez primera de un Gobernador o Jefe de Gobierno, en el Distrito Federal, en quien se deposita el Poder Ejecutivo y la Administración Pública de dicha entidad; y quien ejerce su encargo en un período único, que dura seis años, contados a partir del día 5 de diciembre del año de la elección.<sup>81</sup> Esto es, la elección del titular del poder ejecutivo en el Distrito Federal —como órgano constituido local— se lleva a cabo a través de votación universal, libre, directa y secreta. La elección directa del Jefe de Gobierno nos hace pensar en que por esa simple razón, éste órgano constituido pudiera tener plena autonomía en el desarrollo de sus funciones, sin embargo, como se verá en el desarrollo del presente trabajo, a pesar de que el ejecutivo local es electo en forma directa por los ciudadanos del Distrito Federal, su competencia es limitada debido a que en el desarrollo de sus funciones lo obstruyen otros órganos constituidos (de naturaleza

---

<sup>81</sup> Ver artículo 122 Constitucional, en su párrafo cuarto, y en el inciso C, base segunda, fracción I.

Cabe señalar que como todos sabemos la primera elección del Jefe del Ejecutivo local, por mandato del artículo séptimo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, por el cual se reforma el artículo 122 constitucional; se llevo a cabo en el año de 1997, y el mandato del Jefe de Gobierno por única ocasión tuvo una duración de tres años, esto es, el primer Jefe de Gobierno electo en el Distrito Federal, sólo gobernó del 5 de diciembre de 1997 al 4 de diciembre de 2000; con el afán de que a partir del año 2000 la elección del Presidente de la República y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fueran paralelas.

federal), lo que en ciertos aspectos provoca una dependencia de éstos, para el desarrollo de la función ejecutiva local del Jefe de Gobierno, provocando que éste sea un órgano de gobierno sólo formalmente autónomo; lo cual, da como resultado que la elección del Jefe de Gobierno, sea parte importante en la conformación del poder, sin embargo, con dicha situación no se garantiza el ejercicio autónomo del mismo, por lo que no hay que sobrevalorar el hecho de que el titular del ejecutivo sea electo popularmente. No obstante que a partir de 1996 el artículo 122 constitucional establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe ser electo popularmente, los legisladores olvidaron adecuar y reformar el artículo 76 fracción IX constitucional, el cual a la fecha establece como facultad del Senado “nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal”; con lo cual se establece una contradicción entre distintos artículos constitucionales, ya que mientras uno establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe ser electo popularmente (122), el otro no es acorde con la figura actual que tiene a su cargo la función ejecutiva en la Entidad ya que menciona todavía al Jefe del Distrito Federal, y además establece como facultad del Senado el nombramiento de éste (73 fracción IX); por lo cual el artículo 73 en su fracción IX constitucional, debe ser derogado, o al

menos modificado estableciendo como facultad del Senado sólo lo relativo a la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que es la facultad que actualmente tiene el Senado en términos del artículo 122 inciso F, y el nombramiento del Jefe de Gobierno sustituto a propuesta del Presidente de la República en caso de que haya sido removido por el propio Senado de acuerdo a lo que establece el inciso C, Base segunda, fracción I, párrafo tercero, del artículo 122 constitucional.

El inciso C, Base segunda, fracción I, del artículo 122 constitucional, establece respecto a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que ésta, se deberá llevar a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral. Dicha legislación electoral a que se refiere el texto constitucional, es el Código Electoral del Distrito Federal, el cual, dicho sea de paso inexplicablemente se expidió hasta el año de 1999 teniéndose que llevar a cabo la primera elección del Jefe de Gobierno —la cual fue en el año de 1997—, conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de carácter federal<sup>82</sup>. La legislación electoral

---

<sup>82</sup> Ver artículo octavo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, por el cual se reforma el artículo 122 constitucional.

local, además de establecer lo relativo a derechos y obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal, campañas electorales, presupuesto a los partidos políticos, jornadas electorales, computo de votos, derechos y prerrogativas de los partidos políticos; y demás formalidades para llevar a cabo la elección del Jefe de Gobierno, así como la de los Diputados que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y la de los Jefes Delegacionales; dentro de su cuerpo normativo señala un aspecto relevante con respecto al sistema electoral que se debe llevar a cabo para la elección del Jefe de Gobierno, ya que el artículo 8 del Código Electoral del Distrito Federal, establece en su parte conducente que el Jefe de Gobierno será electo “... mediante el sistema de mayoría relativa y voto universal, libre, directo y secreto”, esto es, como ya se mencionó líneas arriba la elección del jefe del ejecutivo local será popular, y será válida para aquél candidato que obtenga la mayor cantidad de votos sobre sus contrincantes, no importando que la suma de los votos de los candidatos perdedores (si tomamos en cuenta que tenemos un sistema pluripartidista) sea mayor al total obtenido por el candidato ganador. Si tomamos en cuenta que entre otros aspectos, una de las características principales de los regímenes democráticos, es la decisión de las mayorías para la conformación de los

órganos de gobierno del Estado,<sup>83</sup> nos podemos dar cuenta, que para obtener la mayoría de las voluntades ciudadanas y aplicar al pie de la letra dicha premisa, es políticamente necesario, tanto para satisfacer de manera real y contundente las preferencias de las mayorías, como para que el desempeño de la función ejecutiva del Jefe de Gobierno sea plenamente legítima; cambiar el sistema electoral en que se basa la elección de éste; pasando de una mayoría relativa a una mayoría absoluta. Con esto, además de que el Jefe de Gobierno estaría plenamente legitimado (por las mayorías) para desempeñar su cargo, se reduciría de manera importante el número de votantes que no lo aceptan, toda vez que comúnmente, dentro del sistema de mayoría relativa es mayor el número de ciudadanos que no votan por el candidato electo, que los que votan por éste, lo que provoca un clima de ilegitimidad del Jefe de Gobierno (y en general en cualquier órgano elegido por dicho sistema); luego entonces, las ventajas de adoptar el sistema electoral de mayoría absoluta para la elección de dicho funcionario público, serían entre otras, que su elección se lleve a cabo atendiendo a la voluntad de la mayoría real de la población votante, y con ello se lograrían gobiernos

---

<sup>83</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural. Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, CEDIPC, 2ª Edición, México, 2001, Págs. 1-76 y 294-298.

estables y duraderos; evitando levantamientos sociales como los que en la actualidad empiezan a ser comunes y dan un clima de inestabilidad política en la entidad de que se trate, principalmente en el Distrito Federal.

Por otra parte, nuestra Constitución Política señala en el inciso C, Base primera, fracción V, inciso f), del artículo 122, en su parte conducente, que respecto de la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional. Si se toma en cuenta que el Distrito Federal, debe ser considerado como una Entidad Federativa más del Estado mexicano, por tener órganos propios de gobierno que —aunque limitada— tienen competencia en el ámbito local<sup>84</sup>, es absurdo, que para la elección de órganos de gobierno locales, en donde sólo votan ciudadanos que viven dentro del territorio de la entidad (en éste caso el Distrito Federal), sólo puedan participar postulando candidatos para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, partidos políticos que tengan registro nacional, como si se tratara de una elección federal para votar por el Presidente de la República; quitando la posibilidad de postular a candidatos para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno (el cual es de

---

<sup>84</sup> Ver Naturaleza Jurídica del Distrito Federal, en ésta misma obra.

naturaleza local) a partidos que probablemente no logren tener representatividad a nivel nacional, pero que si la tengan dentro del territorio del Distrito Federal. Sólo para reafirmar lo ilógico de lo dispuesto en nuestra Constitución, respecto a la participación única de los partidos políticos con registro nacional en los comicios electorales del Distrito Federal, especialmente para la elección del Jefe de Gobierno, vale la pena destacar que “En los comicios locales de las entidades federativas contienden los partidos con registro local y nacional, por lo que resulta incomprensible que en una elección que tiene la misma naturaleza, como es la de carácter interno en el D.F., se fuerce a que la organización política participante cuente con un registro nacional.”<sup>85</sup>

En cuanto a los requisitos constitucionales, para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el inciso C, Base segunda, fracción I, párrafo segundo, del artículo 122 constitucional, señala en su parte conducente que para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno, deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; destacando en el mencionado apartado del texto constitucional los siguientes:

---

<sup>85</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 421.

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos.
  
- b) Tener residencia efectiva en el Distrito Federal de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si el candidato a ser Jefe de Gobierno, es originario de ésta entidad; o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad.
  
- c) Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección.
  
- d) No haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter.

Es de comentar con respecto a éste último requisito constitucional para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que al incluir como requisito de elegibilidad no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tácitamente se entiende que para el desempeño de dicho cargo existe el principio casi genérico en nuestro país

de NO REELECCIÓN<sup>86</sup>, sin embargo, éste principio se hace extensivo a las personas que dirigieron al Distrito Federal, siendo éste un Departamento Administrativo dependiente del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que dicho requisito de elegibilidad establece no haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter, así mismo, por mandato del artículo noveno transitorio del decreto de reformas por el cual se reforma el artículo 122 constitucional en el año de 1996, se establece que se prohíbe acceder al cargo de Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado el cargo con cualquier carácter, debiéndose entender aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación<sup>87</sup>; haciendo referencia a los cargos de Jefe del Departamento del Distrito Federal (Regente), y de Jefe del Distrito Federal —el cual por cierto nunca fue desempeñado—. Ésta limitante a mi parecer es poco afortunada tanto jurídica como políticamente, ya que el principio de no reelección sólo debe aplicarse al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal el cual es de elección popular, atendiendo en

---

<sup>86</sup> Entendiendo la “no reelección” como la no continuidad en el cargo, así como la no repetición en el desempeño del cargo.

<sup>87</sup> Ver artículo noveno transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, por el cual se reforma el artículo 122 constitucional.

primer lugar a que los cargos de Jefe del Departamento del Distrito Federal o Regente, y de Jefe del Distrito Federal, fueron cargos distintos al de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en segundo lugar, esos cargos ni siquiera eran de elección popular, sino que como ya se mencionó durante el desarrollo de los dos primeros capítulos de éste trabajo, dichos cargos eran desempeñados por personas designadas por el Presidente de la República quien era el titular de la administración pública local en el Distrito Federal; luego entonces, partiendo de la base de que para aplicar la no reelección en un cargo público, debe haber por lógica una elección previa; es ilógico e incorrecto impedir a los ciudadanos que desempeñaron los cargos de Jefe del Departamento del Distrito Federal o Regente, y el de Jefe del Distrito Federal, que ocupen el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, toda vez, que dichos ciudadanos desempeñaron un cargo de distinta naturaleza al actual, —en donde incluso el Distrito Federal estaba totalmente subordinado a la jurisdicción de los Poderes de la Unión—; y además nunca fueron electos directamente, por lo tanto el hecho de que hayan desempeñado el cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal (el cual no era de elección popular sino de designación), no implica que para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal (el cual es de

elección popular) exista una posible reelección, por ello dicho impedimento para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal inserto en el texto constitucional como requisito de elegibilidad, a pesar de que existe no tiene razón de ser a la luz de la lógica, aunque todos sabemos que existieron razones de carácter político para dicha circunstancia fuera incluida en la reforma constitucional de 1996 para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal<sup>88</sup>.

Al impedirse que las personas que hayan ocupado el cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal, puedan ser votadas para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se contradice y se viola el artículo 35 constitucional en su fracción II, toda vez que éste establece como prerrogativa de todo ciudadano “el poder ser votado para todos los cargos de elección popular”. Este precepto constitucional es violado y contrariado porque, a los ciudadanos que ocuparon el cargo de Jefe del Departamento

---

<sup>88</sup> La razón política para incluir como impedimento para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal a las personas que hayan ocupado el cargo con cualquier carácter, entendiéndose con cualquier denominación (Jefe del Departamento del Distrito Federal o Jefe del Distrito Federal), fue evitar que el exjefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís, también exmiembro del Partido Revolucionario Institucional (partido en el poder), fuera postulado por algún partido de oposición para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y evitar así una elección que eventualmente podía perder el partido oficial. Ver COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 401.

del Distrito Federal se les impide ser votados para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a pesar de que no fueron electos popularmente para desempeñar el anterior cargo (Jefe del Departamento del Distrito Federal), por lo que como ya ha quedado demostrado además de no existir reelección de éstos ante una eventual postulación para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se trata de cargos diferentes y de distinta naturaleza, en donde evidentemente no existe reelección alguna para desempeñar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que al evitar a estos ciudadanos ser votados para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno, constituye en primer lugar una violación a las garantías individuales de los ciudadanos que ocuparon el cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal, y en segundo lugar atendiendo al análisis realizado respecto al principio de no reelección para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal extensivo a las personas que desempeñaron el cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal, se hace notar una grave contradicción entre preceptos constitucionales, y con ello violaciones a un precepto previamente establecido en el texto constitucional y anterior a la reforma constitucional de 1996 al artículo 122 como es el caso del artículo 35 fracción II constitucional, con lo cual se

presume que las decisiones para llevar a cabo la reforma del artículo 122 constitucional fueron tomadas atendiendo a razones de carácter político que favorecían al partido oficial y obstruían a partidos de oposición, y no atendiendo a la mejor funcionalidad de los órganos constituidos en el Distrito Federal.

Siguiendo con el análisis de los requisitos de elegibilidad para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 53 establece los requisitos que se deben reunir para ocupar dicho cargo. Dicho artículo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reproduce en forma exacta los requisitos de elegibilidad para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal que establece en su parte conducente la Constitución Política en el artículo 122, mismos que ya fueron enunciados con anterioridad, y de la misma forma incluye siete fracciones (de la V a la XI), en donde el requisito general para poder acceder a ser Jefe de Gobierno, es no ocupar ningún cargo público ni en el fuero federal, ni en el local noventa días antes de la elección —y si se trata de Ministros de la Suprema Corte de Justicia dos años antes del día de la elección—; así como, no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía,

cuando menos noventa días antes de la elección; y no ser ministro de algún culto religioso.<sup>89</sup>

Por último, en cuanto a requisitos para ser Jefe de Gobierno, el Código Electoral para el Distrito Federal establece en su artículo 6º, que además de los requisitos que señala el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para ocupar cualquier cargo de elección popular en el Distrito Federal—incluido desde luego el de Jefe de Gobierno del Distrito Federal—, se deberán observar los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía, cuyo domicilio corresponda al Distrito Federal;
- b) No desempeñarse como Magistrado Electoral, Consejero Electoral u ocupar cargo de dirección o del servicio profesional de carrera en los órganos electorales, en el ámbito federal, estatal o del Distrito Federal, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; y

---

<sup>89</sup> Ver artículo 53 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

c) No ocupar un cargo de dirección en los gobiernos Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes del día de la elección.

Para dar fin al presente apartado, es necesario tratar lo relativo a la falta, destitución, renuncia y licencias al cargo; del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, aspectos que sin duda van de la mano con su elección ya que son situaciones que se pueden derivar de ésta ya que se dan sólo si, el Jefe de Gobierno ha sido electo.

En lo relativo a la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no nos detendremos a realizar un análisis pormenorizado ya que dicho análisis se realizará de manera detallada en el inciso E de éste mismo capítulo, dentro del presente trabajo; sin embargo, es importante señalar que en términos del inciso F del artículo 122 constitucional, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede ser removido por la Cámara de Senadores del

Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente en los recesos de ésta, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, en términos de lo establecido por la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La solicitud de remoción debe ser presentada por la mayoría de los miembros de la cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; esos mismos órganos proceden a la remoción del Jefe de Gobierno, y de la misma forma, según lo establecido en el párrafo tercero, de la fracción I, de la base segunda, inciso C, del artículo 122 constitucional, en caso darse la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por parte del Senado, éste mismo órgano nombrará a propuesta del Presidente de la República un sustituto que concluya el mandato. Es de mencionar que en virtud de la elección popular del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, resulta desafortunado lo establecido en el texto constitucional acerca de que en caso de que el Jefe de Gobierno sea destituido por el Senado, éste mismo órgano nombrará un sustituto a propuesta del Presidente de la República, esto al parecer del autor es incorrecto, toda vez que en dicha disposición se olvida que el Jefe de Gobierno es autónomo, ya que tiene competencia en el ámbito local desarrollando la función ejecutiva sin depender de los poderes

federales; y además, también se olvida que el titular de la función ejecutiva en el Distrito Federal es electo popularmente; en éste orden de ideas, resulta absurdo que una vez que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es destituido (lo cual sólo debería llevarse a cabo sólo en términos del título cuarto de la Constitución Política mediante juicio político, o en su caso por los propios electores creando un mecanismo de democracia semidirecta bien establecido en donde los ciudadanos revocaran el mandato tomando en cuenta como causas para que se de una eventual destitución las acciones tomadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el ejercicio de su mandato en concordancia con lo prometido por dicho funcionario en su campaña política para llegar a dicho cargo), de inmediato se nombre por el Senado un Jefe de Gobierno sustituto, sin tomar en cuenta la posibilidad de convocar a nuevas elecciones (dependiendo el tiempo en que se haya llevado a cabo la destitución) para que termine el mandato un nuevo Jefe de Gobierno electo; para lo cual, en lo que se elige a éste, se debería nombrar a un Jefe de Gobierno interino o temporal como se haría en el caso de los Gobernadores de las demás Entidades Federativas y del propio Presidente de la República; o en su caso, si ya no hay tiempo de convocar a nuevas elecciones por haberse dado la destitución en los cuatro últimos años de

gobierno, entonces nombrar a un Jefe de Gobierno sustituto, pero a éste lo debería nombrar el congreso local, o sea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, atendiendo a que el Distrito Federal es una entidad plenamente autónoma, ya que ésta no depende mas de los Poderes Federales como en antaño, y goza de órganos propios de gobierno con plena jurisdicción local. Además, la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Senado, en opinión del autor, constituye un exceso de intervención de los Poderes Federales lesivo de la autonomía del Jefe de Gobierno, ya que como es sabido la tramitación del juicio político es una forma de responsabilidad asimilable, en donde la sanción también puede llegar a ser la destitución del funcionario por incurrir en responsabilidad oficial, administrativa o penal; por lo que el Jefe de Gobierno además de estar sujeto a dichas responsabilidades también está sujeto a un juicio que emita la cámara de Senadores en lo particular, respecto de causas ambiguas y meramente subjetivas<sup>90</sup> que derivan de temores políticos y no de razones jurídicas como se podrá ver a detalle más adelante en el apartado respectivo a las particularidades del estatus constitucional del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de éste mismo capítulo.

---

<sup>90</sup> Ver artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En lo relativo a las faltas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que se susciten durante el tiempo que ejerza sus funciones, el párrafo tercero, de la fracción I, de la base segunda, inciso C, del artículo 122 constitucional, establece dos tipos de faltas para el cargo de jefe de gobierno las temporales y las absolutas. En el caso de las faltas temporales del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el precepto constitucional antes invocado, establece en su parte conducente, que quedará encargado del despacho de los asuntos del Jefe de Gobierno el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En efecto, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 61, establece en su primer párrafo, que “... En caso de falta temporal que no exceda de treinta días naturales, el Secretario de Gobierno en funciones se encargará del despacho de los asuntos de la Administración Pública del Distrito Federal por el tiempo que dure dicha falta ...”. Esto es, las faltas temporales del Jefe de Gobierno, no serán mayores a treinta días, y la función ejecutiva en el Distrito Federal (mientras subsistan dichas faltas temporales), será desempeñada por el Secretario de Gobierno en funciones, situación que es lógica y acertada, tomando en cuenta que el Jefe de Gobierno electo dejará de desempeñar sus funciones por causas de fuerza

mayor (por ejemplo, que el Jefe de Gobierno tenga alguna enfermedad grave, o que haya sido sometido a alguna operación, entre otras) que no lo separan del cargo en forma definitiva, por lo que retomará sus funciones en un período de máximo treinta días, a partir de que inició la falta. No obstante lo anterior, el mismo artículo 61 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece en su parte conducente, que cuando la falta del Jefe de Gobierno sea superior a treinta días naturales se convertirá en absoluta y la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que concluya el período respectivo.

Dentro de las faltas temporales del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a su cargo, también se encuentra la licencia para separarse del cargo, lo cual se establece el artículo 122 constitucional en su inciso C, base segunda, fracción I, párrafo tercero, y que regula el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 62. Para que el Jefe de Gobierno se separe del cargo a través de la licencia, deberá solicitar ésta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y ésta a su vez, autorizar dicha licencia como parte de las facultades que le otorga el artículo 42 del propio Estatuto de Gobierno. El tiempo por el cual se podrá ausentar del cargo el Jefe de Gobierno del

Distrito Federal una vez que le fue concedida la licencia, es de no más de ciento veinte días, y al igual que en las faltas temporales de no más de treinta días, el encargado de suplir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el tiempo que tenga licencia para separarse del cargo, será el Secretario de Gobierno en funciones, situación que como ya se mencionó líneas arriba parece lógica y acertada, ya que la ausencia del Jefe de Gobierno es provisional y por lo tanto se requiere que la persona más cercana al Jefe de Gobierno electo continúe con el proyecto de gobierno que éste desempeña. Así mismo, el artículo 62 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que en caso de que al concluir el término de la licencia concedida el Jefe de Gobierno, no se presente a desempeñar el cargo, se reputara como falta absoluta y la Asamblea Legislativa nombrará un sustituto que concluya el encargo.

En lo relativo a las faltas absolutas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el párrafo tercero, de la fracción I, de la base segunda, inciso C, del artículo 122 constitucional, establece como regla general que en caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará a un sustituto que termine el encargo,

estableciéndose dicha regla general en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en los artículos 55, 61 y 62, en donde se mencionan algunos de los supuestos en los que se da la falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. A lo dispuesto en dicha regla general, no hay que perder de vista, que a pesar de que se establece, que en caso de falta absoluta del encargado de la administración pública en el Distrito Federal el órgano competente para designar a un Jefe de Gobierno sustituto, es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dicha disposición, no observa el momento en que pueda suscitarse la falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, toda vez, que sólo establece que la Asamblea Legislativa debe nombrar un Jefe de Gobierno sustituto en caso de falta absoluta por cualquier causa, lo cual resulta adecuado siempre y cuando la falta absoluta se presente al final del mandato o que sea imposible convocar a nuevas elecciones —atendiendo desde luego a que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es un órgano de elección popular—; y nunca se establece la posibilidad de que se convoque a nuevas elecciones en caso de que la falta absoluta del Jefe de Gobierno se presente al inicio de su mandato, nombrando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, un Jefe de Gobierno interino o provisional, mientras se llevan a cabo las elecciones para tener un nuevo Jefe de

Gobierno electo, lo que sería muy lógico, atendiendo a que el Jefe de Gobierno es un órgano constituido de elección popular, y a que si la falta absoluta de dicho funcionario se presenta al inicio del mandato, o bien, como lo veremos líneas más adelante dentro de éste mismo apartado, si la persona electa para desempeñar el cargo de Jefe de Gobierno ni siquiera protesta el cargo, es decir, que no toma posesión del mismo, resulta ilógico que inmediatamente se designe un sustituto al cargo que no fue protestado, por lo que en éste orden de ideas, resultaría adecuado que la ciudadanía volviera a elegir al Jefe de Gobierno, ya que en éste caso, al nombrar a un sustituto se podría vulnerar la decisión de los votantes; siendo dicha situación la que priva para el caso de falta absoluta de los Gobernadores de las Entidades Federativas y del Presidente de la República.

El párrafo tercero, de la fracción I, de la base segunda, inciso C, del artículo 122 constitucional, establece como falta absoluta al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la renuncia de éste a dicho cargo, y además hace mención a que dicha renuncia, sólo se aceptará por causas graves. Así mismo, dicho precepto constitucional —como ya se mencionó con anterioridad—, establece que cuando exista la renuncia como causa de falta

absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto. Al respecto, la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal incorporada en el artículo 122 constitucional como una de las causas con las que se toma en cuenta la falta absoluta al cargo de dicho funcionario, sólo hay que mencionar, que en dicho precepto constitucional no se precisa qué órgano debe aceptar la renuncia y calificar si las causas por lo que solicita su renuncia son realmente graves. Al respecto y no obstante que el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su fracción XXII, establece que es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno la que se aceptará sólo por causas graves; debería insertarse en el texto constitucional que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o Congreso Local, es el órgano encargado de conocer de la renuncia del titular del ejecutivo del Distrito Federal, misma que aceptará la renuncia previa calificación de la gravedad, de los motivos que provocaran la renuncia al cargo.

Por otra parte, cuando la Constitución o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mencionan la falta absoluta del Jefe de Gobierno, hay que tomar en cuenta, que por falta absoluta, se debe entender aquella que se presenta

cuando el Jefe de Gobierno no asistirá más a desempeñar su función pública, esto es, que la ausencia del titular del ejecutivo local, será permanente, por ejemplo, la muerte, o la incapacidad permanente de éste para desempeñar su cargo<sup>91</sup>. Sin embargo, además de las anteriores causas por las cuales se puede presentar la falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, enuncia cuatro supuestos en los que precisa los motivos por los que se considera una falta absoluta al cargo, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Al respecto, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dispone en la parte conducente del artículo 61, que en caso de que la falta —de carácter temporal— del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea superior a treinta días naturales se convertirá en absoluta y la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que concluirá el período respectivo; lo mismo ocurre para el caso de que el Jefe de Gobierno pida licencia para ausentarse de su cargo, y al concluir el tiempo otorgado por licencia para separarse del cargo (ciento veinte días), el Jefe de Gobierno no se presente a continuar con el

---

<sup>91</sup> Dichas causas para que se de la falta absoluta del Jefe de Gobierno, no están establecidas en forma textual en la Constitución ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo es fácil deducirlas por ser posibles.

desempeño de su mandato<sup>92</sup>; sobre este par de supuestos, es importante señalar que al convertirse la falta temporal del Jefe de Gobierno en definitiva o absoluta, siendo esto un motivo para que se lleve a cabo el nombramiento de un nuevo Jefe de Gobierno, no se toma en cuenta el momento en que se actualiza la falta absoluta del Jefe del Ejecutivo Local, para en su caso convocar a una nueva elección o de plano nombrar a un Jefe de Gobierno sustituto, —como se hace en las Entidades Federativas en el caso de que los Gobernadores de éstas, falten al desempeño de su cargo en forma definitiva o bien como se establece para el Presidente de la República—; esto es, la disposición en comento, no contempla la posibilidad de convocar a nuevas elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal (tomando en cuenta que dicho funcionario es de elección popular directa), si la falta definitiva se da al inicio del mandato, sino que sólo se limita a enunciar que en caso de que se actualicen los supuestos de faltas absolutas antes mencionadas, de inmediato, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal nombrará a un Jefe de Gobierno sustituto que termine el mandato, lo cual, es correcto siempre y cuando dichos supuestos que actualizan la falta absoluta, se susciten en los últimos años de gobierno del

---

<sup>92</sup> Ver artículo 62 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal vigente.

Jefe de Gobierno siendo por ello imposible convocar a nuevas elecciones; pero nunca nombrar un Jefe de Gobierno sustituto cuando se tiene el tiempo suficiente para convocar a una nueva elección.

El artículo 55 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece dos motivos más por los que se actualiza la falta absoluta del Jefe de Gobierno, al disponer lo siguiente:

“... ARTÍCULO. 55.- Si al comenzar un período no se presentase el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 5 de diciembre, cesará, sin embargo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuyo período haya concluido, se reputará como falta absoluta y se encargará desde luego de la Jefatura de Gobierno, el Secretario de Gobierno en funciones, hasta en tanto la Asamblea Legislativa nombre al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sustituto que terminará el encargo...”

Lo primero que hay que hacer notar en relación a lo que establece el artículo 55 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es que tiene una pésima redacción, lo que causa confusión en el lector y además genera

lagunas en la interpretación de la ley; ya que por ejemplo, no se sabe si lo que se reputa como falta absoluta, es la ausencia del Jefe de Gobierno electo que debería iniciar su período y no se presenta, o la falta del Jefe de Gobierno que concluyó su mandato, nombrando para éste caso la Asamblea Legislativa un sustituto para que termine un encargo que ya ha concluido lo cual parece un absurdo. Por lo anterior, se tomará como base para el análisis de las dos últimas causas por las cuales se da la falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal<sup>93</sup>, la interpretación que da Joel Carranco Zúñiga al artículo 55 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; quien al respecto dice:

“Si al comenzar un período no se presenta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 5 de diciembre, se reputa como falta absoluta y se encarga desde luego de la Jefatura de Gobierno, el Secretario de Gobierno en funciones, hasta en tanto la Asamblea Legislativa nombre al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sustituto que termine el encargo”.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> La falta del Jefe de Gobierno electo al inicio de su mandato, y la circunstancia de que la elección no estuviere hecha y declarada el 5 de diciembre.

<sup>94</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen jurídico del Distrito Federal. Op. Cit. Pág. 83.

Tanto para el supuesto de falta del Jefe de Gobierno electo al inicio de un período, como para el caso de que la elección no estuviere hecha y declarada el 5 de diciembre; se considera que si bien es cierto que en ambos casos se genera una falta absoluta de persona alguna que pueda desempeñar la función ejecutiva en el Distrito Federal, resulta incoherente que de actualizarse dichos supuestos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal nombre a un Jefe de Gobierno sustituto, cuando el Jefe de Gobierno que eligió la ciudadanía ni siquiera rindió protesta o más aún cuando ni siquiera se ha realizado la elección de dicho funcionario; ya que con ello se rompe con la regla general de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea electo por votación universal, libre directa y secreta, tal y como lo establece el artículo 122 constitucional en su párrafo cuarto, toda vez, que aún no llevándose a cabo la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa siendo un órgano de gobierno, puede nombrar a un sustituto para que termine un mandato que ni siquiera ha iniciado, ni ha sido conferido formalmente a ninguna persona, olvidando y pasando por alto la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal, así como lo dispuesto en la Constitución a cerca de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe ser electo popularmente. En efecto, como se puede observar, a todas luces

lo que se quiere evitar en caso de que se actualicen los supuestos de falta absoluta que establece el artículo 55 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es realizar la elección en caso de que ésta no se hubiere llevado a cabo, o bien en el caso de que el Jefe de Gobierno electo no se presente al inicio de su mandato, se evita realizar una nueva elección, lo cual al parecer del autor resulta un error, ya que como se ha mencionado lo más lógico, es realizar una nueva elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con el fin de no ir en contra de la voluntad ciudadana y crear en su caso un gobierno ilegítimo desde su inicio. Por lo tanto, lo que sería correcto, que se estableciera tanto en la Constitución como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en relación con el supuesto de que al comenzar un período no se presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, es que, atendiendo a que el Jefe de Gobierno es un órgano constituido autónomo y de elección popular, en primer lugar dicha falta se declarara como falta absoluta del Jefe de Gobierno electo, por lo tanto y tomando en cuenta que la falta absoluta se configura al inicio de un período, realizar nuevamente la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, convocando a ésta inmediatamente de que se configure dicho supuesto; así mismo, en lo que llevan a cabo las elecciones y se tenga un nuevo Jefe de Gobierno electo, la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal debería nombrar a un Jefe de Gobierno interino para que lleve a cabo la función ejecutiva en la entidad. Así mismo, en el caso de que la elección no estuviere hecha y declarada el 5 de diciembre; lo adecuado sería llevar a cabo la elección del Jefe de Gobierno a la brevedad posible, nombrando, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal un Jefe de Gobierno interino para que se encargue de despachar los asuntos de la administración pública del Distrito Federal mientras se realiza la elección del nuevo Jefe de Gobierno, en el entendido de que al concluir el mandato del anterior Jefe de Gobierno el 5 de diciembre, no existe un Jefe de Gobierno electo, y por lo tanto alguien tiene que encargarse de la función ejecutiva en el Distrito Federal.

Por último, como ya se demostró durante el desarrollo de este apartado, cabe señalar que a pesar de que la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal es un órgano local de elección popular, aún quedan muchas lagunas tanto en la Constitución como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para que la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal sea respetada, no sólo para elegir a dicho poder constituido, sino también para que en su caso retirar a éste de su cargo; o bien, en los casos de falta

absoluta, en los que se puedan llevar a cabo nuevas elecciones del Jefe de Gobierno tomar en cuenta la voluntad de los ciudadanos, la cual finalmente, le da legitimidad al gobierno que encabeza el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al ser éste un órgano de gobierno autónomo en dicha entidad, el cual, dicho sea de paso se encuentra limitado y en cierta forma anulado por otros órganos constituidos, especialmente los de carácter federal.

### **C. LA FUNCIÓN EJECUTIVA Y LAS FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

El párrafo cuarto del artículo 122 constitucional, establece que “... El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad ...”, esto es, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el encargado de llevar a cabo la función ejecutiva en dicha entidad; así mismo, es el titular del conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal, en

el Distrito Federal, los cuales conforman la administración pública en dicha entidad<sup>95</sup>, y dicho sea de paso la constituyen como una entidad autónoma.

Sólo con el afán de comprender en forma concreta, en qué consiste el desempeño de la función ejecutiva, es necesario saber a qué se refieren dos conceptos fundamentales que definen por sí solos a ésta, los cuales son parte fundamental en el presente análisis. Por una parte se encuentra el concepto de Poder Ejecutivo y por otra el de Jefe de Gobierno o Gobernador de los cuales se desprende lo siguiente:

“**poder ejecutivo** Una de las tres grandes áreas o ramas en que se divide el poder estatal. Es la rama encargada de aplicar y hacer que se cumplan las normas del ordenamiento jurídico nacional, así como impulsar la política del Estado...”<sup>96</sup>

“**Jefe de Gobierno.** I. Es la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas de Estado; de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el órgano legislativo; de ejercer las

---

<sup>95</sup> Véase, artículo 3º fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

<sup>96</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de ciencia política. Tomo II, Editorial Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997, Pág. 297.

funciones coactivas del poder, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre las fuerzas políticas...”<sup>97</sup>

En efecto, con base en los anteriores conceptos, la función ejecutiva, que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal está obligado a desempeñar como parte del mandato conferido por los ciudadanos de la entidad, siendo el titular del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, consiste principalmente, en la aplicación y el hacer cumplir ordenamientos jurídicos de naturaleza local y federal, así como la definición de políticas relativas al Distrito Federal para evitar o dar solución a problemas que subsistan en la Entidad.

Es de hacer notar, que a pesar de que la reforma política de 1996 a las estructuras de gobierno del Distrito Federal, dio creación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como órgano local, titular de la función ejecutiva en la entidad,<sup>98</sup> éste no es el único órgano que desempeña dicha función, ya que el Poder Ejecutivo Federal, conserva importantes atribuciones de competencia local en el Distrito Federal, lo que

---

<sup>97</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo F-L—IV. Editorial Porrúa-UNAM, México, 2002, Pág. 711.

<sup>98</sup> Artículo 122 Constitucional.

evidentemente impide que el Jefe de Gobierno sea un órgano plenamente autónomo, y obstaculiza el desempeño de la función ejecutiva local, ya que otro órgano de naturaleza federal puede intervenir e incluso vetar diversas decisiones que el ejecutivo local pretenda adoptar, situaciones que se analizarán en el siguiente apartado, sin embargo es necesario mencionar, con objeto de tener en claro, que a pesar de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública de la entidad, la función ejecutiva local no es exclusiva de éste, sino que en el desempeño de la misma también interviene el Presidente de la República<sup>99</sup>, lo que resulta contradictorio, en virtud de que si con motivo de una reforma se están creando órganos propios de gobierno para el Distrito Federal, por qué no darles plena autonomía gubernativa, tal y como lo marca la teoría del federalismo.

Así pues, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el desarrollo de sus funciones

“... ejecuta las leyes expedidas por el congreso de la Unión para el D.F. y las que emita la Asamblea Legislativa [...], teniendo en cuanto a estas

---

<sup>99</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 402-404.

últimas la facultad reglamentaria, de veto suspensivo y la de iniciativa, (exclusiva tratándose del presupuesto de egresos y la de la ley de ingresos). Tiene también designación de magistrados del TSJ con aprobación de la Asamblea y de uno de los integrantes del consejo de la judicatura del D.F...”<sup>100</sup>

siendo éstas, las principales facultades y obligaciones, sobre las cuales tiene sus cimientos la función ejecutiva del titular del gobierno local, las cuales derivan de diversos ordenamientos jurídicos, como lo son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Entrando específicamente al estudio de las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, previstas en nuestra Constitución Política, el artículo 122, inciso C, base segunda, fracción II; menciona como facultades y obligaciones del titular del ejecutivo local, las siguientes:

---

<sup>100</sup> Ibidem. Pág. 403.

“... a).- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b).- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c).- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d).- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e).- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f).- Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes ...”

Además de las anteriores facultades del Jefe de Gobierno, que cita expresamente el artículo 122 constitucional en el inciso C, base segunda, fracción II; el propio artículo 122 constitucional dentro de la base primera, fracción V, inciso b), tercer párrafo establece como facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la de iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la cual se lleva a cabo cada año, y la Asamblea Legislativa, debe examinar, discutir y aprobar. Así mismo, en la base cuarta, fracción I, segundo párrafo, del artículo 122 constitucional, se dispone que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de designar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea Legislativa, en el caso de que existan vacantes. De igual forma la base cuarta, fracción II, del artículo en comento establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tiene la facultad de nombrar a un miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Como se puede observar las facultades del Jefe de Gobierno que enuncia la Constitución, encuadran la competencia local, y son propias del Poder Ejecutivo de una Entidad Federativa autónoma, sin embargo como se verá mas adelante existen circunstancias que impiden que la función ejecutiva en el Distrito Federal, sea plenamente autónoma.

Tal como lo prevé el inciso f), de la fracción II, de la base segunda, del inciso C, del artículo 122 constitucional, que establece que además de las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal previstas por la Constitución Política, se observarán las que establezcan el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y otras leyes; por lo que es necesario, revisar las facultades del Jefe de Gobierno que están contenidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo cual, a continuación se expondrán las facultades del Jefe de Gobierno que establece el primer ordenamiento enunciado, y posteriormente se examinarán las facultades de dicho funcionario, contenidas en el segundo ordenamiento legal enunciado.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 67 menciona expresamente como obligaciones y facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes:

“... I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

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

V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito

Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;

VI. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;

VII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto;

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

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

X. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;

XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;

XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

El Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente;

XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;

XIV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;

XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

XVI. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer período ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;

XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del período respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

XIX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes;

XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;

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

Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y

obligaciones específicas del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva;

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

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

XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;

XXIV. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;

XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;

XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;

XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:

a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;

c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y

d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;

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

XXIX. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;

XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables; y

XXXI. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos ...”

Además de las facultades referidas de manera expresa por el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dentro del mismo ordenamiento, se encuentran contenidas de forma aislada distintas facultades y

obligaciones del Jefe de Gobierno, tales como las que a continuación se mencionan:

- El artículo 9 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, menciona como facultad del Jefe de Gobierno, el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con la ratificación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- El artículo 42, fracción XXVII, párrafo segundo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece como facultad del Jefe de Gobierno, presentar ante la Asamblea Legislativa, la solicitud de remoción de los Jefes Delegacionales cuando éstos hayan incurrido en las causas graves.<sup>101</sup> Así mismo, la fracción XXVIII, del mismo artículo y ordenamiento legal, le da facultades al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para proponer a la Asamblea Legislativa, a los sustitutos que concluyan el período del encargo, en caso de ausencia definitiva de los

---

<sup>101</sup> Las causas graves a que se refiere, están enunciadas expresamente en el artículo 108 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Jefes Delegacionales. Dichas facultades también se mencionan en el artículo 108 del Estatuto de Gobierno.

- De la misma forma, el artículo 51 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su fracción II, menciona que el Jefe de Gobierno tiene la facultad de pedir a la Comisión de Gobierno del órgano legislativo local, que convoque a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa.

- El artículo 70 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que el Jefe de Gobierno tiene facultades para acordar con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes al Distrito Federal, la constitución integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación 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. Así mismo, se establece, que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede suscribir convenios con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes al territorio del Distrito Federal, de conformidad con

las bases establecidas por las comisiones metropolitanas, para determinar 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 antes mencionadas; mismos que deberán ser difundidos entre los ciudadanos, y las autoridades responsables de su cumplimiento, para que se conozcan sus alcances y contenido.<sup>102</sup>

- Otra de las facultades aisladas del Jefe de Gobierno, contenidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es la de expedir los Reglamentos Interiores de las Unidades Administrativas.<sup>103</sup>

- El artículo 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dispone como facultad del Jefe de Gobierno, la creación de órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine; pudiendo nombrar y remover libremente a los titulares de dichas dependencias.

---

<sup>102</sup> Ver artículo 75 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

<sup>103</sup> Ver artículo 88 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- El artículo 93 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su párrafo tercero, establece que: “...Tomando en cuenta la mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, el Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue en los Jefes Delegacionales la facultad de otorgar concesiones de servicios públicos que tengan efecto dentro de la Delegación...”

- Como facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se establece también la de suscribir convenios con la Federación, relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>104</sup>

- El artículo 98 del Estatuto de Gobierno, menciona como una facultad más del Jefe de Gobierno, el que éste puede crear a través de un decreto, organismos descentralizados en el Distrito Federal.

- El artículo 107 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece como una facultad más del Jefe de Gobierno, autorizar las

---

<sup>104</sup> Ver artículo 94 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

ausencias de los Jefes Delegacionales mayores de quince días y que no excedan de noventa días.

- El mismo 107 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece como facultad del Jefe de Gobierno, proponer a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quien deba sustituir a los Jefes Delegacionales que falten a su cargo por un período mayor a noventa días.

- El artículo 108 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala como una de las facultades del Jefe de Gobierno, la de proponer a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la destitución de los Jefes Delegacionales, por las causas que allí se enuncian.

Una vez que ya fueron comentadas las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, contenidas en el Estatuto de Gobierno, toca el turno de revisar las facultades de dicho funcionario en la Ley Orgánica De La Administración Pública Del Distrito Federal, la cual contempla las siguientes:

- Convocar a reuniones de secretarios y demás servidores públicos, cuando se trate de definir o evaluar la política de la Administración Pública del Distrito Federal en materias que sean de la competencia de éstos o de varias dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal (Artículo 4).

- Delegar a servidores públicos subalternos, facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal que correspondan originalmente al Jefe de Gobierno, excepto aquellas que por disposición jurídica no sean delegables, mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión (Artículo 5).

- Crear mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal (Artículo 5).

- El Jefe de Gobierno, tiene la facultad de concesionar los servicios públicos del Distrito Federal —mismos que tiene a su cargo—, lo cual se debe realizar a través de una declaratoria que emita el propio Jefe de Gobierno, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita (Artículo 12).

- Designar a los servidores públicos que participarán en el Comité de Trabajo para la determinación de la división territorial a que se refiere el artículo 109 del Estatuto de Gobierno (Artículo 13).

- Promulgar, publicar, y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Así mismo, cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión (Artículo 14).

- Emitir reglamentos, decretos y acuerdos sobre las leyes que emita la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Artículo 14).

- Elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y los someterá a la consideración del Presidente de la República (Artículo 14).

- Nombrar y remover libremente a los titulares de las Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, así como a los titulares de Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Oficialía Mayor y la Contraloría General del Distrito Federal; de la misma forma, puede nombrar y remover libremente a los Directores Generales de Organismos Descentralizados del Distrito Federal, a los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria. (Artículos 18, 53 y 58).

- Celebrar convenios de coordinación de acciones con el Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, con los gobiernos estatales y con los municipales. Así mismo, podrá celebrar convenios de concertación con los sectores social y privado (Artículo 20).

- Resolver lo procedente, cuando exista duda sobre la competencia de alguna dependencia o cuando exista controversia sobre la competencia de dos o más dependencias (Artículo 21).

- Crear por decreto organismos descentralizados (Artículo 40).

- Aprobar la participación del Gobierno del Distrito Federal, en empresas de participación estatal mayoritaria, ya sea para su creación o para aumentar su capital o patrimonio, y, en su caso, adquirir todo o parte de éstas. Dicha aprobación también será indispensable para constituir o aumentar fideicomisos públicos. (Artículo 44).

- Autorizar la participación de las Delegaciones Políticas en fideicomisos públicos (Artículo 44).

- Para el caso de que las Delegaciones Políticas participen en fideicomisos públicos, el Jefe de Gobierno podrá autorizar, que la participación mayoritaria de servidores públicos de la Administración

Pública Local, se constituya a través de los servidores públicos de la delegación que corresponda (Artículo 46).

- Revocar los fideicomisos públicos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita (Artículo 66).

- Revocar los fideicomisos auxiliares de las delegaciones, pudiendo delegar esta facultad en los Jefes Delegacionales (Artículo 66).

De la lectura de las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal citadas anteriormente, se desprende que la mayoría de éstas, atienden a la jurisdicción local del Jefe de Gobierno como jefe del ejecutivo local; por lo que podríamos considerar al Jefe de Gobierno, un órgano constituido autónomo, de una entidad del mismo estatus. Sin embargo, a pesar de que el Jefe de Gobierno es un órgano que formalmente parece autónomo, en la realidad no lo es ya que lo podríamos encuadrar

como semiautónomo, toda vez, que en el desempeño de sus funciones, aún sigue habiendo interferencia de los Poderes Federales en el desarrollo de las mismas, sobre todo del Presidente de la República, y más aún dicho Poder Ejecutivo Federal, conserva facultades en materia local, las cuales deberían pertenecer al Jefe de Gobierno, atentos a la jurisdicción local de una Entidad Federativa como lo es el Distrito Federal. De la misma forma, si se examinan con atención las facultades del Jefe de Gobierno antes mencionadas, podemos encontrar incongruencias y contradicciones de distintos ordenamientos con respecto al desarrollo de determinada función del Jefe de Gobierno, o bien disposiciones que minimizan el estatus político del jefe del ejecutivo local, en atención a la supuesta autonomía gubernativa de que está investido, y de la misma manera, se observan facultades del Jefe de Gobierno que son inconstitucionales, o bien que actos desempeñados por el mismo, en ejercicio de sus funciones, constitucionalmente no son válidos. Todos esos detalles se analizarán brevemente a continuación.

Primeramente, diremos que tanto en la Constitución Política, como en el Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del

Distrito Federal, establecen como una de las facultades principales del Jefe de Gobierno, la de emitir reglamentos, decretos y acuerdos—subordinados a las leyes que emita la Asamblea Legislativa—, para proveer la exacta observancia de las leyes. Ésta facultad, es típica de todos y cada uno de los titulares del Poder Ejecutivo o Gobernadores de todas las Entidades Federativas que integran el Estado mexicano, así como del Presidente de la República a nivel federal. Dichos reglamentos, decretos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; para que tengan validez y sean obedecidos, deben ser refrendados por el Secretario de Gobierno local correspondiente, dependiendo de la materia que trate el reglamento, decreto o acuerdo; según lo establecido por los artículos 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.<sup>105</sup> Esto es, el refrendo en cuestión “...es un elemento formal del que depende la validez del acto, de tal suerte que la ausencia de aquél, afecta la obligatoriedad de éste...”<sup>106</sup> y consiste en la convalidación del reglamento, decreto y acuerdo; emitido por el titular del ejecutivo local, a través de la rúbrica que plasmen en el mismo

---

<sup>105</sup> Lo mismo ocurre con los reglamentos, decretos y acuerdos emitidos por el Presidente de la República. Ver artículo 92 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>106</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 407.

el Secretario o Secretarios del Gobierno Local dependiendo la materia que trate el acto refrendado.<sup>107</sup> En efecto, aunque el refrendo de reglamentos, decretos y acuerdos subordinados esté contemplado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 90) y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 14), ni el artículo 122 constitucional que es el precepto constitucional que establece la organización gubernativa del Distrito Federal, ni algún otro precepto constitucional, establece como regla general que dichos actos deban ser refrendados por algún servidor público del gobierno del Distrito Federal, o bien, que señale que se deba estar a lo dispuesto en otros ordenamientos jurídicos como podría ser el caso del Estatuto de Gobierno o de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Luego entonces, tanto el artículo 90 del Estatuto de Gobierno, como el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, mismos que contemplan el refrendo de reglamentos, acuerdos y decretos expedidos por el Jefe de Gobierno, son normas anticonstitucionales, ya que

---

<sup>107</sup> Es de mencionar, que ni el Estatuto de Gobierno, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, explican en qué consiste el refrendo, sin embargo, basados en la práctica y en lo establecido por el artículo 92 constitucional que hace referencia al refrendo de reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, se explica en que consiste el refrendo.

como se ha mencionado carecen de base constitucional, y por lo tanto el refrendo de los actos multicitados es inconstitucional, por lo que se desprende, que para que los reglamentos, decretos y acuerdos; expedidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sean válidos y obligatorios no se requiere el refrendo de los Secretarios de Gobierno, a pesar de que así lo establezca el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Cabe señalar, que el refrendo no es una facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino que es un elemento de validez de un acto realizado por el mismo, que en su caso sería obligación de los Secretarios de Gobierno locales; por lo que la omisión de mencionar el refrendo de reglamentos, decretos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Constitución, no se puede subsanar, señalando que el refrendo sea una de las demás atribuciones que confieren la constitución y las leyes al Jefe de Gobierno, tal y como lo establece el artículo 122 constitucional, apartado C, base segunda, fracción II, inciso f); en consecuencia, las normas contenidas tanto en el Estatuto de Gobierno (artículo 90) como en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 14), son anticonstitucionales, por lo que es necesario incluir en la Constitución Política, especialmente dentro

del artículo 122, la regla general que determine lo relativo al refrendo como un acto que le da validez y obligatoriedad a actos emitidos por el Jefe de Gobierno, para que lo establecido en las leyes secundarias a cerca del refrendo sea constitucionalmente válido; o bien, quitar en definitiva cualquier disposición legal a cerca del refrendo, y que los reglamentos, decretos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno, sean válidos sin el refrendo de ningún funcionario público local. Dicha reforma constitucional es necesaria, toda vez, que

“Sin duda, el poder judicial federal podría encontrarse en un futuro muy próximo, ante la dificultad de resolver sobre la anticonstitucionalidad de un reglamento del D.F., por ejemplo, ya fuese por falta de refrendo, exigencia que no podría sustentarse en la constitución, o bien, por la presencia del refrendo, sin base constitucional y por ende, ante la intervención en el acto de un funcionario no facultado u obligado constitucionalmente en cuanto a su convalidación”.<sup>108</sup>

Por otra parte, una de las obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que no tiene razón de ser, es la establecida por el artículo 67 fracción IV del Estatuto de Gobierno, a cerca de que el Jefe de Gobierno

---

<sup>108</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 409.

formule proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, sometiéndolos a la consideración del Presidente de la República para que éste los publique y los ejecute. En efecto, la anterior facultad u obligación para el Jefe de Gobierno, no tiene sentido que la ejerza ni que la desempeñe dicho funcionario, toda vez que en principio resulta ocioso que el Congreso de la Unión pueda legislar (aunque esto sea sólo en algunas materias) para el Distrito Federal cuando ésta entidad tiene un órgano legislativo propio como lo es la Asamblea Legislativa, la cual en atención a que es un órgano constituido local debería legislar en su totalidad las materias relativas al Distrito Federal, no dejando lugar a que un órgano constituido de carácter federal legislara en materias que por lógica de nuestra forma de gobierno deben ser de competencia local —como sí se hace a la inversa—, recordando que en nuestro sistema de organización política la jurisdicción y competencia local y federal son distintas, por lo que no se entiende la invasión de jurisdicciones como una deficiencia en el desarrollo de la función legislativa en el Distrito Federal que a su vez afecta el desempeño de la función ejecutiva en dicha entidad y que la convierte —junto con sus órganos de gobierno— en una Entidad Federativa sólo

formalmente autónoma. Luego entonces, por obvias razones el Jefe de Gobierno sólo debería emitir reglamentos subordinados de leyes de naturaleza local, expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien debiera ser el único órgano legislativo que emitiera leyes relativas al Distrito Federal; y por consecuencia el Presidente de la República en igualdad de circunstancias sólo debería emitir reglamentos subordinados de leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión; esto toda vez que en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no se respeta la distribución de competencias y jurisdicciones en materias federal y local respecto del Distrito Federal, de acuerdo con nuestro sistema de organización política, además con ello se minimiza el estatus de los órganos constituidos del Distrito Federal, y respecto de la función ejecutiva en el Distrito Federal existe incertidumbre a cerca de quien es el órgano constituido que ejerce realmente dicha función, ya que por una parte se señala al Jefe de Gobierno como el titular del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, y por otra el Presidente de la República minimiza las funciones de naturaleza local del Jefe de Gobierno, aunado al desarrollo de facultades del poder legislativo federal en materia local.

Con relación, a lo dispuesto como facultad u obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la fracción IX del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es de mencionar que dicha disposición señala como facultad u obligación del Jefe de Gobierno, proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; esto mas que una facultad u obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es una facultad del Presidente de la República respecto de la función ejecutiva en el Distrito Federal ya que sólo éste tiene la facultad de nombrar y remover a un órgano de naturaleza local —lo cual debería hacer el Jefe de Gobierno—, con lo cual el Poder Ejecutivo federal, limita el actuar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal inmiscuyéndose en decisiones de jurisdicción local y no federal, que aunque el ejecutivo local proponga en éste caso, el nombramiento o remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, el que decide éstas es el ejecutivo federal. Lo anterior resulta incomprensible, ya que nuevamente se deja de observar que los órganos federales deben tener jurisdicción y competencia federal y no local, ya que ésta última debería ser exclusiva de

los gobiernos locales, lo cual es el caso, ya que tratándose del nombramiento o remoción del titular de un organismo como lo es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, es claro que a quien le correspondería hacer el nombramiento o la remoción del Presidente de dicho organismo, sería al ejecutivo local y no al federal, y no estar supeditado a la decisión del Presidente de la República, ya que a éste debería tener facultades o conocer asuntos en materia federal, por lo que el hecho de que el Jefe de Gobierno no designe de manera directa al funcionario en cuestión es tan irreverente como si el propio Jefe de Gobierno nombrara y removiera al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a cualquier funcionario federal, ya que invadiría su jurisdicción y competencia que como se ha repetido sólo debe ser local, o sea en el Distrito Federal.

Como se hizo mención líneas arriba, la circunstancia de minimizar las facultades Jefe de Gobierno como titular de la administración pública en el Distrito Federal, frente al Presidente de la República, desemboca en un inadecuado ejercicio de la función ejecutiva en el Distrito Federal por no ejercerse ésta sólo por un órgano de gobierno de naturaleza local (Jefe de

Gobierno o Gobernador) plenamente autónomo<sup>109</sup>; lo cual se repite una y otra vez cuando revisamos las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y nos damos cuenta que algunas de éstas, están supeditadas al Presidente de la República. Lo anterior se reafirma con lo establecido tanto en la Constitución Política, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, respecto de la propuesta que se envía al Congreso de la Unión, para que autorice los montos de endeudamiento para el Distrito Federal. En efecto, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en la fracción XIV del artículo 67, como obligación o facultad del Jefe de Gobierno, el someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para que a su vez el Presidente de la República apruebe y envíe al Congreso de la Unión dicha propuesta de los montos de endeudamiento<sup>110</sup>. Como se puede observar, nuevamente el

---

<sup>109</sup> A esto se le debe adherir, que el Distrito Federal es ya una Entidad Federativa por tener órganos propios de gobierno, y que en la actualidad ha dejado de ser en esencia un Distrito, Zona o Entidad Federal ya que al menos en el papel, el desempeño del gobierno de dicha entidad ya no depende directamente de los Poderes Federales. Ver inciso A, del presente capítulo en ésta misma obra.

<sup>110</sup> Cabe señalar que en el mes de diciembre de 2003, el diputado del Partido Acción Nacional (PAN) Miguel Ángel Toscano, presentó una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley General de Deuda Pública en la cual de aprobarse por el pleno del Congreso, se daría facultad a la Asamblea Legislativa del

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal relega al Jefe de Gobierno respecto del Presidente de la República, acerca de una función que debería ser exclusiva del primero sin la interferencia del segundo por tratarse de asuntos de carácter local, ya que la autorización de un determinado monto de endeudamiento para el Distrito Federal solamente interesa a quien va a gastar las sumas de dinero que sean autorizadas en el Distrito Federal y sólo beneficiaría a los habitantes de dicha entidad, ya que dichas sumas de dinero autorizadas en los montos de endeudamiento sólo se invierten en el Distrito Federal; por lo tanto al ser el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el titular de la administración pública en la entidad y quien va a destinar al gasto público del Distrito Federal dichas sumas de dinero, por mera lógica y

---

Distrito Federal, para aprobar los montos de endeudamiento de la capital tal como se hace en las demás Entidades Federativas. Dicha iniciativa fue aprobada el 12 de mayo de 2004 en comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y Puntos Constitucionales; así mismo, el día 21 de julio de 2004, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad un dictamen en el que se apoya la mencionada iniciativa de reforma, por lo que para la eventual reforma sólo falta la aprobación del la Comisión del Distrito Federal, del Pleno de la Cámara de Diputados y las legislaturas locales. No obstante lo anterior, la propuesta de los montos de endeudamiento para el Distrito Federal siguen en los mismos términos que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Constitución Política, sólo que se presentarían ante la Asamblea Legislativa para su aprobación. Ver nota informativa número 761 de las actividades del día 21 de julio de 2004, publicada en la página de internet <http://comunicacion.diputados.gob.mx/videos/210704/htm#01>, consultada el día 23 de julio de 2004 a las 15:00 horas.

en el entendido de que es el titular del Poder Ejecutivo en la entidad, debería ser el propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien directamente y sin el visto bueno del Presidente de la República presentara ante el órgano legislativo correspondiente la propuesta de los montos de endeudamiento, correspondiendo la aprobación de dichos montos de endeudamiento al órgano legislativo. Así mismo, lo establecido por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se traduce en una facultad u obligación del Jefe de Gobierno limitada o más aún nulificada, en función de que la propuesta o proyecto final que se presenta ante el órgano legislativo para que sea aprobado, es la que autoriza o emite el Presidente (lo cual es totalmente ilógico por tratarse de asuntos del Distrito Federal y no de la federación), razón por la cual la elaboración y envío de la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, más que una facultad del Jefe de Gobierno es una facultad del Presidente de la República en el Distrito Federal, tal como lo establece el artículo 122 constitucional, inciso B, fracción III, con lo que como se ha comentado, es una limitante a la autonomía del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto del desarrollo de la función ejecutiva del mismo, ya que el Presidente de la

República interviene en asuntos evidentemente de interés local y no federal. De la misma forma, la circunstancia de que el envío y visto bueno de la propuesta de los montos de endeudamiento para el Distrito Federal sea una facultad del Presidente y no del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es totalmente incongruente con lo establecido por el artículo 122 constitucional, inciso C, base primera, fracción V, inciso b), tercer párrafo; y en la fracción XII, del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que establecen como facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; esto toda vez que no es comprensible que tanto en el caso de la propuesta de montos de endeudamiento como en el caso de la iniciativa de la ley de ingresos y presupuesto de egresos del Distrito Federal, se trata de los recursos públicos para dicha entidad; sin embargo, para los casos de iniciativa de la ley de ingresos y presupuesto de egresos del Distrito Federal es una facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular del Poder Ejecutivo, y en contraposición, tratándose de la solicitud de montos de endeudamiento necesarios para financiar el gasto público del Distrito Federal, la propuesta no la hace en forma directa el Jefe de

Gobierno aún cuando es un asunto de naturaleza local que sólo debería incumbir a éste, limitando al titular de la administración pública del Distrito Federal a elaborar básicamente un proyecto de la propuesta correspondiente.

En otro orden de ideas, con respecto a las facultades que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad pública, así como el nombramiento de los funcionarios públicos encargados de la procuración de justicia y de la seguridad pública; existen incongruencias entre lo establecido por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y lo establecido por la Constitución Política o incluso en los articulados de cada uno de los ordenamientos existen confusiones al respecto, que además presentan al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como un órgano parcialmente autónomo o semiautónomo. En efecto, el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal relativo a las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dispone en su fracción VII que dicho funcionario tiene como facultad de nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, sin embargo, dicha facultad no la ejerce en forma directa el Jefe de Gobierno, toda vez que ésta disposición es

incongruente con lo establecido en el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 122 inciso D constitucional, ya que en estos dos últimos preceptos se menciona que el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal corre a cargo del Jefe de Gobierno, pero con la aprobación del Presidente de la República, razón por la cual la decisión última recae en el titular del ejecutivo federal, pues el que aprueba la determinación tomada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es finalmente el Presidente de la República. Luego entonces, el titular del ejecutivo federal es quien realmente nombra y remueve de su cargo al Procurador General de Justicia del Distrito Federal<sup>111</sup>, situación que al parecer del autor, es incongruente con el sistema federal que tiene nuestro país, esto, toda vez que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, es un órgano de naturaleza, jurisdicción y competencia locales, ya que se encarga principalmente de la persecución de los delitos del orden común cometidos dentro del territorio del Distrito Federal; y que por lo tanto pertenece a la administración pública de la entidad, razón por la cual resulta inadmisibles que el titular del ejecutivo federal mantenga referida

---

<sup>111</sup> Situación que se presenta de esa forma en la práctica. Lo mismo pasa con el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, con base en el artículo 122 inciso E, 115 fracción VII de la Constitución Política, y 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

atribución ya que es un órgano evidentemente federal y con ello se minimiza la autonomía en las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal —que deben ser sólo en materia local— con respecto al Presidente de la República, ya que el nombramiento y destitución de dicho servidor público debe corresponder al Jefe de Gobierno por ser éste el titular de la administración pública local y quien debe ser el responsable directo de la procuración de justicia y la seguridad pública en el Distrito Federal, lo cual es típico en cualquier otra Entidad Federativa del Estado federal mexicano, atendiendo a la autonomía de las Entidades Federativas sin intervención alguna de los poderes de la unión. De la misma forma, y con relación a las facultades que tiene el Jefe de Gobierno en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, el artículo 122 inciso C, base segunda, fracción II, inciso e); así como el artículo 67 fracción XX, establecen que es facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ejercer funciones de dirección de los servicios de seguridad pública del Distrito Federal, sin embargo, a pesar de ello, nuevamente encontramos que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se encuentra subordinado al Presidente de la República en materia de seguridad pública, toda vez que el responsable directo de la fuerza pública en dicha entidad, es precisamente éste último, en atención a los artículos

122 inciso E constitucional, y 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con relación al artículo 115 fracción VII de la Constitución Política, en donde se establece que el mando de la fuerza pública del Distrito Federal corresponde al Presidente de la República en atención a que reside habitualmente en la entidad, otorgándole en consecuencia, la facultad de nombrar y remover libremente al Secretario de Seguridad Pública local quien tiene el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal. Esto, en consideración del autor es incongruente en varios sentidos, en primer lugar, porque el Presidente de la República no debería ser el que tenga el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal tal como lo establece el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 constitucional, debido a que ésta entidad ya tiene órganos propios de gobierno que no deben depender más de los Poderes de Federales y por el contrario deben ejercer sus funciones autónomamente, en especial el Jefe de Gobierno que es el titular de la administración pública y a quien debería corresponder el mando de la fuerza pública, así mismo, la designación del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal que establecen los artículos 122 inciso E constitucional, y 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; no debe ser facultad del Presidente de la República sino del Jefe de Gobierno del

Distrito Federal, toda vez que el Secretario de Seguridad Pública es un miembro que integra el gabinete del ejecutivo local y por tanto un funcionario público de naturaleza local, en virtud de que tiene a su cargo la policía del Distrito Federal, la cual sólo actúa en beneficio de los habitantes de dicha entidad y dentro del territorio de la misma, por lo tanto, es una policía de naturaleza local que debe estar al mando del ejecutivo local por ser aquella un ente de carácter administrativo, y éste el que conoce a detalle los problemas de inseguridad de la entidad. En éste orden de ideas, el Presidente de la República quien es el titular del ejecutivo federal, sólo debería intervenir en asuntos de competencia meramente federal y de carácter internacional, dejando en éste caso que el Jefe de Gobierno se encargue en forma total del gobierno del Distrito Federal<sup>112</sup>, incluyendo la seguridad pública y la procuración de justicia en la entidad evitándose así la incertidumbre y dualidad de competencias respecto a la función ejecutiva en el Distrito Federal; por lo que el Presidente de la República debe encargarse

---

<sup>112</sup> Esto tomando en cuenta que resulta absurdo que el Distrito Federal tenga órganos propios de gobierno y éstos sigan supeditados a los Poderes Federales, especialmente tomando en cuenta que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dejó de ser desde hace bastante tiempo un órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo Federal, para convertirse como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el titular de la administración pública del Distrito Federal, encargado de llevar a cabo la función ejecutiva en la entidad.

sólo de la seguridad pública y procuración de justicia a nivel federal, designando y removiendo libremente al Procurador General de la República y al Secretario de Seguridad Pública Federal —quien se encarga de la Policía Federal Preventiva—. En segundo lugar, si bien es cierto que el artículo 115 fracción VII de nuestra Constitución Política dispone, que el ejecutivo federal debe tener el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, dicha premisa es sólo un reflejo del presidencialismo que ha reinado en nuestro país a lo largo de su historia, en atención a enaltecer la figura presidencial y de los Poderes Federales frente a los poderes de las Entidades Federativas incluyendo el Distrito Federal que hasta hace algunos años era una zona federal dependiente de los mismos. Dicha circunstancia que prevé el artículo 115 constitucional raya en el autoritarismo e incongruencia con la esencia del sistema federal mexicano (que por cierto establece el mismo artículo constitucional), que consiste en la distribución de competencias de “... cada órgano o grupo de órganos de gobierno, [que] ejercen sus atribuciones (federales, estatales o municipales), sin intervención del nivel de gobierno inmediato superior y sin dependencia de ninguna naturaleza para el desempeño de las mismas, quedando al realizarlas, exclusivamente sometidas a la constitución federal

y al orden normativo que de ella emana”<sup>113</sup>, lo cual no se cumplimenta en esa disposición toda vez que el Presidente de la República interfiere en atribuciones de competencia local tal como la de tener el mando de la fuerza pública en la entidad, la cual debería corresponder al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por ser éste el titular del ejecutivo local, y no al Presidente de la República por tener competencia federal. Esto, tomando en cuenta que como ya se apuntó al inicio del presente capítulo cuando se analizó la naturaleza jurídica del Distrito Federal, la circunstancia de que el Presidente de la República resida en Distrito Federal, o en cualquier Entidad Federativa, no es razón para que éste tenga facultades en materia local ya que existe un órgano para ello (Jefe de Gobierno), por lo que la residencia del ejecutivo federal en el Distrito Federal, no es razón para que éste tenga el mando de la fuerza pública, y mucho menos para que nombre y remueva libremente al funcionario público encargado de la misma tal como lo establecen los artículos 122 inciso E constitucional, y 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los cuales derivan del párrafo segundo de la fracción VII del artículo 115 constitucional, toda vez que el Presidente de la

---

<sup>113</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural. Op. Cit. Pág. 168.

República como es obvio, se encarga de asuntos de materia federal, lo que quiere decir que tiene jurisdicción y competencia federal en el rubro de seguridad pública, por lo que es ocioso y contradictorio que dirija la seguridad pública local, en atención a la autonomía de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, las cuales tienen órganos propios de gobierno, y que en consecuencia el mando de la fuerza pública y el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública de Distrito Federal deben ser facultades del Jefe de Gobierno por ser facultades típicas del titular del ejecutivo local (como en cualquier Entidad Federativa). Por lo anterior, tanto el mando de la fuerza pública como el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública local a favor del Presidente de la República que establecen los artículos 115, 122 inciso E constitucional, y 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, resultan ser inoperantes y ociosos, toda vez que con ello se viola el principio de autonomía de las Entidades Federativas incluyendo desde luego al Distrito Federal, apuntando con relación a esta entidad que no sirve de nada que actualmente tenga su propio Poder Ejecutivo si es limitado en su actuar, por lo que debe existir una buena coordinación entre la federación y los órganos locales del Distrito Federal en materia de seguridad pública (y también en el rubro de

procuración de justicia), respetándose así la jurisdicción y competencia de ambos niveles de gobierno. Otra incongruencia en materia de seguridad pública y procuración de justicia con respecto a las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que ilustra de manera contundente la ausencia de distribución de competencias entre el ejecutivo local y el federal; y que a su vez demuestra una vez más la interferencia del ejecutivo federal en asuntos que deberían de ser de la competencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es la referente a que no es posible que el Presidente de la República nombre y remueva tanto al Procurador General de Justicia como al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y estos sean miembros del gabinete del ejecutivo local, lo cual es incongruente con el modelo de Estado federal, y se nota claramente la intervención del ejecutivo federal en aspectos que notoriamente deberían pertenecer al ejecutivo local con respecto a el nombramiento y remoción de dichos funcionarios.

El artículo 108 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece la destitución de los Jefes Delegacionales a cargo de la Asamblea Legislativa, al respecto el Jefe de Gobierno tiene como una de sus facultades, la de

proponer al órgano legislativo local la remoción de aquellos, basándose en las causas que el propio artículo establece. Dicha facultad tanto de la Asamblea Legislativa como del Jefe de Gobierno del Distrito Federal es ilógica e incongruente si tomamos en cuenta que los Jefes Delegacionales son de elección popular, luego entonces, no es posible, que tal y como se ha mencionado al respecto de la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se lleve a cabo la destitución autocrática de dichos Jefes Delegacionales por una autoridad, cuando quien los eligió fueron los ciudadanos de la demarcación política correspondiente, ya que en su caso la destitución del determinado Jefe Delegacional y la elección de otro en su lugar, correspondería únicamente a los propios ciudadanos y no a los órganos del gobierno local del Distrito Federal, por lo que no tiene sentido que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tenga la facultad de proponer a la Asamblea Legislativa la destitución de los Jefes Delegacionales y dicho sea de paso que el órgano legislativo local pueda en su caso destituir a dichos funcionarios electos por votación universal.

Como se puede observar, hasta este momento se han citado en forma analítica las deficiencias que existen en las facultades y obligaciones que

actualmente tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, poniendo en evidencia las circunstancias y motivos por los que dicho funcionario local, titular del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal no goza de plena autonomía gubernativa, estando dicha autonomía incompleta y limitada principalmente por el Poder Ejecutivo Federal, que goza e interfiere en facultades de materia local que deberían pertenecer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, atendiendo al sistema federal mexicano en el cual se da plena autonomía gubernativa a los órganos constituidos de a las entidades federativas integrantes de la federación. No obstante que anteriormente se han analizado las facultades y obligaciones que actualmente tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, existen facultades que dicho funcionario local desempeña sin ningún fundamento constitucional ni legal<sup>114</sup>, y de la misma forma está impedido para desempeñar otras que serían propias de la función ejecutiva local y que no están incluidas ni en la Constitución Política, ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para hacer del ejecutivo local un órgano de gobierno totalmente autónomo<sup>115</sup>. Al respecto, el ejecutivo local del Distrito Federal, se encuentra emitiendo desde la

---

<sup>114</sup> Emisión de Bandos, Ordenanzas y Reglamentos Autónomos o de Policía y Buen Gobierno.

<sup>115</sup> Como son la facultad de conceder indultos a reos sentenciados por delitos del orden común.

reforma política de 1996 una serie de actos como los reglamentos autónomos o de policía y buen gobierno (no derivados de leyes expedidas por la Asamblea Legislativa); bandos y ordenanzas administrativos, sin que estos estén regulados por la Constitución Política o por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y en consecuencia por ninguna ley derivada, por lo que la emisión y contenido de dichos reglamentos autónomos, bandos y ordenanzas son inconstitucionales e ilegales, y en consecuencia no tienen ninguna validez.

En efecto, los llamados reglamentos autónomos o de policía y buen gobierno, son definidos por la Enciclopedia Jurídica Mexicana Del Instituto De Investigaciones Jurídicas De La Universidad Nacional Autónoma De México de la siguiente forma:

“REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO. I. Es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los

particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo.”<sup>116</sup>

Como se puede observar de la anterior definición, los reglamentos de policía y buen gobierno, no están subordinados a ninguna ley expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esto es, son reglamentos gubernativos autónomos expedidos unilateralmente por el jefe del ejecutivo local<sup>117</sup> especialmente “...en materia de tránsito, parques y jardines, mercados y rastros, giros mercantiles, uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra, seguridad pública, abasto y distribución de alimentos, comercio en la vía pública, etc., etc...”<sup>118</sup>; y a diferencia de los reglamentos subordinados a las leyes los cuales emite el Jefe de Gobierno del Distrito Federal —y que están regulados en el artículo 122, inciso C, base segunda, fracción II, inciso b) y por el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su fracción II— no están regulados ni en el texto constitucional, ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ni en

---

<sup>116</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo Q-Z. Editorial Porrúa-UNAM, México, 2002, Pág. 169.

<sup>117</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Págs. 407-409.

<sup>118</sup> *Ibidem*. Pág. 390.

alguna ley secundaria que emane de dichos ordenamientos; sin embargo, el gobierno del Distrito Federal, encabezado desde el 5 de diciembre de 1997 por un Jefe de Gobierno, se encuentra emitiendo hasta la fecha dichos reglamentos autónomos o de policía y buen gobierno, no obstante que éstos no se encuentran regulados constitucionalmente, lo que los convierte en reglamentos carentes validez, ya que, aunque la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal regulen la emisión por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de reglamentos subordinados a las leyes que emita la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los reglamentos autónomos o de policía y buen gobierno son diferentes a aquellos; y es preciso insistir en que pese a su inconstitucionalidad, los reglamentos de policía y buen gobierno se siguen emitiendo por el gobierno del Distrito Federal, precisamente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Por lo tanto, y dada la evidente inconstitucionalidad de los reglamentos gubernativos autónomos o de policía y buen gobierno en cuanto a su emisión por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es necesario contemplar como facultad del propio Jefe de Gobierno local, tanto en la Constitución Política como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la emisión de esos reglamentos, a fin de que tengan validez y sustento constitucional. Cabe señalar, que con

relación a los reglamentos de policía y buen gobierno, cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal emite uno de éstos invoca como fundamento de la facultad que tiene para emitir reglamentos el artículo 122, inciso C, base segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política, y el artículo 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, disposiciones que evidentemente resultan inaplicables, en virtud de que las mismas son fundamento de la emisión de reglamentos subordinados a las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y no de la expedición de reglamentos gubernativos autónomos (que como se ha señalado no existe regulación constitucional ni legal), razón por la cual es necesario considerar como facultad del Jefe de Gobierno la emisión de dichos reglamentos autónomos. Finalmente, es conveniente señalar que el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su fracción XIII, señala en su parte conducente que es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social, etcétera; con ello podría decirse que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para emitir los reglamentos de policía y buen gobierno también llamados autónomos, sin

embargo, como se desprende del anterior concepto de dichos reglamentos, éstos además de que deben ser emitidos por una autoridad administrativa (como lo es el Jefe de Gobierno) y no legislativa, no tendría ningún caso que la Asamblea Legislativa se dedicara a emitir reglamentos en las materias antes dichas siendo su facultad principal la creación de leyes, tomando en cuenta que además el artículo 42 fracción XIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no especifica de que forma puede normar dichas materias la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que no se puede considerar que dicho órgano legislativo tenga la facultad expresa para emitir los reglamentos gubernativos autónomos, ya que la Asamblea Legislativa no ha emitido un solo reglamento de éste tipo, pero en el caso de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tuviera esa facultad sería ilógico toda vez que en dado caso la emisión de esos reglamentos pertenece al titular del ejecutivo local como autoridad administrativa.

Por otra parte, y entrando al tema de la emisión de bandos, es importante señalar que como ya se había apuntado son disposiciones que no están reguladas en el texto constitucional ni en el Estatuto de Gobierno del

Distrito Federal, y sin embargo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los ha emitido sin que le esté permitido hacerlo.

Los bandos “... son formas de publicación de determinadas decisiones que en uso de sus facultades adoptan los funcionarios públicos. Actualmente son empleados principalmente por las autoridades municipales para hacer del conocimiento público un mandato o una prohibición dirigido a la no muy numerosa población asentada en un territorio no muy extendido. El bando o edicto se coloca físicamente en los lugares visibles de los edificios públicos (palacio municipal)...”<sup>119</sup> o actualmente se difunde por diferentes medios masivos de comunicación como lo son el internet<sup>120</sup>, la radio o la televisión, o como ya es tradicional en la Gaceta o Periódico oficial de la entidad de que se trate. Dichos actos de autoridad, son emitidos por el titular del gobierno estatal o municipal<sup>121</sup> de las Entidades Federativas, con el fin de informar a la población de diversas determinaciones adoptadas por el titular del gobierno que se trate, por ejemplo la prohibición de bebidas

---

<sup>119</sup> Ibidem. Pág. 391.

<sup>120</sup> Ver página web [www.comsoc.df.gob.mx/noticias/bandos.html](http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/bandos.html), consultada para ésta investigación el 26 de julio de 2004.

<sup>121</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Págs. 390-395.

embriagantes en días como el 15 y 16 de septiembre. En efecto, desde el 6 de diciembre de 2000, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en su carácter de titular de la administración pública en la entidad, ha emitido veintitrés bandos<sup>122</sup>, en los que informa a la ciudadanía que se han adoptado diversas determinaciones meramente de carácter administrativo para preservar el orden público en el Distrito Federal; sin embargo, a pesar de que la emisión de los bandos en el Distrito Federal contribuye a una mejor administración gubernamental, dichos bandos informativos, formalmente carecen de validez, por no tener sustento constitucional, estatutario o legal, que los regule, por lo que los 23 bandos emitidos hasta la fecha por el gobierno del Distrito Federal, son anticonstitucionales, y carentes de validez y obligatoriedad. Así mismo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal rebasa su esfera competencial al emitir dichos bandos informativos, toda vez que no se contempla dentro de sus facultades u obligaciones la de emitir dichos actos de autoridad; por lo tanto, es necesario, incorporar al texto constitucional la emisión de bandos, como una facultad más del Jefe de

---

<sup>122</sup> Ver página web [www.comsoc.df.gob.mx/noticias/bandos.html](http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/bandos.html), en donde se publican los 23 bandos emitidos por el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador; consultada para ésta investigación el 26 de julio de 2004.

Gobierno del Distrito Federal, contribuyendo con ello en primer lugar a dotar a éste órgano de gobierno de plena autonomía gubernativa, y en segundo lugar dotar de obligatoriedad y validez a los multicitados bandos informativos.

Con relación a las ordenanzas, cabe señalar que éstos son “...actos de autoridad que reúnen las mismas características que la ley, salvo una, que es la de la duración de su vigencia. En efecto, son actos generales, abstractos, impersonales, obligatorios, pero no permanentes, a diferencia en cuanto a esto último, de la ley...”<sup>123</sup>, estos actos al igual que los bandos son emitidos típicamente por autoridades administrativas no sólo en las entidades federativas de nuestro país, sino también en otros países como por ejemplo Francia y España<sup>124</sup>, por ser disposiciones transitorias o temporales que en el caso de que el órgano legislativo que corresponda lo considere pertinente las adoptaría y se les dotaría de permanencia para que se convirtieran en leyes. Al respecto, dichos actos de autoridad no se encuentran regulados ni en la Constitución ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como

---

<sup>123</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 391.

<sup>124</sup> Idem.

una de las facultades u obligaciones del Jefe de Gobierno, y aunque dicho funcionario desde la reforma política de 1996 no ha emitido una sola ordenanza, el autor del presente trabajo considera que la emisión de ordenanzas debería ser facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para fortalecer no sólo su autonomía gubernativa, sino también para que éste pueda normar aunque sea de forma temporal, por ejemplo, materias como el comercio informal, el cual cada vez crece más en la capital del país —sobre todo en fin de año— y se encuentra tímidamente regulado.

Por último y con relación al indulto o perdón que se otorga en materia penal a reos sentenciados, es pertinente decir, que es una facultad que pertenece exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo de cada Entidad Federativa tratándose de sentenciados por delitos del orden común, y al Ejecutivo Federal tratándose de sentenciados por delitos del fuero federal. Sin embargo, en el Distrito Federal, dicha facultad no se encuentra regulada a favor del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que dicho funcionario lo otorgue a sentenciados por delitos del orden común, a pesar de ser éste el titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública en la entidad, sino que, según el artículo 89 fracción XIV, dicha facultad corresponde al

Presidente de la República, situación que es totalmente ilógica ya que con ello se minimiza el estatus de titular del ejecutivo local que tiene el Jefe de Gobierno, limitando una vez más la autonomía gubernativa que éste pudiera tener respecto del gobierno de la entidad. Se considera importante, que en atención a que el Jefe de Gobierno, es un órgano de gobierno propio del Distrito Federal y titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad, es necesario incorporar como facultad del mismo la concesión de indultos por lo que respecta a los reos sentenciados por delitos del orden común, por ser una cuestión del fuero común, que debe ser sólo de su competencia, con lo que a su vez se fortalecería la autonomía gubernativa y las facultades de dicho órgano de gobierno local, tal como sucede con los gobernadores de las demás entidades federativas.

#### **D. LÍMITES DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA DEL JEFE DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Como se ha podido observar a lo largo del presente trabajo, la función ejecutiva en el Distrito Federal llevada a cabo por el Jefe de Gobierno, es incompleta en cuanto al desempeño de sus atribuciones, ya que muchas de

las atribuciones en materia local deberían ser competencia del Poder Ejecutivo local, están siendo desempeñadas por el Poder Ejecutivo Federal o bien éste interviene en el actuar del Jefe de Gobierno, con lo cual se limita de una manera importante el accionar del ejecutivo local y se vulnera el principio de autonomía gubernativa, tomando en cuenta que como ya se demostró, el Distrito Federal es ya una Entidad Federativa por tener órganos de gobierno propios. En consecuencia, a continuación se enunciarán en forma concreta, las principales facultades en materia local que conserva el Presidente de la República en el Distrito Federal, las cuales constituyen un obstáculo para lograr la autonomía gubernativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular de la administración pública y del poder ejecutivo en la entidad, lo que a su vez constituye un límite en su actuar.

En primer lugar, es importante mencionar que el artículo 122 constitucional en su párrafo primero, dispone en su parte conducente, que el gobierno del Distrito Federal además de estar a cargo del Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; está a cargo de los Poderes Federales, por lo que se faculta como autoridad con competencia local en el Distrito Federal, al Presidente de la República, por

ser éste integrante de los Poderes Federales, dotándolo al mismo tiempo de atribuciones propias del Poder Ejecutivo local en la capital de la República; esto, a pesar de estar instituido como titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública del Distrito Federal el Jefe de Gobierno; situación que al parecer del autor es un absurdo, toda vez que desde el momento en que se instituyeron órganos de naturaleza local para el Distrito Federal, es porque estos deben gozar de autonomía gubernativa<sup>125</sup> dejando de depender el gobierno local, de los Poderes Federales; en concreto, si el resultado de la reforma política del Distrito Federal de 1996 desembocó en la creación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular del Poder Ejecutivo local, es ocioso, que a éste no se le otorgue autonomía gubernativa plena, y tenga jurisdicción compartida con el Presidente de la República, basándose para ello en el estigma de que el Distrito Federal es una entidad federal por residir en su territorio los Poderes Federales, cuando ya se demostró, que esa premisa es falsa y que desde el momento en que dicha entidad cuenta con órganos propios de gobierno, es ya una Entidad Federativa que debe

---

<sup>125</sup> Tomando en consideración el sistema federal que nos rige, en donde se genera una marcada distribución de competencias en materias local y federal.

estar bajo el mando de éstos, especialmente en el desempeño de la función ejecutiva.

Tanto en el texto de la Constitución Política, como en del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se prevén importantes facultades a favor del Ejecutivo Federal en el Distrito Federal. Con base en lo establecido por dichos ordenamientos, es preciso señalar que en el Distrito Federal el Presidente de la República

“...inicia leyes ante el Congreso de la Unión en las materias en que éste mantiene competencia local, ejerce la facultad reglamentaria en relación a estas leyes, envía al legislativo federal la propuesta de los montos de endeudamiento del gobierno del D.F., tiene bajo su responsabilidad la procuración de justicia y la seguridad pública en la ciudad ( nombra al procurador general y al jefe de la policía preventiva y los remueve libremente) y propone al Senado a la persona que substituya al jefe de gobierno en caso de su destitución.”<sup>126</sup>

además, mantiene la facultad de conceder indultos a reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal. Al respecto, a continuación

---

<sup>126</sup> Ibidem. Pág. 402.

se realizará una mención particular de cada una de las anteriores facultades del Presidente de la República en el Distrito Federal:

**1. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al Distrito Federal, y la emisión de reglamentos con relación a esas leyes.**

Esta facultad, se encuentra enunciada en el artículo 122, inciso B, fracción I constitucional, así como, en el artículo 32 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 67 fracción IV en cuanto a la facultad reglamentaria. Es importante señalar que las materias que son competencia del Congreso de la Unión para legislar en el Distrito Federal y en las cuales el Presidente de la República tiene la facultad de iniciativa y reglamentaria<sup>127</sup>, son todas aquellas que no le están expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa —ya sea en el artículo 122, inciso C, base primera, de la Constitución Política; o bien en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal—, por ejemplo, la emisión,

---

<sup>127</sup> Cabe destacar que el Presidente de la República ya no tiene facultad de iniciar leyes ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como anterior a la reforma de 1996 estaba previsto en el texto constitucional. Ver FLORES MOLINA, Oscar. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Pág.73.

reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que aunque es un ordenamiento de carácter local es emitido por el Congreso de la Unión lo que dicho sea de paso resulta incomprensible en el entendido de que el Distrito Federal tiene en la Asamblea Legislativa su propio órgano legislativo. En efecto, al ser la iniciativa de leyes y reglamentación de estas, una facultad del Presidente de la República, derivada de la facultad que a su vez tiene el Congreso de la Unión de legislar en materia local para el Distrito Federal, el autor considera que una y otra facultades conferidas tanto al Presidente de la República como al Congreso de la Unión, deben ser eliminadas, tomando en cuenta que el Distrito Federal tiene un Poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial locales; lo que le da carácter de Entidad Federativa, y por lo cual no se tiene necesidad de que los Poderes Federales intervengan en el gobierno del Distrito Federal, ya sea para legislar o para iniciar leyes y reglamentarlas —o cualquier otra actuación que tenga que ver con la función ejecutiva, legislativa o judicial en el Distrito Federal—, por lo que además de omitir la facultad de iniciativa y reglamentación de leyes competencia del Congreso Federal, debe ser omitida también la facultad de que el órgano legislativo federal, legisle en cualquier materia de carácter local para el Distrito Federal, limitándose a la

materia federal dentro de las atribuciones que le marca el artículo 73 constitucional, quedando entonces la competencia para legislar como lo establece el artículo 124 de la propia Constitución Política, es decir, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga facultades en materia local y legisle en todo lo relativo al Distrito Federal, quedando impedida de legislar en materia federal o ejercer facultades expresamente conferidas al Congreso de la Unión en el artículo 73 constitucional; con lo que se lograría una adecuada distribución de competencias (materia federal y local), y se constituiría al Distrito Federal como una Entidad Federativa realmente autónoma, en donde sus órganos constituidos tendrían competencia local sin que éstos, fueran subordinados e interferidos por los Poderes de la Unión. Luego entonces, el ejecutivo federal encabezado por el Presidente de la República, sólo iniciaría y reglamentaría leyes federales, excluyéndose la iniciativa y reglamentación de leyes relativas al Distrito Federal depositándose esta solamente en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**2. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.**

Esta facultad, se encuentra enunciada en el artículo 122, inciso B, fracción IV constitucional, así como, en el artículo 32 fracción V, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Al respecto de ésta facultad del ejecutivo federal en el Distrito Federal, y con el afán de no repetir puntos de vista, nos pronunciamos de la misma forma que en la facultad inmediata anterior comentada.

### **3. Proponer al Senado a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en caso de remoción.**

Esta facultad, se encuentra enunciada en el artículo 122, inciso B, fracción II constitucional, así como, en el artículo 32 fracción I, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Como se puede intuir por el contenido de la facultad del Presidente de la República en análisis, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal siendo el titular del ejecutivo local, y además siendo electo por votación popular, puede ser removido de su cargo por la cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el

Distrito Federal<sup>128</sup>, dicha remoción puede ser solicitada por el Presidente de la República haciendo del conocimiento del Senado las presuntas causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en la entidad, en los términos que señalan los artículos 28 y 65 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Al respecto, se considera que el Presidente de la República no debe estar legitimado para solicitar la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, toda vez que en su caso los que deberían exigir la remoción de dicho funcionario local deberían ser los propios ciudadanos que lo eligieron —ya sea por incumplimiento a sus promesas de campaña electoral o bien por actuar en contra de los intereses de los ciudadanos— a través de la inclusión de algún sistema de democracia semidirecta o bien a través de juicio político o declaración de procedencia emitida la Cámara del Congreso de la Unión que corresponda, como consecuencia de la denuncia de cualquier ciudadano o del Ministerio Público Federal o Local. Ahora bien, el autor de ésta obra considera que en caso de que se diera la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como resultado de un juicio político o declaración de

---

<sup>128</sup> Ver Artículo 122, inciso F de la Constitución Política; y 27, 28, 46, 65 y 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

procedencia, o bien a solicitud de los propios ciudadanos —como se propone—, de igual forma la propuesta para quien deba sustituirlo o bien la sustitución propia del mismo, no debe correr a cargo del Presidente de la República, sino que dependiendo del momento en que se diera la remoción correspondería en primer lugar a los partidos políticos postular candidatos para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y llevarse a cabo una nueva elección; o en su caso el órgano legislativo local designar a un sustituto que termine el cargo; todo esto con el fin de respetar la elección democrática que los ciudadanos del Distrito Federal hacen del Jefe de Gobierno, y distinguir claramente las competencias local y federal que deben tener los poderes de la unión y los del Distrito Federal, así como marcar la autonomía gubernativa de los poderes locales; evitando situar a los Poderes Federales por encima de los locales invadiendo la autonomía gubernativa que éstos deberían tener, en especial en el desarrollo de la función ejecutiva en el Distrito Federal.

**4. 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 e informar anualmente al Congreso sobre el ejercicio esos recursos al rendir la Cuenta Pública.**

Esta facultad, se encuentra prevista en el artículo 122, inciso B, fracción III constitucional, así como, en el artículo 32 fracciones III y IV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe someter a consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública<sup>129</sup>. Se considera que dicha facultad no debe pertenecer al Presidente de la República, sino al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en virtud de que es el titular del gobierno del Distrito Federal y dicha facultad es propia de quien ejerce la función ejecutiva en cualquier Entidad Federativa; así mismo, se considera que tanto la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, el envío de ésta al órgano legislativo que aprueba dichos montos, así como el informe anual sobre el uso de dichos recursos al órgano legislativo; deben ser responsabilidad del titular del ejecutivo local, toda vez que éste es quien ejerce el gasto público en el Distrito Federal. De la misma forma, es

---

<sup>129</sup> Ver artículo 67 fracción XIV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

importante proponer que el órgano legislativo local encargado de autorizar los montos de endeudamiento y de recibir el informe sobre su utilización debe ser la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por ser el órgano legislativo local que aprueba Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, tal y como lo indica la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley General de Deuda Pública, presentada ante la Cámara de Diputados en el mes de diciembre de 2003, la cual fue aprobada el 12 de mayo de 2004 en comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y Puntos Constitucionales; así mismo, el día 21 de julio de 2004, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad un dictamen en el que se apoya la mencionada iniciativa de reforma, por lo que para la eventual reforma sólo falta la aprobación del la Comisión del Distrito Federal, del Pleno de la Cámara de Diputados y las legislaturas locales; y con ello se daría facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para aprobar los montos de endeudamiento de la capital tal como se hace en las demás Entidades Federativas.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Ver nota informativa número 761 de las actividades del día 21 de julio de 2004, publicada en la página de internet <http://comunicacion.diputados.gob.mx/videos/210704/htm#01>, consultada el día 23 de julio de

## **5. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.**

Esta facultad del Presidente de la República, tiene su fundamento en el artículo 122 inciso D, constitucional, con relación al artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Al respecto de la mencionada facultad a cargo del Presidente de la República, es importante señalar que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, es un órgano de naturaleza, jurisdicción y competencia locales, toda vez, que se encarga principalmente de la persecución de los delitos del orden común cometidos dentro del territorio del Distrito Federal; lo que lo hace un funcionario de la administración pública de la entidad, la cual encabeza el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien a su vez es el titular de la función ejecutiva en la misma; razón por la cual es ilógico que si el Procurador del Distrito Federal es un órgano local de persecución del delito, sea el Presidente de la República quien lo nombra y lo remueve de su cargo, situación que resulta ociosa e ilógica, partiendo de la base de que el Distrito Federal tiene en el Jefe de Gobierno un órgano que desempeña la

---

2004 a las 15:00 horas.

función ejecutiva y que puede nombrar y remover sin problema alguno a los funcionarios del gobierno de la entidad, y que se le debe respetar al Jefe de Gobierno la competencia local que debe tener sin estar supeditado al Presidente de la República quien tiene competencia federal. En efecto, la facultad en cuestión debe establecerse sólo a favor del Jefe de Gobierno del Distrito Federal debido a las funciones en materia local del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como por el carácter de integrante de la administración pública del Distrito Federal; por lo que en consecuencia se debe omitir la facultad de nombrar y remover a dicho funcionario local a favor del Presidente de la República.

#### **6. Nombrar y remover al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.**

Esta facultad del Presidente de la República, tiene su fundamento en el artículo 122 inciso E, constitucional, así como, en el artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Consideramos que dicha facultad, debe ser eliminada a favor del Presidente de la República, y establecerse como facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en virtud, de que el Secretario de Seguridad

Pública del Distrito Federal, quien es el titular de la policía de la entidad; además de ser un órgano administrativo local que se encarga de la seguridad pública de los ciudadanos del Distrito Federal; su competencia no es federal sino sólo local, por lo cual acordes a la lógica y a la autonomía de las entidades federativas de nuestro sistema federal, y tomando en cuenta que el Distrito Federal ya es una de éstas por tener órganos propios de gobierno; dicho encargado de la seguridad pública en el Distrito Federal debe ser un órgano de la administración pública local nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal por ser también parte de su gabinete, tomando en cuenta que a pesar de los múltiples convenios de carácter político actualmente concertados entre el jefe del ejecutivo federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los cuales el primero refrenda el nombramiento y remoción del titular de la seguridad pública<sup>131</sup> en el Distrito Federal, esto tanto en el texto constitucional como en el Estatuto de Gobierno sigue siendo facultad del Presidente de la República por lo que sigue siendo un límite importante para el desempeño de la función ejecutiva en el Distrito Federal a cargo del Jefe de Gobierno.

---

<sup>131</sup> FLORES MOLINA, Oscar. La reforma política del Distrito Federal. Op. Cit. Pág. 74.

## **7. Pertenece el mando directo de la seguridad pública en el Distrito Federal.**

Esta facultad del Presidente de la República, tiene su fundamento en los artículos 122 inciso E, 115 fracción VII, de la Constitución Política, así como, en los artículos 34 y 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Según el artículo 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las facultades del Presidente de la República, en materia de seguridad pública del Distrito Federal —con las cuales se le otorga el mando de la misma—, son además de nombrar y remover libremente al servidor público que la tenga a su cargo, las siguientes:

- Ser informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad.
- Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre la disposición de la fuerza pública; y el ejercicio de funciones de seguridad pública.

- En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública.

- Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo.

Consideramos que todas y cada una de las facultades en materia de seguridad pública que tiene el Presidente de la República en el Distrito Federal, deberían ser exclusivas del Jefe de Gobierno dejando de ejercer funciones sólo de dirección para tener funciones de mando, tomando en cuenta que éste último es el titular del Poder Ejecutivo local, y que aunque el artículo 115 fracción VII, establezca que ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, dicha disposición es una contrariedad con nuestro sistema federal y con la distribución de competencias que caracterizan a este —que al mismo tiempo otorgan autonomía gubernativa a las entidades federativas que integran la federación—, ya que es increíble que el Poder Ejecutivo federal se haga cargo de la seguridad pública del Distrito Federal, cuando

ésta entidad ya tiene sus propios órganos de gobierno, a quienes se les puede dotar por supuesto, de plena autonomía gubernativa para ejercer dicha acción de gobierno; ya que no tiene ningún caso que el Distrito Federal tenga su propia policía y sus propios órganos de gobierno, si el mando de la seguridad pública la sigue ejerciendo el Presidente de la República; lo cual sonaría lógico siempre y cuando el Distrito Federal no tuviera órganos de gobierno, y este dependiera de exclusivamente de los Poderes Federales como antes de la reforma constitucional de 1988 y subsecuentes, en donde se presentaba al Distrito Federal como una entidad o zona federal en la cual los Poderes Federales y en especial el Presidente de la República ejercía la jurisdicción local y federal simultáneamente sin que existieran órganos propios de gobierno para dicha entidad; luego entonces hoy en día el mando de la fuerza pública debe pertenecer —como en las demás entidades federativas— al Jefe de Gobierno del Distrito Federal titular del ejecutivo local, aunque subsista la residencia del ejecutivo federal en el territorio del Distrito Federal, de tal forma que el Jefe de Gobierno ejerza funciones de seguridad pública, pudiendo disponer de la fuerza pública estableciendo programas de seguridad pública y procuración de justicia con el Secretario de Seguridad Pública y Procurador General de

Justicia del Distrito Federal respectivamente, a quienes debería nombrar y remover libremente; lo cual podría llevarse a cabo con un adecuado sistema de coordinación con la federación, y con otras entidades; tal y como lo dispone el artículo 21 constitucional. Con lo anterior se lograría que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tuviera dentro de su competencia el mando de la seguridad pública del Distrito Federal, la cual es una facultad meramente local por tratarse de cuidar la seguridad de los ciudadanos del Distrito Federal y preservar el orden público en la entidad, con lo cual se fortalecería la autonomía gubernativa de dicho funcionario por reforzar sus facultades en materia local, pero a su vez, se dotaría de mayor responsabilidad al mismo, para que lleve a cabo bajo su mando la disminución de la delincuencia que hoy en día está desatada, evitando con ello pretextos absurdos a cerca de que la falta de seguridad pública se deben a que no está dentro de su competencia dirigir la fuerza pública en el Distrito Federal, o que esto le corresponde al Presidente de la República, con los que generalmente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la actualidad evade sus responsabilidades de otorgar a los ciudadanos del Distrito Federal calidad en los servicios de seguridad pública y procuración

de justicia; así como la disminución gradual de la delincuencia en el territorio del Distrito Federal.

#### **8. Conceder indultos a reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.**

Esta facultad del Presidente de la República, tiene su fundamento en el artículo 89 fracción XIV constitucional, con relación a los artículos 122 inciso B, fracción V, de la Constitución Política; y 32 fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Al respecto de ésta facultad, que conserva el Presidente de la República en materia local en el desarrollo de la función ejecutiva, es pertinente decir, que la facultad de conceder indultos a reos sentenciados por delitos del orden común, es una facultad de todos los gobernadores de las entidades federativas del país quienes son titulares del Poder Ejecutivo local en cada entidad; subsistiendo para el Presidente de la República otorgar el indulto o perdón a sentenciados por delitos del fuero federal. En ese orden de ideas, el autor de ésta obra, considera que al igual que en las demás entidades federativas del país, en el Distrito Federal debería estar regulada a favor del Jefe de Gobierno del Distrito Federal la facultad de conceder indultos a reos

sentenciados por delitos del fuero común, ya que dicha facultad es propia del ejecutivo local y el Jefe de Gobierno es titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal (establecido así tanto en la Constitución Política como en el Estatuto de Gobierno); además de que atentos a la distribución de competencias (local y federal), el indulto por delitos del orden común es una facultad de carácter local que debe corresponder al titular del Poder Ejecutivo local, o sea al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; dejando en manos del Presidente de la República el indulto sólo para sentenciados por delitos del fuero federal.

En suma, y derivado del análisis de las facultades que conserva el Presidente de la República en el Distrito Federal, consideramos que es necesario que se eliminen todas ellas con la finalidad de que no interfiera ni limite de alguna forma el actuar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular del Poder Ejecutivo de esa entidad; ejerciendo aquel, la función ejecutiva con competencia sólo en materia federal, abocándose a desempeñar las facultades que determina el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, por lo tanto encomendar al Jefe de Gobierno las facultades que aún conserva el Presidente de la

República en el Distrito Federal, ejerciéndolas en forma exclusiva; con lo que consecuentemente se fortalecen las facultades del titular del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal dotándolo de plena autonomía gubernativa, sin que dicho funcionario público esté subordinado o materialmente anulado en el desempeño de sus funciones por el titular del ejecutivo federal.

## **E. PARTICULARIDADES DEL ESTATUS CONSTITUCIONAL DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

En el presente apartado, únicamente se analizarán cuatro circunstancias, que hacen que la jerarquía del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular de la administración pública en el Distrito Federal y titular del ejecutivo en la misma entidad, se vea altamente obstaculizada y disminuida con respecto a los titulares del Poder Ejecutivo en otras entidades federativas, por disposiciones que hacen que en primer lugar no tenga la debida autonomía gubernativa en el desarrollo de sus funciones, y en segundo lugar que eso se deba a una interferencia constante, establecida tanto en la Constitución

Política como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de los Poderes de la Unión —especialmente del Presidente de la República—, que crean un sometimiento político del Jefe de Gobierno, así como una semiautonomía del mismo como órgano de gobierno (propio) del Distrito Federal. En efecto, dichas circunstancias que analizaremos en este apartado son: *la destitución o remoción del Jefe de Gobierno, la propuesta para la autorización de los montos de endeudamiento en el Distrito Federal, la participación de los partidos políticos en la elección del Jefe de Gobierno, y; el nombramiento del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.*

Primeramente, y antes de entrar al análisis de los puntos señalados, es menester decir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos ordenamientos jurídicos locales, así como la mayoría de la doctrina mexicana, sitúan al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como un funcionario de menor rango con respecto a los gobernadores; y en algunos casos lo enuncian como un funcionario subordinado al Poder Ejecutivo federal, tomando en cuenta en forma por demás errónea, que esto es así, toda vez que en el Distrito Federal, los poderes que deben gobernar y

tener un grado de jerarquía superior a cualquiera son los federales, en virtud de que en el territorio de dicha entidad residen éstos; sin embargo, se omite tomar en cuenta que desde el momento en que el Distrito Federal tiene órganos propios de gobierno es ya una Entidad Federativa como cualquier otra y que al presentarse dicha situación, los poderes constituidos del Distrito Federal, deben ser plenamente autónomos en materia local como los de cualquier otra entidad federativa; dejando de lado la circunstancia de que los Poderes Federales tengan o no su residencia dentro del territorio del Distrito Federal. Así mismo, es importante señalar que debido a dicha situación, tanto órganos locales como federales deben tener en el desempeño de sus atribuciones una marcada jurisdicción y competencia propias de su ámbito, esto es, que los poderes ejecutivo, legislativo y federal; sólo tengan en su ámbito competencial el desarrollo de facultades estrictamente en materia federal, dejando todo tipo de facultades y asuntos en materia local del Distrito Federal a las autoridades locales encabezadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal titular del ejecutivo local, quien debe ser considerado con un estatus equivalente al de los gobernadores de las entidades federativas.

***“Remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.***

El artículo 122 constitucional en su apartado F, dispone en su parte conducente que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, puede ser removido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o en los recesos de ésta por la Comisión Permanente, cuando incurra en causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la unión o el orden público en el Distrito Federal. Cabe señalar, que la redacción de la fracción IX del artículo 76 constitucional, no fue modificada para estar acorde con lo establecido en el texto actual del artículo 122 constitucional —el cual fue motivo de una reforma estructural en el año de 1996—; toda vez que la fracción IX del artículo 76 constitucional sigue estableciendo como una facultad exclusiva del Senado de la República, *“nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución”*, cuando como lo hemos visto en el contenido del presente trabajo, la denominación actual del titular del ejecutivo local (que vino a sustituir al Jefe del Distrito Federal), es la de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y además, a éste funcionario ya no lo nombra el Senado, sino que es electo

por votación universal, libre, directa y secreta de los ciudadanos del Distrito Federal.

En cuanto a las causas que dan origen a la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Constitución Política en el artículo 122 apartado F, establece que dicho funcionario puede ser destituido por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la unión o el orden público en el Distrito Federal como generalidad, sin precisar cuales son esas causas; no obstante el artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que las causas graves a que se refiere la Constitución Política, para que se lleve a cabo la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por parte de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión son las siguientes:

“I. Invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;

II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;

III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;

IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y

V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.”

En lo relativo al procedimiento que se debe seguir para llevar a cabo la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los artículos 27, 28, 64 y 65 del Estatuto de Gobierno, señalan este. En efecto, para que se pueda dar tal remoción del Jefe de Gobierno, primeramente es necesario que exista una solicitud, misma que debe ser presentada en forma exclusiva por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso, para que éstas resuelvan sobre la destitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pueden hacer del

conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en la entidad; para ello será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la República o en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Dichas comunicaciones deberán expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas. Sólo si éstas comunicaciones, son hechas suyas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en su caso, dará inicio el procedimiento respectivo en el órgano que corresponda.

La comisión de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que conozca de la solicitud de remoción dará vista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que en el término de diez días

manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, debiendo dicha comisión formular el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes. El Jefe de Gobierno podrá acudir ante el Pleno del órgano respectivo.

La remoción será acordada por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y será una decisión irrevocable y definitiva ya que ni en la Constitución Política ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se prevé algún medio de impugnación a favor del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Una vez realizada la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos antes establecidos, la misma Cámara de Senadores nombrará a propuesta del Presidente de la República un sustituto que concluya el cargo.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Ver artículo 122 constitucional, inciso C, base segunda, fracción I, párrafo tercero; y artículo 26 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Se considera que la eventual destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal acordada por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, constituye un exceso de intervención de los Poderes Federales lesivo de la autonomía de un órgano local como lo es el titular del ejecutivo local, ya que éste, además de estar sujeto a las responsabilidades que señala el título cuarto de la Constitución Política (responsabilidad oficial, penal y administrativa) mediante juicio político o declaración de procedencia, también está sometido excepcionalmente y a diferencia de los gobernadores de las demás Entidades Federativas que integran la federación, al juicio que emita el Senado a petición de la mitad de los miembros o de los que integran la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal —causas que como se verá no se establecen de manera expresa en ningún otro ordenamiento legal además del Estatuto de Gobierno—.

“La razón fundamental de esta disposición no es jurídica, sino política y fue establecida ante la posibilidad de que el jefe de gobierno del D.F. fuese (tal como ocurrió), de un partido político distinto al del presidente. El Senado de mayoría priista, serviría como instrumento jurídico de la decisión política de separar al jefe de gobierno de su cargo, ante la

eventualidad de que llegase a entrar en conflicto con el Presidente de la República. Este tomaría la determinación política de removerlo y el Senado o la comisión permanente del congreso federal la operarían”.<sup>133</sup>

El reflejo y la prueba de que la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dispuesta por el artículo 122 inciso F, atendió a razones meramente políticas y no jurídicas que impiden que el titular del gobierno local, sea plenamente autónomo en sus actuaciones gubernativas; es que como ya se hizo mención, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión compuesta por treinta y siete miembros puede decretar la remoción del Jefe de Gobierno a solicitud de la mitad de sus miembros (18.5), sin que se reúna el Senado, con lo cual políticamente se asegura una destitución del Jefe de Gobierno en forma rápida y acorde a los intereses del gobierno federal, pero, jurídicamente podría eliminar una elección democrática llevada a cabo por los ciudadanos del Distrito Federal, sin una causa legalmente establecida en forma concreta; circunstancia que es totalmente diferente a lo que sucede con la tramitación del juicio político, dispuesto en el artículo 110 constitucional, en donde se establecen de forma inequívoca cuales son las causas que dan origen al juicio político y a una eventual

---

<sup>133</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Págs. 421-422.

remoción del cargo como consecuencia del mismo; así mismo, dicho juicio político es despachado por ambas cámaras federales y no sólo por la de Senadores o como se comenta en el caso extremo por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión como se puede llevar a cabo en los casos previstos por el artículo 122 constitucional en su apartado F.

Aunado a lo anterior, lo dispuesto en la Constitución Política y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con relación a la remoción del Jefe de Gobierno acordada por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal; es violatorio de principios y normas constitucionales como se hará notar a continuación:

a) En cuanto a las causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, por las cuales el Senado o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, pueden destituir de su cargo al Jefe de Gobierno; es importante decir que a pesar de que el artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece

dichas causas de remoción; el contenido, sentido y alcances de las mismas no son precisos ni inequívocos, lo que hace que las causas en las que se tenga que basar el Senado o la Comisión Permanente para la destitución del Jefe de Gobierno sean altamente ambiguas y subjetivas atendiendo desde luego a razones políticas más que a razones jurídicas como se comentó líneas arriba. Adicionalmente a esto, las causas de remoción en las cuales se tendrían que basar el Senado y la Comisión Permanente para destituir al Jefe de Gobierno, se limitan a las establecidas por el artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que no existe ningún otro ordenamiento legal en el Distrito Federal, que mencione expresamente en forma precisa e inequívoca las causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal por las cuales el titular de la administración pública local puede ser destituido. En efecto, con la simple lectura de las causas de remoción que establece el artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se puede observar con facilidad, que estas no son precisas y mucho menos casuísticas como lo son en su mayoría las disposiciones legales que dan lugar a una sanción (por ejemplo, las leyes en materia penal, o simplemente la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos de 1982, y ley federal de

responsabilidades administrativas de los servidores públicos de 2002, en donde se establecen en forma clara las causas, sanciones y sujetos que pueden ser sancionados por infringir dichos ordenamientos incurriendo ya sea en un delito o en responsabilidad administrativa mediante juicio político); así mismo, al leer dichas causas de remoción, es notorio que los supuestos que se enuncian en el Estatuto de Gobierno, son imprecisos y otorgan al Senado y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en forma unilateral, discrecional, rápida y sencilla; la facultad de destituir en cualquier momento al Jefe de Gobierno.<sup>134</sup> Lo anterior se afirma, toda vez que por ejemplo: en la fracción I del artículo 66 del Estatuto de Gobierno, se olvida que para el caso de que el Jefe de Gobierno invada de manera reiterada y sistemática la esfera competencial de los Poderes Federales, existe un medio de control constitucional llamado “Controversia Constitucional” previsto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política; el cual tiene por objeto restituir a la autoridad invadida en su ámbito competencial, las atribuciones que le corresponden en forma exclusiva, y ordenar a la invasora que se abstenga de seguir realizando

---

<sup>134</sup> Idem.

acciones que no están dentro de su competencia;<sup>135</sup> lo cual, en el caso de la fracción I del artículo 66 del Estatuto de Gobierno no necesariamente se llevaría a cabo y se podría proceder de inmediato a la destitución del Jefe de Gobierno, ya que dicha fracción nunca establece si la destitución se llevará a cabo una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invasión de competencias, o bien si dicha invasión de competencias que realice el Jefe de Gobierno pueda ser determinada por el Senado en forma discrecional; situación que sería totalmente anticonstitucional tomando en cuenta el contenido del artículo 105 constitucional, en el entendido de que en caso que se presente la invasión de competencias, la resolución que determine la existencia de ésta la debe tomar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no por ello se tiene que destituir al Jefe de Gobierno en forma autoritaria, lo que una vez más demuestra que las causas enunciadas en el artículo 66 del Estatuto de Gobierno son ambiguas y atienden a razones meramente de tipo político. Así mismo, en el caso de la fracción II del artículo 66 del Estatuto de Gobierno, no se precisa cuantas veces se tiene que abstener el Jefe de Gobierno de ejecutar los actos que allí se

---

<sup>135</sup> Ver fracción I del artículo 105 constitucional, y Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mencionan, para que se lleve a cabo la destitución del mismo; tampoco se señala de forma clara qué actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes Federales son concretamente los que al no ser ejecutados por el titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, pueden dar causa a dicha destitución. Es importante señalar, que si lo que se pretendió establecer con lo dispuesto en la fracción II del artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue el posible desconocimiento e incumplimiento del orden jurídico federal por parte del Jefe de Gobierno, esto ya, está previsto en la Constitución —artículos 110 y 120— y en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos de 1982 —artículo 7—, en donde se determinan las causas de procedencia para el juicio político<sup>136</sup>, y que previa sustanciación del mismo se puede dar la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sólo si dicho funcionario resulta culpable por violaciones a la Constitución y a las leyes federales; así como por abstenerse de publicar y ejecutar leyes federales; juicio en donde dicho sea de paso intervienen las dos Cámaras del Congreso de la Unión, la de diputados como órgano acusador y la de senadores como órgano juzgador. Por último, en relación a las causas de remoción del Jefe de Gobierno del

---

<sup>136</sup> Ibidem. Pág. 423.

Distrito Federal, previstas en el artículo 66 del Estatuto de Gobierno, la fracción V de dicho artículo, quizá es la causal más ambigua dentro de las cinco que menciona y la que deja abierta la posibilidad de que se mencionen más causas de remoción que faciliten al Senado la destitución del titular del ejecutivo local; esto en virtud de que la mencionada fracción del artículo 66 del Estatuto de Gobierno dispone: *“Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público”*, por lo que cabría preguntarnos en qué leyes se insertarán las demás causas de remoción del Jefe de Gobierno, si éstas serán locales o federales; o bien cuándo se insertarán dichas causales; así mismo, cuántas causales más podrá haber, bajo qué criterios y a juicio de quién se establecerán;<sup>137</sup> ya que a la fecha al menos en ordenamientos locales no existen más causas de remoción que las establecidas en el Estatuto de Gobierno, sin embargo, en atención a la mencionada fracción V del artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, podrían insertarse causas de remoción del Jefe de Gobierno en cualquier ordenamiento legal ya sea local o federal. En suma y derivado de lo dicho anteriormente se puede decir, que, con las

---

<sup>137</sup> Idem.

causas de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, queda anulada la autonomía gubernativa de dicho funcionario “... porque un órgano constituido se sitúa por encima de otro, sin que existan causas legalmente establecidas de manera expresa, cuyo contenido, sentido y alcances sean precisos y unívocos.”<sup>138</sup>

b) Sin duda, uno de los aspectos que más causa controversia respecto de la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, acordada por el Senado o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es el relativo a la violación de la garantía de imparcialidad en perjuicio del titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal —garantía establecida por el artículo 17 constitucional—. Esto, toda vez que tal y como lo establecen los artículos 122 constitucional en su inciso F, y 27, 28, 64 y 65 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; la cámara de Senadores promueve y decreta la remoción de dicho funcionario; es decir, la función persecutoria o acusatoria, y la función resolutoria o juzgadora son desempeñadas simultáneamente por el Senado de la República, o en su caso por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; ya que la solicitud de

---

<sup>138</sup> Ibidem. Pág. 422.

remoción debe ser presentada por la mitad de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente en su caso, y el pleno de los mismos resuelven si se remueve o no al Jefe de Gobierno, lo que convierte a la Cámara de Senadores o en su caso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en juez y parte en el proceso de remoción del titular del ejecutivo local, lo que evidentemente no debe suceder por ser inconstitucional. Una vez más, es importante señalar el contenido político de la destitución del Jefe de Gobierno, en el cual se pasan por alto los principios constitucionales que todo individuo debe tener en cualquier proceso seguido en su contra, como lo es en éste caso la garantía de imparcialidad, ya que es notorio que la resolución del Senado, es imparcial toda vez que dicho órgano constituido federal o en su caso la Comisión Permanente, nunca diría “no” a la remoción del Jefe de Gobierno presentada por sus propios miembros, máxime cuando los senadores que promuevan la destitución, sean de un partido que cubra la mayoría relativa o absoluta de la Cámara de Senadores. Es importante, señalar que en una eventual tramitación de juicio político en contra del Jefe de Gobierno por alguna de las causas señaladas en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, en donde dicho sea de paso podría establecerse como sanción la destitución del mismo; no se

presenta la violación al principio de imparcialidad, toda vez que según lo dispuesto por el artículo 110 constitucional, la cámara de diputados es el órgano que se encarga de llevar a cabo la función acusatoria o persecutoria, la cual ejerce ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de diputados presentes en sesión; para que a su vez el Senado se erija como jurado de sentencia y aplique la sanción respectiva mediante resolución de dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión, previas practicadas las diligencias correspondientes —desahogo de las pruebas— y audiencia del acusado; por ello sería conveniente eliminar la destitución del Jefe de Gobierno, decretada unilateralmente por el Senado o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y que subsista el juicio político; y en su caso una destitución del Jefe de Gobierno por parte de los ciudadanos a través de un medio de democracia semidirecta.

c) Aparejado a lo expuesto en el inciso anterior, el artículo 65 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, prevé una especie muy precaria de garantía de audiencia a favor del Jefe de Gobierno, consistente en que una vez que el Senado o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión

tenga conocimiento de la solicitud de remoción, dará vista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que en el término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, debiendo dicha comisión formular el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes, pudiendo el Jefe de Gobierno acudir ante el Pleno del órgano respectivo. Tomando en cuenta lo anterior, se puede decir que la garantía de audiencia a favor del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el proceso de remoción acordado por el Senado o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es efímera, en dos sentidos; el primero por la razón de que ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ni en la Constitución Política, se establece algún medio de impugnación en contra de la determinación de remoción por parte de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, haciendo que la resolución tomada por dichos órganos constituidos federales tenga el carácter de cosa juzgada, esto es, que sea irrevocable y definitiva; y, el segundo, en virtud de que si tomamos en cuenta que la destitución del Jefe de Gobierno es una decisión política, la cual una vez solicitada por la mitad de los miembros del mismo órgano que decretará la remoción, no variará en virtud de las pruebas de descargo que pudiera

presentar el acusado, ya que se presenta la circunstancia por demás absurda, de que el mismo órgano que acusa es el que juzga o decreta la destitución del titular del ejecutivo local.<sup>139</sup>

d) De la misma forma y no menos importante que los anteriores puntos, es el relativo al nombramiento de un Jefe de Gobierno sustituto en caso de que se presente la destitución por parte del Senado o la Comisión Permanente, el cual es nombrado por la propia Cámara de Senadores a petición del Presidente de la República. Dicha circunstancia, es confusa y contraria al principio de elección popular, libre, directa y secreta, con el cual se lleva a cabo la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo cual pone en entredicho la autonomía gubernativa del titular del Gobierno del Distrito Federal, toda vez que, es incomprensible que el Senado, en un momento dado, proponga y decrete la destitución del titular del ejecutivo local, y además a propuesta del Presidente de la República nombre a un sustituto que concluya el cargo sea cual fuere el tiempo en que se dé la remoción del mismo, ya que, la remoción puede presentarse en el primer mes de gobierno del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y sin embargo nombrar un

---

<sup>139</sup> Ibidem. Pág.423.

sustituto distinto al que eligió en su momento la mayoría de los ciudadanos del Distrito Federal, provocando con ello que además de eliminar una elección popular, se contravenga el principio de elección directa del Jefe de Gobierno que establece el párrafo cuarto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, nombrando un sustituto en forma unilateral, cuando pudiera haber tiempo de realizar una nueva elección para Jefe de Gobierno subsistiendo un Jefe de Gobierno provisional en lo que se elige otro, o bien en el caso de que la ausencia se presentase en los últimos cuatro años de gobierno entonces, sí nombrar a un sustituto lo cual le correspondería al congreso local del Distrito Federal —Asamblea Legislativa del Distrito Federal—, tal como sucede en cualquier otra Entidad Federativa en caso de falta absoluta del Gobernador.

En suma, tomando en cuenta el análisis anterior, podemos decir, que la remoción del titular del ejecutivo local es un exceso de intervención de los Poderes Federales en la materia local del Distrito Federal, que pone en notoria inestabilidad la autonomía gubernativa de un órgano constituido local en el federalismo mexicano, lo cual atiende a razones y circunstancias de carácter político que carecen de sustento teórico para que el Poder

Ejecutivo del Distrito Federal funcione adecuadamente, teniendo autonomía gubernativa real tal como la tienen los gobernadores de otras Entidades Federativas, lo cual es la propuesta principal de éste trabajo. En efecto, el autor considera que debido a todas las violaciones constitucionales y exceso de intervención de los poderes de la unión en detrimento de la autonomía gubernativa del órgano ejecutivo local, que engloban la remoción del Jefe de Gobierno por el Senado, sería benéfico para salvaguardar la autonomía gubernativa de éste como órgano constituido de la entidad, que sólo se sujete a dicho funcionario público (de elección popular), al título IV de la Constitución Política, en términos idénticos a los gobernadores de las entidades federativas, pudiendo ser responsable de violaciones a la constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, tal como lo dispone el artículo 110 constitucional.<sup>140</sup> Por ello, sería adecuada la eliminación del inciso F del artículo 122 constitucional, el cual prevé la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el nombramiento de un sustituto por el Senado de la

---

<sup>140</sup> De la misma forma y en virtud de que no existe una ley de responsabilidades para los funcionarios públicos del Distrito Federal, sería conveniente que dicha ley se expidiera para regular los eventuales ilícitos cometidos en el desempeño de sus facultades, tanto del Jefe de Gobierno como de otros funcionarios de la entidad.

República. Así mismo, se debería adicionar al texto constitucional, una forma de destitución al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por los ciudadanos a través de un medio de democracia semidirecta como podría ser la *revocación de mandato*, para que en caso de que dicho funcionario público no cumpla con promesas de campaña o no se apegue a las propuestas hechas en la misma; o bien no esté haciendo adecuadamente su labor como titular del ejecutivo local a juicio de la mayoría de los ciudadanos del Distrito Federal, creándose un descontento social generalizado; sean los propios ciudadanos que lo eligieron los que lo remuevan de su cargo a fin de que se preserve el principio de democracia.

***“Propuesta para la autorización de los montos de endeudamiento en el Distrito Federal”.***

Con relación a éste tema, el artículo 122, inciso B, fracción III constitucional, así como, en el artículo 32 fracciones III y IV, y; 67 fracción XIV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecen en su parte conducente que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe someter a

consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente a los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública, para que a su vez el Presidente de la República la autorice y la envíe al Congreso de la Unión para su autorización, lo que sucederá cada año. Así mismo, se señala que corresponde al Presidente de la República, informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el uso de los recursos necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, al rendir la Cuenta Pública.

Esta situación contrasta con lo que sucede con las Entidades Federativas, tomando en cuenta que el Distrito Federal aunque no le den el carácter de Entidad Federativa ya lo es por tener órganos propios de gobierno. En efecto lo que sucede en las Entidades Federativas con relación a la propuesta y autorización de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos de las mismas, es que el Gobernador de la Entidad Federativa que se trate, envía al congreso local la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el

financiamiento del presupuesto de egresos de la entidad y de los municipios, para que a su vez dicho congreso local autorice los referidos montos de endeudamiento para la Entidad Federativa. De la misma forma los Gobernadores de las Entidades Federativas, rinden anualmente la cuenta pública de los gastos realizados por el gobierno, ante el Congreso Local, para que éste revise, califique y fiscalice a través del órgano técnico correspondiente las cuentas públicas de los municipios y de la Entidad Federativa.<sup>141</sup>

Como se puede observar, la situación que guarda el Distrito Federal frente a las Entidades Federativas, con respecto a la propuesta, autorización y fiscalización de uso, de los montos de endeudamiento necesarios para financiar el presupuesto de egresos, es totalmente diferente, porque en el caso del Distrito Federal no se respeta en lo mínimo la autonomía gubernativa del Jefe de Gobierno como titular del Poder Ejecutivo y la administración pública en la entidad, sino que se sobrepone al Presidente de la República para desempeñar asuntos de competencia local tales como

---

<sup>141</sup> Al respecto y a manera de ejemplo, véase artículo 61 fracción XXXVII, y artículo 77 fracción XIX, de la Constitución del Estado de México.

presentar la propuesta para la autorización de los montos de endeudamiento en el Distrito Federal (a la que el Jefe de Gobierno sólo hace una propuesta al Presidente de la República para que éste autorice), y la rendición de la cuenta pública en la entidad; atribuciones que deberían corresponder al ejecutivo local, en virtud de que el gobierno del Distrito Federal ya no es dependiente de la federación y dicha entidad cuenta con un órgano propio que desempeña la función ejecutiva en la entidad, mismo que debería ejercer dicha función en forma exclusiva.

Las circunstancias actuales por medio de las cuales se autorizan los montos de endeudamiento del Distrito Federal, a juicio del autor son incorrectas, y al respecto se debería homologar el funcionamiento del poder ejecutivo del Distrito Federal con el de las demás Entidades Federativas que integran el Estado Mexicano, eliminando toda actuación del Presidente de la República y dotando al Jefe de Gobierno del Distrito Federal de plena autonomía gubernativa frente a los Poderes Federales por contar con todos los elementos para ello. En tal virtud, se considera que la facultad de realizar la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, debe realizarla directamente el

Jefe de Gobierno, al órgano legislativo que correspondiente (que en este caso debe ser la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por ser el órgano legislativo local), para que éste los autorice; así mismo, el propio Jefe de Gobierno debe ser el facultado para informar al órgano legislativo local, el uso de dichos recursos al rendir la cuenta pública, por ser el Jefe de Gobierno, el que ejerce el gasto y el encargado exclusivo de iniciar la ley de ingresos y presupuesto de egresos del Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Así mismo, y en atención a lo anterior, también sería necesario crear una Ley de Deuda Pública para el Distrito Federal en la cual se tomaran en cuenta las propuestas arriba citadas, reconociendo también al Distrito Federal como una Entidad Federativa plenamente autónoma del Estado Federal mexicano; dejando insubsistente la Ley General de Deuda Pública para aprobar los montos de endeudamiento de la entidad, toda vez que dicha ley federal no está adecuada a la reforma política del Distrito Federal de 1996, por tomar en cuenta al Distrito Federal como un departamento administrativo dependiente del Poder Ejecutivo Federal, esto porque al referirse a la propuesta y autorización de montos de endeudamiento para el Distrito Federal, aún menciona al “Departamento del Distrito Federal” el cual ya no

existe<sup>142</sup>; y por lo tanto, no reconoce al Jefe de Gobierno como titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, ni a los demás órganos constituidos del Distrito Federal, los cuales hacen de éste una entidad autónoma.

***“Participación de los partidos políticos en la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.***

El inciso f), de la fracción V, de la base primera del artículo 122 constitucional, dispone que para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional<sup>143</sup>. “No parece lógico, ni sostenible, que para una elección local se cancele la posibilidad de contender a partidos políticos que no logren representatividad, nacional pero si la tengan a nivel del D.F.”<sup>144</sup>

Si revisamos los ordenamientos electorales de las entidades federativas, nos podremos dar cuenta que en la totalidad de estos —excluyendo desde luego al Distrito Federal—, para llevar a cabo una elección para gobernador,

---

<sup>142</sup> Ver Ley General de Deuda Pública, principalmente en sus artículos 9º, 10º y 11º.

<sup>143</sup> Lo mismo sucede en el caso de la elección para diputados locales del Distrito Federal.

<sup>144</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. Pág. 421.

pueden postular candidatos para dicho cargo, partidos políticos con registro local y con registro nacional indistintamente<sup>145</sup>, situación que parece lógica por tratarse de una elección local.

Tomando en cuenta lo anterior, es incomprensible que para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sólo se permita postular candidatos a partidos políticos con representación nacional, cuando al igual que en las Entidades Federativas se trata de una elección de la misma naturaleza (local), en donde se elige igualmente a un órgano constituido local quien es el titular del Poder Ejecutivo en la entidad. En éste orden de ideas, el hecho de que en la elección para Jefe de Gobierno pudiesen participar partidos políticos sólo con registro (local) en el Distrito Federal, postulando candidatos, no perjudicaría en lo mínimo, sino por el contrario, fortalecería la democracia y la autonomía del Distrito Federal con respecto a las demás Entidades Federativas; ya que permitiría por ejemplo, que aunque un

---

<sup>145</sup> Lo mismo sucede en el caso de la elección para diputados locales, de cada Entidad Federativa. Al respecto y sólo por mencionar algunos casos relativos a la participación de los partidos políticos con registro nacional y local en la elección de gobernador y diputados en las entidades federativas, ver artículo 51 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco; artículo 37 del Código Electoral del Estado de México; artículo 26 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca; y, artículo 30 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

partido político no tuviera representatividad nacional, pero si representatividad mayoritaria en el Distrito Federal pudiera no sólo postular a un candidato para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno, sino ganar la elección, lo cual sería perfectamente válido y democrático para los ciudadanos del Distrito Federal que son los que a fin de cuentas eligen al titular del ejecutivo local; situación que aunque existiera, hoy en día no podría llevarse a cabo por la exigencia de registro nacional del partido político que postule candidatos a ocupar el cargo. Por ello, sería prudente homologar la participación de los partidos políticos en la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la participación de los mismos en la elección de Gobernadores en las demás Entidades Federativas, esto, para evitar que el estatus constitucional del Jefe de Gobierno del Distrito Federal siga a la sombra de los Poderes Federales en especial a la del Presidente de la República. Para llevar a cabo la mencionada homologación de la participación de los partidos políticos en la elección del Jefe de Gobierno, con la participación de éstos en la elección de gobernadores en las demás Entidades Federativas, es importante tomar en cuenta para ello, que el Distrito Federal, al tener órganos propios de gobierno, ya es una Entidad Federativa, y que pese a que se le sigue minimizando, tiene características

propias de la misma y por ello debe funcionar igual que una Entidad Federativa, es decir, sin ninguna dependencia o interferencia de los Poderes de la Unión.

***“Nombramiento y remoción del Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal”.***

Como es bien sabido las juntas de conciliación y arbitraje son autoridades administrativas dependientes del ejecutivo local o federal (según la materia que atiendan), encargadas de impartir la justicia laboral, existiendo para tales fines las de competencia local y las de competencia federal según lo establecido por el artículo 123 constitucional. Al ser las juntas de conciliación y arbitraje, autoridades administrativas dependientes del ejecutivo federal (tratándose de las juntas de conciliación y arbitraje del fuero federal), y; del ejecutivo local en las Entidades Federativas, (tratándose de las juntas de conciliación y arbitraje del fuero local); los Presidentes de dichas autoridades laborales, son nombrados y removidos por el Presidente de la República o por los Gobernadores de las Entidades Federativas respectivamente, por tener el carácter de jefes del ejecutivo

federal y local; respetándose en el caso de las Entidades Federativas, la autonomía del ejecutivo local en el nombramiento y la remoción de los presidentes de las juntas locales de conciliación y arbitraje; ya que el Presidente de la República como titular del ejecutivo federal no interviene en lo mínimo en el nombramiento o destitución de éstos. En el caso del Distrito Federal, no ocurre lo mismo que en las Entidades Federativas, ya que como se hizo mención en el apartado respectivo a las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo establecido en la fracción IX, del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el nombramiento y remoción del Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, corre a cargo del Presidente de la República, ya que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo propone a éste el nombramiento o en su caso remoción de dicho funcionario. Dicha situación es contrastante con el principio de autonomía de las Entidades Federativas en nuestro sistema federal, toda vez, que como ha quedado demostrado, el Distrito Federal es ya una Entidad Federativa más, por que tiene órganos propios de gobierno, y debido a eso debería reconocérsele a dicha entidad, autonomía gubernativa evitando interferencia de los Poderes Federales en la competencia y jurisdicción de los órganos constituidos del Distrito Federal.

En efecto, al ser el Jefe de Gobierno el titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública en el Distrito Federal; y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje un órgano dependiente del ejecutivo local; el indicado para nombrar y remover al Presidente del mencionado organismo de impartición de justicia laboral, debe ser el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por ser el titular del Poder Ejecutivo en la entidad, tal como sucede con las demás Entidades Federativas que integran el Estado Federal Mexicano, eliminando toda participación del Presidente de la República, en virtud de que éste se debe encargar de asuntos exclusivamente de competencia federal, homologándose así la situación del Distrito Federal con la de las Entidades Federativas en cuanto al nombramiento y remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Analizadas las anteriores situaciones, podemos decir que las mismas no se presentan en ninguna otra Entidad Federativa, con el titular del Poder Ejecutivo de la misma; siendo en el Distrito Federal el único lugar en donde subsisten, a pesar de tener un régimen igual por ser tanto el Jefe de Gobierno como los Gobernadores, titulares de la administración pública y del Poder Ejecutivo de la entidad; razones por las que se considera que la

figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe ser homologada en todos los aspectos a la de Gobernador de las Entidades Federativas, por ser el Distrito Federal una Entidad Federativa más del Estado Federal al tener órganos propios de gobierno.

## **F. OPINIÓN SOBRE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

El proceso de reforma política del Distrito Federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ha sido significativa, desde su promulgación y hasta llegar a la reforma política de 1996 que es la que nos rige actualmente y la de mayores alcances en relación a una autonomía gubernativa del Distrito Federal especialmente en el desarrollo de la función ejecutiva; sin embargo, al parecer del autor, la reforma política relativa a la función ejecutiva del Distrito Federal establecida en el texto constitucional a partir de 1996, es incompleta y provoca una dualidad poco entendible en el desempeño de la función ejecutiva en el Distrito Federal, tomando en consideración que el gobierno de esta entidad no depende mas del ejecutivo federal y que por ello ha sido dotada de órganos

propios de gobierno entre los que desde luego destaca el Jefe de Gobierno, al cual la Constitución Política, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal reconocen como titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública en dicha entidad.

En el desempeño de la función ejecutiva del Distrito Federal, también existe un grave problema de competencias derivado del mal entendimiento de la naturaleza jurídica de una zona o Distrito Federal, la cual se distingue porque los Poderes Federales mantienen competencia en los ámbitos local y federal sobre ese territorio, y no por la residencia de dichos poderes dentro del territorio de la zona o distrito federal o por la supremacía de los poderes de la unión sobre dicho territorio como lo sostienen la mayoría de los legisladores creadores de la reforma. Luego entonces, si han sido creados órganos propios de gobierno para el Distrito Federal hay que delegarles total jurisdicción y competencia en el ámbito local, sin perjuicio de que los Poderes Federales residan en el mismo territorio, toda vez que éstos sólo ejercerán jurisdicción y competencia en el ámbito federal; en efecto, con respecto a la función ejecutiva, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal

debería tener todas las facultades necesarias para llevar a cabo en forma única y exclusiva la función ejecutiva en la entidad, prescindiendo de la intervención del ejecutivo federal por representar un obstáculo a la autonomía gubernativa del Jefe de Gobierno como representante del Poder Ejecutivo y titular de la administración pública del Distrito Federal, tomando siempre en cuenta que el gobierno de dicha entidad ya no depende del ejecutivo federal y ya no es un departamento administrativo; y, que su titular representa como ya se dijo al Poder Ejecutivo del Distrito Federal por mandato ciudadano, y no por disposición del ejecutivo federal.

La forma en la cual actualmente funciona el Poder Ejecutivo del Distrito Federal, refleja un miedo enorme de nuestros legisladores para que el Jefe de Gobierno ejerza en forma total el Poder Ejecutivo del Distrito Federal para no minimizar el estatus del Presidente de la República en el Distrito Federal, sin tomar en cuenta que aunque éste resida en el mismo territorio que el Jefe de Gobierno ambos tienen atribuciones encaminadas a distintos fueros, uno federal (Presidente de la República), y el otro únicamente local (Jefe de Gobierno), por lo que el autor opina que el ejecutivo federal no sufre detrimento en sus facultades ni en su estatus constitucional, si el Jefe

de Gobierno ejerce en forma exclusiva la función ejecutiva en el Distrito Federal homologable a los gobernadores de las Entidades Federativas.

En suma, el autor considera que sirve de muy poco que el Distrito Federal tenga un órgano que represente al Poder Ejecutivo local, si no ejerce con plena autonomía y en forma exclusiva la función ejecutiva en la entidad, además de ser limitado y obstaculizado por el Poder Ejecutivo federal en el desarrollo de dicha función ejecutiva local, así como por los demás Poderes Federales, lo que incluso provoca inestabilidad democrática ya que debido a razones políticas pueden destituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal de su cargo. Por ello y en atención a la situación política y a los avances democráticos que se han suscitado en el Distrito Federal desde que se elige al Jefe de Gobierno a través de votación libre, directa y secreta; es necesario encuadrar al Jefe de Gobierno como Gobernador de una Entidad Federativa, pero no sólo en razón de su denominación, sino en virtud de que goce de autonomía gubernativa plena en el desempeño de la función ejecutiva en el Distrito Federal, ejerciendo esta en forma exclusiva sin que el Presidente de la República intervenga en lo mínimo con relación a la materia local,

eliminando cualquier tipo de facultad que éste pudiera tener en ejercicio de la función ejecutiva del Distrito Federal.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL COMO GOBERNADOR DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA AUTÓNOMA**

Como se puede presumir, en este último apartado se darán las propuestas de reformas constitucionales necesarias para subsanar los problemas que subsisten en el desarrollo de la función ejecutiva en el Distrito Federal, mismos que fueron señalados en el capítulo inmediato anterior. Las propuestas siempre irán encaminadas a dar autonomía gubernativa al Jefe de Gobierno del Distrito Federal homologando su función a la de los gobernadores de las Entidades Federativas para el mejor funcionamiento del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, siempre bajo la premisa de que el territorio del Distrito Federal ya no es una zona federal por tener sus órganos propios de gobierno y no depender administrativamente de los Poderes Federales, sino que por el contrario dicha entidad cubre los requisitos necesarios para ser una Entidad Federativa plenamente autónoma en el desempeño de su gobierno, sin intervención alguna de los Poderes

Federales en asuntos de competencia local, lo que también debe prevalecer en desempeño del Poder Ejecutivo local en el territorio del hasta ahora llamado Distrito Federal, siendo exclusivo del Jefe de Gobierno o Gobernador del Distrito Federal.

**REFORMAS CONSTITUCIONALES NECESARIAS  
PARA LOGRAR LA AUTÓNOMÍA POLÍTICA DE LA  
FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Dado que el presente trabajo es referente a la función ejecutiva en el Distrito Federal y a la autonomía de dicha función gubernamental, lo que se deriva de la forma de gobierno de la entidad (la cual actualmente es una Entidad Federativa y no una zona o distrito de jurisdicción federal); se cree que para eficientar y hacer que el Jefe de Gobierno o gobernador de la entidad tenga plena autonomía gubernativa ocupándose de la materia local, sin interferencia del ejecutivo o del legislativo federal en la función de aquél, la propuesta genérica del autor, sería derogar por completo el artículo 122 constitucional relativo al Distrito Federal, convirtiendo jurídicamente a éste en una Entidad Federativa (tal como ocurrió con Baja California Sur y

Quintana Roo en 1997), incluso cambiándole la denominación a Estado del Valle de México como lo enuncia el artículo 44 de la Constitución Política<sup>146</sup>, sin perjuicio de que los poderes de la unión sigan teniendo en esa Entidad Federativa su residencia y de que la misma sea la capital del país. En efecto, también se debe incorporar a esta nueva Entidad Federativa en el artículo 43 constitucional, así mismo, en cuanto a su forma de gobierno, simplemente debe ser igual a la de las demás Entidades Federativas del Estado Federal en términos de los artículos 115, 116 y 124 constitucionales; estableciéndose así una marcada y adecuada distribución de competencias entre la federación y los poderes locales, ocupándose la primera de asuntos de jurisdicción federal, y los segundos exclusivamente de la materia local (o lo que no esté expresamente conferido a la federación), para lograr una sana convivencia y evitar conflictos de competencia, sin perjuicio de que como ya se dijo, sigan teniendo los Poderes Federales en el Estado del Valle de México su residencia toda vez que cada uno de esos poderes tendrá su propia competencia. En éste orden de ideas, el Poder Ejecutivo de la nueva Entidad Federativa, quedaría en

---

<sup>146</sup> Dicho artículo constitucional sería modificado para que sólo enunciara “*El Estado del Valle de México se compondrá del territorio que correspondía al Distrito Federal. Así mismo es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos*”.

manos de un Gobernador electo directamente por los habitantes de la misma, con facultades propias para poder desempeñar dicha función las cuales serían similares a las de los demás gobernadores.

La anterior propuesta de reforma político-constitucional a las estructuras del Distrito Federal, que englobaría no sólo al titular del ejecutivo local, sino también a los poderes legislativo y judicial de la entidad; y, que daría a la Entidad Federativa plena autonomía gubernativa, lo cual al parecer del autor sería lo ideal, debido a las circunstancias y evolución política que ha sufrido el gobierno del Distrito Federal, así como del desempeño de la función ejecutiva en la entidad; tristemente es muy difícil que se llegue a dar en nuestro país, debido a la poca voluntad política de nuestros legisladores, que a su vez es generada por temas tabúes como el de la supremacía de los Poderes Federales, la residencia de estos en un lugar llamado Distrito Federal, etc., por ello, con el propósito de dar una propuesta alternativa y delimitada a *“el fortalecimiento de las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal”* con relación a la problemática analizada en el capítulo precedente con el objeto de que la función ejecutiva en la entidad sea desempeñada sólo por el Jefe de Gobierno sin intervención

de órgano federal alguno —principalmente del Presidente de la República, eliminando toda facultad de éste en el desempeño del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal—, a continuación se darán una serie de propuestas dirigidas principalmente a reformar o en su caso adicionar el artículo 122 constitucional, para que el Jefe de Gobierno tenga total autonomía gubernativa en el desempeño de sus funciones, homologando las funciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con las de los gobernadores de las Entidades Federativas, en el entendido de que el Distrito Federal es ya una Entidad Federativa por tener órganos propios de gobierno que no dependen de los Poderes Federales pero que sí son obstaculizados por estos en el desempeño de sus funciones.

## **1. ELECCIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Para subsanar los errores expuestos en la sección relativa a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, del capítulo tercero de esta obra, son necesarias las siguientes reformas para fortalecer la democracia, así como la

legitimidad del Jefe de Gobierno, derivadas de la elección directa del mismo.

En primer lugar, es necesario derogar por completo la fracción IX del artículo 76 constitucional, en virtud de que el texto de la misma no se adecua a lo establecido actualmente en el artículo 122 de la Constitución Política. Esto, porque el texto de la fracción IX del artículo 76, establece como facultad del Senado el nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal, figura gubernamental que ya no existe, y que fue substituida en 1996 por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y de la misma forma es evidente que el Jefe de Gobierno como titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública del Distrito Federal no es nombrado por ningún órgano constituido federal ni local, sino que es electo por votación universal, libre, directa y secreta de los ciudadanos de la entidad; y que aunque si puede ser removido por el Senado, esto esta regulado en el artículo 122 constitucional y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, situación que como lo propondremos en su momento, también debe ser eliminada por existir el juicio político. Con la reforma planteada, se eliminará la incongruencia entre lo establecido por la fracción IX del

artículo 76, y lo dispuesto en el 122 de la constitución, relativo a la dualidad de figuras (Jefe del Distrito Federal y Jefe de Gobierno del Distrito Federal), así como en relación a la elección del titular del ejecutivo local.

Con relación, al sistema electoral utilizado para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que según se señaló en el capítulo tercero, es el de mayoría relativa a una sola vuelta, declarando triunfador al candidato que simplemente obtenga más votos que los demás contendientes, sin importar si estos, en su conjunto obtienen un mayor número de votos que el candidato declarado triunfador. En efecto, podría intentarse en el caso del Distrito Federal, la elección del Jefe de Gobierno, incorporando el sistema de mayoría absoluta, esto es, que para declarar a un candidato como triunfador de los comicios, éste obtenga más del cincuenta por ciento de la votación total, de tal forma que los votos obtenidos por los demás candidatos contendientes, no sumen en su conjunto un número mayor al obtenido por candidato el ganador. En caso de que en dicha votación, el candidato con mayor número de votos no obtuviera más del cincuenta por ciento de los mismos, deberá llevarse a cabo una segunda vuelta, en donde participarán únicamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor

número de votos en la primera vuelta, los cuales competirán por la mayoría absoluta de los sufragios. Esta modificación, al artículo 122 constitucional, y en consecuencia a los artículos 52 del Estatuto de Gobierno y 8° del Código Electoral del Distrito Federal; otorgaría un sustento más sólido del candidato triunfante en ambas vueltas, es decir, gozaría de mayor legitimidad en su elección<sup>147</sup>, y al mismo tiempo de una mayor responsabilidad en el desarrollo de su mandato, obligándose a cumplir lo propuesto en su campaña electoral, de manera tal, que durante su mandato tendría mayor respaldo de los ciudadanos, o en su caso, y derivado del incumplimiento a sus propuestas, un descontento generalizado, por lo que podría ser removido por los mismos, a través de un sistema de participación ciudadana; con lo que se daría un paso muy importante con miras a un desarrollo satisfactorio de la función ejecutiva en el Distrito Federal, así como un fortalecimiento a la democracia en la entidad, atendiendo a la voluntad de mayorías reales.

---

<sup>147</sup> Con relación a la legitimidad de los gobernantes mediante la mayoría absoluta ver COVIÁN ANDRADE, Miguel. El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural. Op. Cit. Págs. 225-230 y 301-307.

Por otra parte, otra de las modificaciones constitucionales necesarias para que se lleve a cabo la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en forma democrática, legítima y eficaz; es la relativa a la participación de los partidos políticos con registro local, en la elección del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, evitando que sólo participen en la elección, partidos políticos con registro nacional. Por ello se debe anexar al inciso f), de la fracción V, de la base primera, del inciso C, del artículo 122 constitucional, la mención de que en la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, podrán participar partidos políticos con registro nacional y local, haciendo esto, extensivo para la elección de Diputados de la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales<sup>148</sup>; lo que también debe insertarse en el Código Electoral del Distrito Federal tal como se establece en los códigos y leyes electorales de otras Entidades Federativas<sup>149</sup>. Con dicha reforma, además de fortalecer la democracia, se lograría que al igual que en las Entidades Federativas, un partido político con representación local pudiese ganar la

---

<sup>148</sup> Así mismo, debe modificarse en esos términos el artículo 121 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

<sup>149</sup> Por ejemplo ver: artículo 51 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco; artículo 37 del Código Electoral del Estado de México; artículo 26 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca; y, artículo 30 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, aunque no tuviera representatividad a nivel nacional, atendiendo nuevamente a la voluntad de mayorías reales de los ciudadanos del Distrito Federal, tomando siempre en cuenta, que dicha entidad es ya una Entidad Federativa autónoma, y que la elección es de carácter local y no federal, por lo que también deben participar partidos políticos con registro local.

Para dar fin a éste apartado, es menester plasmar nuestra propuesta a cerca de la no reelección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como requisito de elegibilidad para ocupar el cargo. Al respecto, es necesario modificar el párrafo segundo, de la fracción I, de la base segunda, correspondiente al inciso C del artículo 122 constitucional; el artículo 60 párrafo tercero del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; así mismo, es necesario dejar insubsistente y derogar para tal efecto, el artículo noveno transitorio del decreto de reformas a la Constitución Política, publicado el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación; de manera tal que el principio de no reelección como requisito de elegibilidad para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se limite a exigir a los posibles candidatos “no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe

de Gobierno del Distrito Federal derivado de una elección popular, libre, directa y secreta; ni haber desempeñado el cargo con el carácter de provisional, interino o sustituto <sup>150</sup>, nombrado por el congreso local (Asamblea Legislativa del Distrito Federal), en el período que termine; o bien haber cubierto faltas temporales del Jefe de Gobierno, ocupando el cargo de Secretario de Gobierno del Distrito Federal en el período que termine”. Con dicha medida se llevaría a cabo de manera lógica el requisito de no reelección, para que una misma persona no ejerza dos veces el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como titular del Poder Ejecutivo y la administración pública en la entidad, quien es electo mediante voto directo de los ciudadanos de la capital; eliminando la imposibilidad de desempeñar dicho cargo, a las personas que anteriormente fungieron como Jefes del Departamento del Distrito Federal (regentes) quienes para desempeñar éste, eran nombrados por el Presidente de la República, cargo, que evidentemente no tuvo la misma naturaleza que el de Jefe de Gobierno, ya que el individuo que desempeñaba la función de Regente, no tenía a su

---

<sup>150</sup> Figuras que como se verá en el siguiente apartado también deben ser incorporadas en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, al artículo 122 de nuestra Constitución Política, tal como se establece en el artículo 116 del mismo ordenamiento, para el desarrollo de la función ejecutiva en los Estados o Entidades Federativas, homologando las circunstancias del Distrito Federal a la de las Entidades Federativas en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno.

cargo el Poder Ejecutivo del Distrito Federal, porqué el titular del ejecutivo local era precisamente el Presidente de la República. Así mismo, con la reforma planteada, se fortalecería la democracia y los derechos político electorales de las personas que desempeñaron el cargo de regente o Jefe del Departamento del Distrito Federal —principalmente la restitución del derecho de ser votados o ser candidatos a cargos de elección popular—, para que en su caso puedan desempeñar un cargo que nunca desempeñaron y que notoriamente es distinto a aquel, es decir, el de Jefe de Gobierno como titular de la administración pública y Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, el cual notoriamente es distinto a aquel no solo porque es de elección popular sino también porqué se ejerce la función ejecutiva local de manera independiente, lo cual, obviamente demuestra que al tratarse de puestos distintos no existe reelección aún cuando la misma persona que desempeñó el cargo de Jefe de Departamento o Regente, se postule para ocupar el de Jefe de Gobierno. De la misma forma, y con relación al impedimento de elegibilidad propuesto, a cerca de no haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con el carácter de provisional, interino o sustituto, nombrado por el congreso local (Asamblea Legislativa del Distrito Federal), en el período que termine; o bien haber

cubierto faltas temporales del Jefe de Gobierno, ocupando el cargo de Secretario de Gobierno del Distrito Federal en el período que termine; las personas que se ubiquen en estos supuestos podrán postularse para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero no en el período inmediato, lo que sería benéfico en virtud de que no habría ventajas político-electorales sobre otros candidatos, se evitaría el desvío de recursos provenientes del gobierno del Distrito Federal para financiar las campañas electorales y se les respetaría su derecho a ser votados para ocupar el puesto de Jefe de Gobierno en un período completo y mediante elección directa, en virtud de que si bien es cierto que las personas que llegaran a fungir como titulares del ejecutivo local con el carácter de provisional, interino o sustituto nombrados por el congreso local<sup>151</sup>, o bien el que haya cubierto faltas temporales del Jefe de Gobierno en funciones, con el carácter de Secretario de Gobierno; ya tendrían un antecedente ocupando el cargo, este, sería desempeñado a través de un nombramiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o por disposición expresa del Estatuto de Gobierno con ausencia de elección popular, y además en un período relativamente corto sin llegar a gobernar un período completo, situación que se establece en

---

<sup>151</sup> Propuesta que se desarrollará con mayor amplitud en el apartado siguiente.

forma similar en el artículo 116 párrafo cuarto, incisos a) y b), de la Constitución Política y que debería establecerse en el artículo 122 constitucional, así como en el Estatuto de Gobierno, como requisito de elegibilidad del Jefe de Gobierno.

## **2. FALTA ABSOLUTA Y DESTITUCIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Para subsanar las fallas expuestas en el capítulo tercero de éste trabajo con respecto a la falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y evitar que la elección del mismo —en caso de darse la falta absoluta— quede insubsistente al aplicar lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, inciso C, base segunda, párrafo tercero vigente; así como en los artículos 55, 61 párrafo segundo, y 62 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (también vigentes), en relación con el nombramiento inmediato del un Jefe de Gobierno sustituto, por la Asamblea Legislativa en cuanto se actualicen dichos supuestos, sin tomar en cuenta el momento del período gubernamental en que ocurra la falta absoluta del titular del ejecutivo local para convocar a nuevas elecciones, ni tampoco la posibilidad del

nombramiento de un Jefe de Gobierno provisional o uno interino en lo que se llevan a cabo nuevas elecciones; en consecuencia al parecer del autor, son necesarias las siguientes modificaciones e incorporaciones al texto constitucional y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En primer lugar, es necesario modificar el texto constitucional en el artículo 122 constitucional, inciso C, base segunda, párrafo tercero; incorporando en forma precisa las circunstancias por las cuales existirá la falta absoluta al cargo del Jefe de Gobierno en funciones, lo cual también debe ser incorporado al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (pudiendo ser en el artículo 63 que se encuentra derogado) no obstante que en los artículos 61 y 62 de éste ordenamiento se citan dos causas por las cuales se considera falta absoluta del Jefe de Gobierno (falta superior a treinta días cuando haya faltado temporalmente, y falta superior a ciento veinte días cuando se le haya concedido licencia). Las causas que a nuestro juicio deben dar pie a una falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en funciones, y que deben incorporarse tanto al texto constitucional como al Estatuto de Gobierno son las siguientes:

1. La muerte.
2. La incapacidad física o psíquica, total o parcial que impidan desempeñar el cargo.
3. La falta superior a treinta días en el desempeño de su encargo.
4. Cuando se le haya concedido licencia para separarse del cargo, y una vez concluido el período ésta, el Jefe de Gobierno en funciones no se presente a seguir desempeñando su encargo.
5. La renuncia expresa por causas graves, misma que deberá autorizar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, previa valoración de la gravedad de los motivos que den lugar a presentar. Dicha renuncia deberá considerarse falta absoluta del Jefe de Gobierno, una vez aceptada por la Asamblea Legislativa.
6. La destitución derivada de resultar culpable de responsabilidad oficial, penal o administrativa; cuando haya sido sujeto de juicio político o declaración de procedencia.
7. No presentarse, el Jefe de Gobierno electo, en la fecha que deba tomar posesión del cargo (5 de diciembre del año de la elección), ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

8. La destitución derivada de la iniciativa popular de los ciudadanos por incumplimiento a lo propuesto en campaña.<sup>152</sup>

Ahora bien, cuando las causas arriba enunciadas, se actualicen en el transcurso del período gubernamental, perfeccionándose la falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es necesario tomar en cuenta el momento de su mandato, en que ocurra la falta absoluta para que otra persona ocupe el cargo que ha quedado vacante. Para ello, consideramos que es pertinente la incorporación de las figuras de Jefe de Gobierno provisional, interino o sustituto, dependiendo el tiempo en que se de la falta absoluta. En éste orden de ideas, sería conveniente incorporar tanto al texto constitucional como al Estatuto de Gobierno, la forma de elección del sustituto del Jefe de Gobierno en funciones, cuando se presente la falta absoluta del mismo, tomando en cuenta el momento en que se presente ésta, tal y como se establece en todas las Entidades Federativas para los gobernadores, y para el Presidente de la República (artículo 84

---

<sup>152</sup> Ésta causal, es parte de la propuesta que se enunciará líneas más adelante respecto a la destitución por voluntad popular del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

constitucional). En efecto, si la falta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se presenta en los **dos primeros años** de su mandato (actualizándose alguna de las causas de falta absoluta, propuestas líneas arriba), se debe proceder de la siguiente forma:

a) Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra en sesiones al momento que se da la falta absoluta del Jefe de Gobierno en funciones, ésta, se constituirá en Colegio Electoral y con la concurrencia de al menos dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará de inmediato a un Jefe de Gobierno interino, mediante escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, mismo que ocupará el cargo mientras se realiza la elección popular de un Jefe de Gobierno sustituto que concluirá el período respectivo. Así mismo, en la sesión en que la Asamblea Legislativa, nombre al Jefe de Gobierno interino, expedirá la convocatoria para la elección de un Jefe de Gobierno que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para verificación de la elección un plazo no mayor de noventa días. Con esto, se lograría una adecuada fórmula para elegir al Jefe de Gobierno que continuará el mandato, haciendo participe a la población del Distrito

Federal y preservando el principio de elección popular del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tomando en cuenta que al mismo tiempo se preserva el principio de democracia, así mismo, que el tiempo de gobierno que tendría el titular del ejecutivo sustituto (electo) que concluya el mandato, es un tiempo razonable en el cual puede desempeñar acciones de gobierno propuestas en el período de campaña electoral de noventa días a partir de que se de la falta absoluta.

b) En el caso de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se encuentre en sesiones, la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, nombrará inmediatamente a un Jefe de Gobierno provisional, y al mismo tiempo convocará a sesiones extraordinarias a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que ésta nombre a un Jefe de Gobierno interino y expida la convocatoria a la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal que concluya el mandato, tal como se hizo mención en el inciso anterior.

Ahora bien, cuando la falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se presente en los últimos cuatro años del período respectivo de

gobierno, si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encontrase en sesiones, designará al Jefe de Gobierno sustituto, que deberá concluir el período; si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida, la Comisión de Gobierno nombrará un Jefe de Gobierno provisional y convocará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a sesión extraordinaria para que se constituya en Colegio Electoral y haga la elección de un Jefe de Gobierno sustituto que concluya el mandato. Esto debido a que ya no daría tiempo para llevar a cabo una nueva elección y además el tiempo de gobierno del Jefe de Gobierno que se eligiera para concluir el mandato sería muy corto, lo que le impediría tomar acciones de gobierno propuestas en campaña, lo cual para el desarrollo de un buen gobierno no sería práctico.

Por último respecto a la falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es necesario modificar la fracción I, de la base segunda, del inciso C, del artículo 122 constitucional, y el artículo 55 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, incorporando en sus textos, que en el caso de que la elección del Jefe de Gobierno no estuviere hecha y declarara el 5 de diciembre, el mandato del Jefe de Gobierno cuyo período haya concluido cesará, y se encargará del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, un Jefe de

Gobierno interino nombrado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mientras se lleva a cabo la nueva elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, procediéndose de igual manera, que la señalada líneas arriba respecto de la falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los dos primeros años de gobierno.

Tal como se comentó en los apartados B y E del presente trabajo, la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Senado o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por supuestas causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, y nombramiento de un sustituto que concluya el mandato por parte del mismo órgano, a propuesta del Presidente de la República, en términos de lo dispuesto por el párrafo tercero de la fracción primera, de la base segunda, del inciso C, e inciso F del artículo 122 constitucional, así como en los artículos 26, 27, 28, 64 y 65 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; nos parece un exceso de intervención de los Poderes Federales en la materia local del Distrito Federal, lesiva de la autonomía gubernativa de la entidad respecto del ejercicio de la función ejecutiva, lo cual atiende a razones y circunstancias de carácter político y a

un esfuerzo desesperado del gobierno federal por mantener en sus manos el gobierno de la capital del país haciendo caso omiso a la autonomía de ésta; máxime cuando el Jefe de Gobierno también está sujeto a responsabilidad penal, administrativa y oficial en términos del título IV de la Constitución General de la República, por lo que puede ser destituido. Dicha destitución, también genera inestabilidad política en el desempeño de la función ejecutiva, lo cual a su vez da lugar a una violación al principio de democracia respecto del desempeño de la función ejecutiva en el Distrito Federal, en virtud de que la destitución y nombramiento que llegase a realizar el Senado, pudiera realizarse en contra de la voluntad de los habitantes de la entidad, e incluso darse un nombramiento con ausencia de elección. Para evitar estos conflictos, que obstaculizan el desarrollo de la función ejecutiva en el Distrito Federal, se propone la derogación del inciso F del artículo 122 constitucional, así como la modificación del párrafo tercero, de la base segunda del inciso C, del mismo precepto constitucional, a fin de eliminar por completo lo dispuesto en relación con la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal hecha por el Senado o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la unión o el orden público en el

Distrito Federal, por ser una fórmula antidemocrática, violatoria de la elección popular y además autoritaria por parte del órgano federal mencionado. En efecto, también se debe eliminar dicha forma de destitución, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para que la destitución del Jefe de Gobierno se regule mediante juicio político o declaración de procedencia igual que a los gobernadores de las Entidades Federativas<sup>153</sup>, en atención al título IV de la Constitución Política, con dicha reforma se despolitizaría una eventual destitución del jefe del ejecutivo local, y la función ejecutiva en el Distrito Federal se encaminaría a la autonomía gubernativa, con bases sólidas y democráticas.

Ahora bien, adicionalmente a la propuesta hecha anteriormente sobre eliminar del texto constitucional la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Senado; el autor considera que la remoción del titular del ejecutivo local puede existir, y llevarse a cabo perfectamente sin generar inestabilidad política, siempre y cuando se establezca atendiendo a la voluntad de mayorías, y se presente como consecuencia de violaciones a las

---

<sup>153</sup> Pudiendo ser responsable de violaciones a la constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

leyes (como es el caso de los artículos 110 y 111 constitucionales) o por la ineficacia y/o incapacidad del titular del ejecutivo local para llevar a cabo acciones de gobierno propuestas en el discurso de campaña, mismas que lo llevaron a ocupar el cargo. Como podemos ver, para que se lleve a cabo la destitución del Jefe de Gobierno por violación a las leyes, se cuenta con la aplicación de los artículos 110 y 111 constitucionales (mediante juicio político y declaración de procedencia), sin embargo, la incompetencia e irresponsabilidad, por no ejercitar las acciones de gobierno prometidas en campaña o bien ejercer acciones contrarias a estas —actitud común entre nuestros políticos y funcionarios públicos de elección popular—, no está regulada, ni siquiera con una sanción de carácter administrativo, lo que genera que la persona que desempeñe el cargo de Jefe de Gobierno, pueda terminar su mandato, sin siquiera haber cumplido una sola de las propuestas hechas en campaña, o bien ejercer acciones contrarias a las mismas sin sanción alguna a pesar de que ello genere un descontento en la ciudadanía; lo que trae como consecuencia que el titular del ejecutivo local desempeñe el cargo ilegítimamente a partir de su incumplimiento. En éste orden de ideas, proponemos se establezca la destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de la decisión de la ciudadanía, solicitada a través

de la iniciativa popular (que cubra un porcentaje de los ciudadanos del Distrito Federal), cuando a consideración de las personas que soliciten la destitución, se presente la circunstancia de que el titular del ejecutivo local no haya ejercitado las acciones de gobierno prometidas en campaña o bien haya ejercitado durante el tiempo que haya desempeñado el cargo, acciones contrarias a estas, las cuales contradigan la voluntad general y generen un descontento social, previa comprobación de dichas circunstancias ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, órgano que en su caso deberá convocar a una votación general a la ciudadanía (en forma de plebiscito) para que los propios ciudadanos que eligieron al Jefe de Gobierno puedan decidir si éste permanece o no ejerciendo el cargo, y en el caso de que el resultado de la consulta pública indique que el Jefe de Gobierno deba ser removido, la Asamblea Legislativa deberá declarar la remoción y proceder conforme a lo indicado en éste mismo apartado respecto a la falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Dicha propuesta debe incorporarse, tanto al texto constitucional en su artículo 122, como a la ley de participación ciudadana y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Con la implementación de la revocación del mandato al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de la voluntad popular, se lograría un

complemento importante a la capacidad que tienen los ciudadanos para elegir a dicho funcionario, de tal forma que los mismos ciudadanos que lo elijan lo puedan destituir, lo cual también sería benéfico, en virtud de que las personas que desempeñen el cargo, por una parte sean congruentes entre sus propuestas de campaña y sus acciones de gobierno, y por otra ser responsables en el desempeño de su cargo; así mismo, se fortalecería la democracia fomentando la participación ciudadana, evitando que la destitución del Jefe de Gobierno se lleve cabo en forma autoritaria y por razones políticas a cargo de un puñado de legisladores federales, que además invaden la jurisdicción local por ejercer acciones que en su caso deberían llevar a cabo legisladores locales.

### **3. FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Una de las propuestas principales de éste trabajo para contribuir a la autonomía gubernativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como órgano constituido, titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública locales, es que la función ejecutiva en el Distrito Federal sea

desempeñada sólo por el Jefe de Gobierno, encomendado al mismo la totalidad de las atribuciones propias de la función ejecutiva en materia local, y eliminando todas y cada una de las facultades que actualmente conserva el Presidente de la República respecto del desarrollo de la función ejecutiva en el Distrito Federal, homologando así, el estatus del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con el de los gobernadores de las Entidades Federativas. Para ello, se deben tomar en cuenta dos circunstancias claves, la primera relativa a que el Distrito Federal, es ya una Entidad Federativa autónoma, ya que cuenta con órganos propios de gobierno; y la segunda respecto de la competencia y jurisdicción tanto de los órganos federales como de los locales, esto es, en virtud de que el Distrito Federal cuenta con órganos de naturaleza local se deben depositar en estos, absolutamente todas facultades en materia local, y por consiguiente, los Poderes Federales desempeñar facultades sólo en materia federal, sin interferir ni ejercitar funciones en materia local, las cuales sólo deben incumbir a los órganos constituidos del Distrito Federal, atentos al principio de autonomía de las Entidades Federativas, lo cual debe aplicarse de inmediato al desempeño de la función ejecutiva del Distrito Federal. Consecuentemente, y para subsanar los errores comentados en el capítulo tercero de este trabajo

respecto de las limitantes que tiene el Jefe de Gobierno para ejercer totalmente el Poder Ejecutivo y la administración pública en el Distrito Federal, debido a que el Presidente de la República aún conserva importantes facultades tendientes al desempeño de la función ejecutiva local, lo que impide al ejecutivo local ser autónomo; se propone, la derogación del inciso B del artículo 122 constitucional, quitándole al Presidente de la República toda facultad relativa al desempeño de la función ejecutiva local, para que dichas facultades las ejerza en forma única el Jefe de Gobierno, marcándose una clara distribución de competencias entre el titular del ejecutivo local y el titular del ejecutivo federal, de tal forma que el primero tenga competencia en el ámbito local, y el segundo en el ámbito federal desarrollando sólo las facultades que indica el artículo 89 constitucional. Así mismo, la modificación al artículo 122 constitucional, no sólo debe abarcar la eliminación de las facultades del Presidente de la República en materia local, sino también, dejar de considerarlo como autoridad del Distrito Federal, —lo que también debe ocurrir con los demás Poderes Federales, en virtud de que el Distrito Federal cuenta con órganos propios de gobierno—, impidiendo así, que el Presidente de la República pueda tener cualquier actuación tendiente al desarrollo de la función

ejecutiva del Distrito Federal, limitando su competencia a la materia federal, con lo que se lograría una independencia real del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el desarrollo de la función ejecutiva; así como de los demás poderes de naturaleza local, logrando así la autonomía real del Distrito Federal como Entidad Federativa. En virtud de lo anterior, a continuación se precisarán las reformas estructurales que debe haber para el *“fortalecimiento de las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal”*, tendientes a lograr la autonomía gubernativa de dicho órgano de gobierno local.

**a) Iniciativa de leyes para el Distrito Federal.**

Para hacer del Jefe de Gobierno del Distrito Federal un órgano constituido realmente autónomo, respecto de la facultad de iniciar leyes locales, o iniciar la modificación de éstas; y también constituir al Distrito Federal en una Entidad Federativa autónoma en donde los órganos constituidos locales funcionen con total independencia de los órganos federales; es pertinente reformar el artículo 122 constitucional, eliminando la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal (derogando el

inciso A de dicho artículo con todas sus fracciones), limitando así las facultades de dicho órgano legislativo federal, a las establecidas en el artículo 73 de la propia Constitución Política, quedando entonces la competencia para legislar tal como lo establece el artículo 124 del mismo ordenamiento, es decir, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga facultades en materia local en todo lo que no esté expresamente conferido al Congreso de la Unión tal como se aplica para las demás Entidades Federativas del Estado Mexicano, con lo que, lo establecido actualmente en el inciso A del artículo 122 constitucional como facultades del Congreso de la Unión pasaran a ser facultades de la Asamblea Legislativa. En consecuencia, se debe eliminar también, la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal, que actualmente enuncia la fracción primera, del inciso B, del artículo 122 constitucional, a favor del Presidente de la República. Luego entonces, la facultad de iniciar leyes para el Distrito Federal, así como iniciar la modificación de las mismas, debe corresponder exclusivamente a los órganos locales (los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefe de Gobierno del Distrito Federal)<sup>154</sup>, de tal manera que el

---

<sup>154</sup> Cabe señalar que en algunas constituciones de las Entidades Federativas de nuestro país, tienen la

Jefe de Gobierno en su carácter de titular del Poder Ejecutivo local, sería el único (con ese carácter) que pudiera realizar la iniciativa para la creación o la modificación de una ley para el Distrito Federal, sin que esta facultad se ejerciera también por el Poder Ejecutivo federal, y sin que se presentara una dualidad de jurisdicciones para legislar en el Distrito Federal, ya que la Asamblea Legislativa sería el único órgano que lo haría. Con la reforma planteada, además de lograr autonomía gubernativa para el Jefe de Gobierno, también se elegiría a la Asamblea Legislativa como un órgano único de creación y modificación de leyes relativas al Distrito Federal, encuadrando a la entidad como una Entidad Federativa más del estado mexicano, marcándose una auténtica y clara distribución de competencias entre órganos locales y órganos federales, sin que unos se sitúen sobre otros, y sin importar la residencia de ambos en un mismo territorio.

**b) Emisión de reglamentos subordinados.**

---

facultad de iniciar leyes además de los diputados locales y el gobernador, el Tribunal Superior de Justicia y los ciudadanos a través de la iniciativa popular, lo que sería benéfico que se adoptara en el Distrito Federal.

Acorde a lo dicho en el apartado inmediato anterior, sobre la iniciativa de leyes en el Distrito Federal a favor del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, creemos que en lo relativo a la emisión de reglamentos subordinados a esas leyes (las cuales deben ser emitidas sólo por la Asamblea Legislativa), el único funcionario que debe realizar dicha emisión de reglamentos subordinados —sin la interferencia de ningún otro órgano ya sea de naturaleza local o federal— debe ser el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en su calidad de titular del Poder Ejecutivo y la administración pública local, tal como lo hace cualquier gobernador de las Entidades Federativas. En consecuencia, se debe derogar la fracción IV del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, respecto de la obligación que tiene el Jefe de Gobierno de formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal sometiéndolos a la consideración del Presidente de la República; en virtud de que resulta ociosa dicha disposición, toda vez que para lograr la autonomía gubernativa del Distrito Federal, ni el Congreso de la Unión debe legislar para dicha entidad, ni el Presidente de la República interferir en el desarrollo de la función ejecutiva del Distrito Federal, puesto que los reglamentos subordinados a las leyes de la entidad son de naturaleza local,

y por lo tanto deben ser emitidos por el Poder Ejecutivo local; en consecuencia, el Presidente de la República sólo debe emitir reglamentos subordinados a leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión sin intervenir en lo absoluto en la emisión de reglamentos subordinados a las leyes del Distrito Federal, adquiriéndose así, una adecuada distribución de competencias entre el Jefe de Gobierno y el Presidente de la República respecto de la emisión de reglamentos subordinados a las leyes locales. En éste orden de ideas, debe conservarse tal cual lo establecido en el inciso b), de la fracción segunda, de la base segunda, del inciso C, del artículo 122 constitucional respecto de la facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para la expedición de reglamentos subordinados a las leyes que expida la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, en virtud de que como se hizo mención en el capítulo tercero de éste trabajo, el refrendo de los reglamentos subordinados (así como los acuerdos y decretos) emitidos por el Jefe de Gobierno, como elemento de validez y obligatoriedad de los mismos, realizado por el Secretario que corresponda, según la materia que trate dicho reglamento; carece de sustento constitucional ya que sólo está contemplado en el Estatuto de

Gobierno y en la Ley Orgánica De La Administración Pública Del Distrito Federal, nos pronunciamos a favor de incorporar al artículo 122, inciso C, base segunda, fracción segunda, inciso b), la mención de que “para que sean válidos y obligatorios los reglamentos subordinados a las leyes del Distrito Federal emitidos por el Jefe de Gobierno, deben estar refrendados por el Secretario que corresponda según la materia de que se trate”<sup>155</sup>. Con dicha reforma, existiría congruencia entre lo establecido en el artículo 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y el 14 de la Ley Orgánica De La Administración Pública Del Distrito Federal, con el artículo 122 constitucional, ya que el refrendo de reglamentos subordinados, acuerdos y decretos emitidos por el Jefe de Gobierno tendría por fin sustento constitucional, y con ello se subsanaría la inconstitucionalidad que se vive actualmente con la emisión del refrendo de dichos reglamentos, acuerdos y decretos, a cargo de los Secretarios de Gobierno, al no exigirse esto en la Constitución Política sino sólo en leyes secundarias; lo cual dotaría de validez y obligatoriedad constitucional, a los reglamentos subordinados,

---

<sup>155</sup> Lo que también debe aplicarse para la emisión de acuerdos y decretos emitidos por el propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

acuerdos y decretos expedidos por el Jefe de Gobierno, fortaleciendo al mismo tiempo la facultad que tiene éste para emitirlos.

**c) Emisión de reglamentos de policía y buen gobierno.**

En lo relativo a los reglamentos autónomos o también llamados de policía y buen gobierno —que se diferencian de los reglamentos subordinados, por no emanar de ninguna ley—, se considera que la emisión de los mismos debe ser regulada en el texto constitucional (artículo 122), a favor del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por ser el titular del ejecutivo local y de la administración pública; ya que no existe base constitucional y mucho menos legal para su emisión, y no obstante ésta situación se siguen emitiendo por dicho funcionario local sin que esto tenga validez alguna. La incorporación al texto constitucional de los mencionados reglamentos, regulando también su emisión, es benéfica, en virtud de que los reglamentos autónomos están cayendo en desuso, debido a que se está legislando en materias que eran motivo de la emisión de un reglamento de policía y buen gobierno por parte del titular de la administración pública local (por ejemplo giros mercantiles, tránsito, justicia cívica, etcétera), lo cual a

nuestro parecer no es muy sano, ya que los mencionados reglamentos autónomos deben tratar materias meramente administrativas como son tránsito, parques y jardines, mercados, giros mercantiles, uso de suelo, cementerios, etc.; materias que a nuestro parecer no merece la pena realizar una ley especial, por no requerir de una regulación compleja y por ser materias que no son amplias o son poco generales; en este orden de ideas, sería suficiente que el Jefe de Gobierno emitiera reglamentos autónomos para la regulación de las materias enunciadas. De la misma forma, con la inserción de éstos reglamentos al texto constitucional, y Estatuto de Gobierno, como una facultad a favor del Jefe de Gobierno, también se evitaría que dicho funcionario emita reglamentos de policía y buen gobierno, basándose erróneamente en la facultad que tiene para emitir reglamentos subordinados como lo realiza actualmente.

#### **d) Emisión de bandos y ordenanzas.**

Como se comentó dentro del capítulo tercero de este trabajo, el gobierno capitalino a través del Jefe de Gobierno, desde el año 2000 y hasta la fecha, ha emitido más de 23 bandos informativos (o edictos) en las que adopta

diversas determinaciones, con carácter obligatorio; sin embargo, dichas determinaciones al igual que los reglamentos de policía y buen gobierno, no tienen sustento constitucional ni legal, por lo tanto carecen de validez y de obligatoriedad. En tal virtud, se considera que con el fin de que se sigan adoptando decisiones de carácter administrativo (generalmente prohibiciones) que garanticen el orden público en el Distrito Federal, y éstas tengan validez y sean obligatorias para los ciudadanos de dicha entidad, se debe incorporar al texto del artículo 122 constitucional (preferentemente dentro de la fracción segunda, de la base segunda, del inciso C), la emisión de bandos informativos o edictos, como facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fortaleciendo de la misma forma, el estatus del titular del ejecutivo local en virtud de que éste podrá desarrollar la función ejecutiva de una forma amplia, rápida y efectiva, en virtud de que a través de la emisión de los bandos, el Jefe de Gobierno puede llevar a cabo algunas prohibiciones, con lo que se garantice el orden público, por ejemplo la determinación de eliminar la venta de bebidas alcohólicas en días festivos.

Ahora bien, con relación a las ordenanzas o también llamadas leyes temporales, sería benéfico que las mismas se incluyeran dentro del texto

constitucional como una facultad a favor del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en virtud de que si bien es cierto que han caído en desuso casi por completo, las ordenanzas pueden ser un instrumento valioso para el titular del ejecutivo local, con el fin de atender problemas de extrema urgencia emitiendo determinaciones en forma de ley, vigentes temporalmente, y una vez atendido y/o solucionado el problema, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con el carácter de órgano legislativo de la entidad, pueda adoptar dicha ordenanza, otorgándole fuerza de ley en forma permanente y solucionar el problema totalmente, tal como se hace en algunos países de Europa.

Con la inclusión de los bandos y ordenanzas en el texto constitucional, como parte de las facultades del Jefe de Gobierno, se lograría efficientar el desempeño de la función ejecutiva en el Distrito Federal, además de dotar a dichos actos de gobierno de obligatoriedad y validez, contribuyendo así al fortalecimiento de las facultades del titular del ejecutivo local.

**e) Nombramiento del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.**

Debido a que el Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, es un órgano de naturaleza local, dependiente del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, se debe reformar la fracción IX del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien es el titular del ejecutivo local y de la administración pública en la entidad, tenga como facultad exclusiva, la de nombrar y remover libremente a dicho funcionario local, eliminando toda participación del Presidente de la República en ello, de tal forma que el ejecutivo federal pueda nombrar y remover libremente al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero no al Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal por ser éste último un funcionario del gobierno local. Con dicha reforma, se contribuiría a un ejercicio más adecuado de la función ejecutiva en el Distrito Federal, delegando ésta en una sola persona, y promoviendo con ello una independencia real del Jefe de Gobierno, de tal forma que éste, sea el titular único del Poder Ejecutivo en la entidad, sin que se siga dando el dualismo

en el ejercicio del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, en virtud de que el Jefe de Gobierno (órgano local) es interferido en el desarrollo de la función ejecutiva local, por el Presidente de la República (órgano federal). Así mismo, con la reforma planteada se lograría una adecuada distribución de competencias entre el órgano ejecutivo local y el federal, ya que el Jefe de Gobierno nombraría y removería libremente a funcionarios de naturaleza local que dependen del mismo, en este caso al Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, tal como se hace en la totalidad de las Entidades Federativas, siendo el Jefe de Gobierno el responsable de las actuaciones de dicho funcionario; y el Presidente de la República nombraría y removería libremente a funcionarios federales dependientes del mismo.

**f) Propuesta para la autorización de los montos de endeudamiento del Distrito Federal y la rendición de la cuenta pública.**

Con relación a la propuesta que hace el ejecutivo al órgano legislativo para que se autoricen los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, se considera

que por ser los montos de endeudamiento un asunto de naturaleza local, que concierne únicamente a la administración local, y que es parte de las facultades del ejecutivo local; es pertinente que se establezca en el artículo 122 constitucional como una de las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la elaboración de la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para financiar el gasto público del Distrito Federal, la cual deberá enviar —anualmente— el propio Jefe de Gobierno al órgano legislativo para su aprobación, sin la necesidad de que el Presidente de la República le de el visto bueno. En efecto, se debe derogar por completo la fracción tercera, del inciso B, del artículo 122 constitucional, así como la fracción tercera del artículo 32 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, eliminando así la facultad del Presidente de la República para dar el visto bueno al proyecto de propuesta de montos de endeudamiento para el Distrito Federal y enviar dicha propuesta al órgano legislativo para su aprobación. Con dicha propuesta, se evitaría la obstaculización constante del Presidente de la República al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en materias de competencia meramente local respecto de la función ejecutiva, además de conseguir plena autonomía gubernativa respecto de la facultad en comento tal como la tienen los

gobernadores de las Entidades Federativas, ya que es muy lógico que si el Jefe de Gobierno es quien ejerce el gasto, sea él mismo quien lo pida; además sería conveniente que lo anterior estuviese acorde con lo establecido en la propia Constitución Política y el Estatuto de Gobierno, respecto de que el Jefe de Gobierno es el encargado exclusivo de iniciar la ley de ingresos y presupuesto de egresos del Distrito Federal.

De la misma forma, y por las mismas razones y circunstancias enunciadas respecto de la emisión y envío de la propuesta de los montos de endeudamiento como una facultad a favor del Jefe de Gobierno; es pertinente establecer dentro del texto del artículo 122 constitucional como una más de las facultades de dicho órgano constituido, la de rendir la cuenta pública al órgano legislativo, en la que informe en qué fueron gastados los recursos que se autorizaron para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, a través de la aprobación de los montos de endeudamiento, para que a su vez el congreso (local) revise, califique y fiscalice dicho informe tal como se hace en las demás Entidades Federativas. En consecuencia, se debe derogar la fracción cuarta del artículo 32 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con el fin de eliminar la facultad de rendir

la cuenta pública a favor del Presidente de la República, para que pase a ser facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por ser éste quien ejerce el gasto público, y quien tiene la responsabilidad de decir en qué se gastaron dichos recursos.

Cabe señalar, que también sería conveniente modificar el texto constitucional, para que el órgano legislativo encargado de autorizar los montos de endeudamiento, así como de revisar la cuenta pública del Distrito Federal presentada por el Jefe de Gobierno, fuera la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y no el Congreso de la Unión, tal como se hace en todas las Entidades Federativas del país, por ser los montos de endeudamiento una materia de naturaleza local, y el Distrito Federal una Entidad Federativa más dentro del Estado mexicano, con órganos propios de gobierno. Con dicha propuesta, se fortalecería aún más la autonomía de dicha entidad. En efecto, se debe derogar la fracción tercera del artículo 24 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como la ya comentada fracción tercera del inciso B, del artículo 122 constitucional, y el inciso A del mismo precepto constitucional.

### **g) Seguridad pública.**

En éste rubro, que quizá es uno de los de mayor trascendencia en lo que se refiere a las facultades que debería tener el Jefe de Gobierno del Distrito Federal —lo cual interesa directamente a la ciudadanía por las acciones que se adopten para tratar de disminuir la delincuencia que actualmente invade al Distrito Federal—, se tienen dos propuestas concretas para fortalecer las facultades del Jefe de Gobierno en materia de seguridad pública, modificando la estructura actual del mando de la fuerza pública del Distrito Federal, que establece actualmente la Constitución Política. En efecto, sería conveniente otorgarle al Jefe de Gobierno el mando de la fuerza pública del Distrito Federal —para que éste pueda disponer libremente de los cuerpos de seguridad pública y garantizar la seguridad de los habitantes de la entidad, pudiendo instruir directamente a dichos cuerpos de policía—, eliminando dicha facultad a favor del Presidente de la República; así mismo, es necesario otorgarle al titular del ejecutivo local la facultad de nombrar y remover libremente al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, que es el funcionario público que tiene a su cargo la fuerza pública en la entidad, sin que el titular del ejecutivo federal tenga

intervención alguna en el nombramiento o remoción de dicho funcionario local. Para ello, se deben reformar en los términos antes dichos, los artículos 122 inciso E, y 115 fracción VII de la Constitución Política<sup>156</sup>; y en el mismo tenor los artículos 34 y 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Las reformas planteadas, pueden llevarse a cabo fácilmente tomando en cuenta para ello que la seguridad pública del Distrito Federal, es un asunto de naturaleza local que debe ser atendido por autoridades locales y que por ser el Jefe de Gobierno titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal debe tener el mando de la fuerza pública de la entidad, atentos al principio de autonomía en el sistema federal; así mismo, debe tomarse en cuenta que el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, al ser un funcionario de naturaleza, jurisdicción y competencia locales; debe ser nombrado y removido libremente por el titular del ejecutivo local, tal como se hace en las Entidades Federativas. Con las mencionadas modificaciones constitucionales en materia de seguridad

---

<sup>156</sup> En lo que respecta a la fracción VII del artículo 115 constitucional, convendría derogar el párrafo segundo del mismo, a fin de eliminar la disposición relativa a que el ejecutivo federal tiene el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; para que sin importar en donde se encuentre el ejecutivo federal ya sea en forma permanente o transitoria, el mando de la fuerza pública de la Entidad Federativa de que se trate lo conserve el titular de la misma, por ser un asunto de naturaleza local, conservando el Presidente de la República la materia federal en materia de seguridad pública.

pública en el Distrito Federal, se fortalecería de manera importante la autonomía gubernativa del Jefe de Gobierno, reforzando al mismo tiempo las facultades de éste en materia de seguridad pública local, pero a su vez, se dotaría de mayor responsabilidad al titular del ejecutivo local, para que trabaje en forma seria y eficiente, creando programas que combatan en forma contundente la delincuencia; evitando con ello que el titular del ejecutivo local evada la responsabilidad de garantizar seguridad a los capitalinos, argumentando que la delincuencia no se reduce en el Distrito Federal debido a que el ejecutivo federal entorpece su actuar; de la misma forma, se llevaría a cabo una adecuada distribución de competencias entre el ejecutivo local y federal en materia de seguridad pública, sin perjuicio de que el segundo resida en el territorio del Distrito Federal, ya que cada uno tendría facultades en su respectivo ámbito competencial, sin interferencia del ejecutivo federal en el ámbito local ni viceversa.

#### **h) Procuración de justicia.**

En materia de procuración de justicia, se considera que en virtud de que el titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal —al igual

que el Secretario de Seguridad Pública local—, es un órgano de naturaleza, jurisdicción y competencia locales; ya que se encarga principalmente de la persecución de los delitos del orden común cometidos dentro del territorio del Distrito Federal y que por lo tanto pertenece a la administración pública de la entidad; el encargado de nombrar y remover libremente a dicho funcionario local, debe ser el Jefe de Gobierno en su carácter de titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal. En efecto, deben ser reformados los artículos 122 inciso D constitucional, 10 y 67 fracción VII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para efectos de incorporar como facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal (sin intervención alguna del Presidente de la República); con el fin de garantizar la autonomía gubernativa del Poder Ejecutivo local, y una adecuada distribución de competencias entre éste y el ejecutivo federal.

**i) Indulto a sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.**

Por ser el indulto, una facultad que le pertenece a los titulares del poder ejecutivo local en las Entidades Federativas —siempre y cuando se otorgue a sentenciados por delitos del fuero común—, se considera que el indulto a sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal, debe incorporarse al artículo 122 constitucional como una facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por ser éste el titular del Poder Ejecutivo local, y porque los delitos sobre los que otorgaría el indulto, serían delitos del fuero común, o sea, delitos establecidos en el Código Penal para el Distrito Federal; situación que hace a que dicha facultad deba corresponder al ejecutivo local, y no al ejecutivo federal como lo establece el artículo 89 de la propia Constitución Política, por lo que en consecuencia, dicho artículo debe modificarse para que sólo se establezca como facultad del Presidente de la República otorgar indulto o perdón a sentenciados por los delitos del fuero federal. Con dichas reformas constitucionales se lograría una adecuada distribución de competencias entre el ejecutivo local y el federal, además fortalecer las facultades del Jefe de Gobierno incorporando el indulto a sentenciados por delitos del orden común, la cual es una facultad típica de los gobernadores en su carácter de titulares del Poder Ejecutivo en las Entidades Federativas; contribuyendo al mismo

tiempo a la autonomía gubernativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

De lo expuesto en los capítulos precedentes y como consecuencia de la investigación realizada, se llega a las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La función ejecutiva, consiste en la aplicación y el hacer cumplir los ordenamientos jurídicos de naturaleza local y federal, así como la definición de políticas para evitar o dar solución a los problemas sociales, lo cual debe ser llevado a cabo por una sola persona encargada del Poder Ejecutivo.

SEGUNDA.- Las constituciones federalistas del siglo XIX, señalaban que la función ejecutiva en el Distrito Federal era desempeñada por el Presidente de la República; esto, toda vez que el Distrito Federal era una zona federal sin órganos propios de gobierno, de tal forma que el jefe del ejecutivo federal, tenía jurisdicción local y federal en dicho territorio, lo que también ocurría con el Congreso de la Unión.

TERCERA.- Al igual que en las constituciones federales del siglo XIX, en la Constitución Política de 1917, hasta el año de 1997, la función ejecutiva en el Distrito Federal fue desempeñada en forma exclusiva por el Presidente de la República, quien mantenía jurisdicción local y federal sobre el territorio de dicha entidad. Así mismo, el Congreso de la Unión legislaba en materia local para dicha entidad, esto debido a que el Distrito Federal no contaba con órganos propios de gobierno, sino que su gobierno dependía en forma exclusiva de los Poderes de la Unión.

CUARTA.- La naturaleza jurídica de un territorio, zona o Distrito Federal, consiste en que los Poderes Federales mantienen jurisdicción y competencia local y federal sobre dichos territorios, es decir el gobierno de esos territorios depende exclusivamente de los poderes de la unión, por no existir órganos locales encargados del gobierno de los mismos, no siendo factor para determinar dicha naturaleza jurídica la residencia de los Poderes Federales dentro del territorio de las zonas o territorios federales. En tal virtud, el territorio conocido actualmente como Distrito Federal, fue en estricto sentido una zona, distrito o territorio federal hasta el año de 1997, toda vez que en ese año se llevó a cabo una reforma política por la cual se

dota a dicho territorio de órganos propios de gobierno que se encargan actualmente del gobierno local del Distrito Federal, dejando así de depender dicho gobierno exclusivamente de los poderes de la unión. En consecuencia, el territorio del Distrito Federal debe ser considerado como una Entidad Federativa autónoma por tener órganos propios de gobierno con competencia local, otorgando a éstos total autonomía gubernativa sin la interferencia de los Poderes Federales en el gobierno de la entidad, los cuales pueden subsistir en ese mismo territorio con una adecuada división de competencias.

QUINTA.- Por ser el Distrito Federal una Entidad Federativa actualmente, debe cambiar su nombre, quizá al de Estado del Valle de México, sin perjuicio de que los Poderes Federales cambien su residencia.

SEXTA.- El titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública en el Distrito Federal es el Jefe de Gobierno, quien a pesar de desempeñar la función ejecutiva de una Entidad Federativa evidentemente autónoma con órganos propios de gobierno, y ser un órgano de elección popular; tiene un estatus diferente al de los gobernadores de las demás Entidades Federativas

del Estado Federal Mexicano, lo que se debe en gran medida a que los poderes de la unión tienen su residencia dentro del territorio del Distrito Federal, y consecuentemente genera que el Jefe de Gobierno esté limitado e interferido en el desempeño de sus facultades por los Poderes Federales (especialmente por el Presidente de la República), lo que impide que sea un órgano autónomo.

SÉPTIMA.- A pesar de ser el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el órgano titular del Poder Ejecutivo y la administración pública del Distrito Federal, dicho órgano del gobierno local no es autónomo en el desempeño de la función ejecutiva, toda vez que dicha función gubernamental de la entidad, es desempeñada también por el Presidente de la República, quien mantiene bastantes facultades en materia local, lo cual además de limitar la autonomía del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y minimizar su estatus constitucional, genera una situación poco comprensible con relación a un evidente exceso de jurisdicción del ejecutivo federal en materia local para conservar el control del gobierno de la entidad; en el entendido de que el Jefe de Gobierno es el órgano ejecutivo local, quien de acuerdo a la teoría del federalismo debe desempeñar exclusivamente la función ejecutiva local

sin la interferencia del Presidente de la República. En este orden de ideas el Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, debe ser desempeñado únicamente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, eliminando cualquier facultad del Presidente de la República respecto a la función ejecutiva local.

OCTAVA.- El desempeño de la función ejecutiva en el Distrito Federal, debe homologarse a lo establecido en las demás Entidades Federativas del país, en virtud de que dicha entidad, cuenta con su propio titular del Poder Ejecutivo, al cual debe dársele el carácter de gobernador.

NOVENA.- Existen incongruencias, en lo establecido en diversas normas constitucionales, con relación a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, toda vez que por una parte se establece al titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal como un órgano de elección popular (artículo 122) y por otra se dispone que a dicho órgano constituido local lo nombra el Senado (artículo 76 fracción IX); lo cual debe corregirse teniendo acorde dichas disposiciones constitucionales, en el sentido de tener al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como un órgano del gobierno local electo por

votación universal, libre, directa y secreta; titular del Poder Ejecutivo y la administración pública.

DÉCIMA.- El sistema electoral por el cual se elige al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debe ser cambiado por el de mayoría absoluta, esto con el fin de evitar divisionismo en la sociedad, y de legitimar con más fuerza el mandato de dicho funcionario público, atendiendo al principio de voluntad de masas.

DÉCIMA PRIMERA.- El principio de no reelección como requisito de elegibilidad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debe aplicarse sólo a personas que ya hayan desempeñado el cargo con ese carácter, ya que aplicar dicho criterio de elegibilidad a personas que estuvieron a cargo de la entidad con el carácter de regentes, o director de departamento administrativo, cuando el Distrito Federal era un departamento administrativo dependiente del gobierno federal; constituye aplicar dicho principio retroactivamente y una violación a garantías individuales establecidas en la Constitución Política.

DÉCIMA SEGUNDA.- La destitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal establecida en el artículo 122 constitucional, por conducto del Senado, y el nombramiento de un sustituto por el mismo órgano constituido federal, a propuesta del Presidente de la República, constituye un exceso de jurisdicción de los Poderes Federales en el ámbito local debido a intereses meramente políticos para mantener el poder en la entidad, lo cual lesiona el principio de legalidad, la autonomía del ejecutivo local, así como el principio de democracia social —lo cual contradice la elección popular del Jefe de Gobierno—; por lo que dicha forma de remoción y nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe ser eliminada, atendiendo a los medios establecidos en el título cuarto de la Constitución Política, y a un medio de democracia semidirecta por el cual los propios votantes revoquen el mandato del titular del ejecutivo local por incumplimiento a sus ofertas de campaña.

DÉCIMA TERCERA.- Para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea un órgano plenamente autónomo, y pueda tener el carácter de gobernador, ejercitando la función ejecutiva local en forma exclusiva como lo hacen los demás gobernadores, debe eliminarse toda participación del

Presidente de la República en la función ejecutiva local (así como de cualquiera de los órganos constituidos federales en la misma), otorgando las facultades que conserva el Presidente de la República al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como único titular del Poder Ejecutivo y de la administración pública del Distrito Federal, homologando su estatus al de los demás gobernadores de las Entidades Federativas. En tal virtud el Jefe de Gobierno o Gobernador del Distrito Federal debe tener las siguientes facultades, las cuales deben insertarse en el artículo 122 constitucional, mismas que fortalecerían al mismo para un mejor funcionamiento del gobierno de la entidad:

A) La iniciativa en la formación o modificación de leyes como representante del Poder Ejecutivo local, con total independencia y sin la interferencia del Presidente de la República; en el entendido que el único órgano legislativo que debe crear y/o modificar leyes locales es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por ser un órgano legislativo propio de la entidad.

B) La emisión exclusiva de reglamentos subordinados a leyes locales, reglamentos autónomos o de policía y buen gobierno, así como la de bandos y ordenanzas, por ser el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el titular del Poder Ejecutivo local.

C) El nombramiento y remoción (sin la interferencia del ejecutivo federal) de todos los funcionarios públicos dependientes del gobierno del Distrito Federal, entre los cuales se encuentran el Procurador General de Justicia, el Secretario de Seguridad Pública, el Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

D) Tener el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal, para que el Jefe de Gobierno pueda disponer libremente de los cuerpos de seguridad pública y garantizar la seguridad de los habitantes de la entidad, pudiendo instruir directamente a dichos cuerpos policíacos.

E) Conceder indulto a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

F) La elaboración de la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para financiar el gasto público del Distrito Federal, la cual deberá enviar —anualmente— el propio Jefe de Gobierno al órgano legislativo (Asamblea Legislativa) para su aprobación, sin la necesidad de que el Presidente de la República le de el visto bueno; así como la rendición de la cuenta pública ante el mismo órgano legislativo.

DÉCIMA CUARTA.- El Presidente de la República y los demás Poderes Federales pueden tener su residencia en el territorio del Distrito Federal o de cualquier Entidad Federativa, sin tener que llevar a cabo en forma exclusiva el gobierno de la misma, o interferir en el gobierno de la entidad para demostrar su jerarquía o superioridad, sino simplemente pueden subsistir con los poderes locales, manteniendo únicamente jurisdicción y competencia en el ámbito federal; y de igual forma los poderes locales jurisdicción y competencia en ese ámbito, observándose así una adecuada división de jurisdicciones y competencias, atentos al principio de autonomía en el federalismo.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo primer curso. 10ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
2. AGUIRRE VIZZUETT, Javier. Distrito Federal: Organización jurídica y política. Editorial Porrúa, México, 1989.
3. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. Teoría general del proceso. Principios, instituciones y categorías procesales. Prologo de Héctor Fix-Zamudio. Editorial Porrúa, México, 2003.
4. ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho constitucional estatal. Editorial Porrúa, México, 1998.
5. ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho constitucional. 2ª edición, Editorial Oxford, México, 1999.
6. BURGOA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
7. BURGOA, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

8. CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen jurídico del Distrito Federal. Prólogo de Manuel González Oropeza, Editorial Porrúa, México, 2000.
9. CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y perspectiva. Prefacio por Manuel González Oropeza, Editorial Porrúa, México, 2001.
10. COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. 2ª Edición, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, CEDIPC, México, 2000.
11. ----- El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural. 2ª Edición, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, CEDIPC, México, 2001.
12. FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Francisco, et al. Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal. Vol. 1, Colección Sinergia, Editorial Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001.
13. FLORES MOLINA, Oscar. La reforma política del Distrito Federal. Editorial Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

14. GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría general del proceso. 9ª Edición, Editorial Harla, México, 1998.
15. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución del Distrito Federal. Editorial Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2001.
16. HERNÁNDEZ FRANYUTI, Regina, Comp. La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX. Tomo II, Editorial Instituto de investigaciones Dr. José María Lus Mora, México, 1994.
17. PRATT FAIRECHILD, Henry. Diccionario de Sociología. 1ª Edición en español, 7ª reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
18. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
19. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo primer curso. 17ª edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, Editorial Porrúa, México, 1996.
20. ----- Diccionario de ciencia política. Tomo II, Editorial Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997.

21. SERRANO SALAZAR, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Editorial Plaza y Valdés editores, México, 2001.
22. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México (1808-1967). 18ª edición, Editorial Porrúa, México, 1967.
23. ZICCADI, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital. Editorial Porrúa, México, 1998.

#### **OTRAS PUBLICACIONES.**

1. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. México Tenochtitlán 1968. (S.P.I.).
2. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Tomos VI, VIII, XI.
3. Diccionario Jurídico 2000, IIJ UNAM, CD ROOM.
4. Diccionario de política. Editorial Valleta Ediciones, Argentina, 2001.
5. DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE DISTRITO FEDERAL, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, POR EL CUAL EL SENADO DE LA REPÚBLICA DESECHA EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE PRETENDÍAN REFORMAR Y ADICIONAR LOS ARTÍCULOS 73,

76, 89, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EMITIDO EL PRIMERO DE OCTUBRE DE 2002, TERCER AÑO DE EJERCICIO, PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES.

6. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo A-B. Editorial Porrúa-UNAM, México, 2002.
7. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo D-E. Editorial Porrúa-UNAM, México, 2002.
8. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo F-L. Editorial Porrúa-UNAM, México, 2002.
9. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo M-P. Editorial Porrúa-UNAM, México, 2002.
10. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo Q-Z. Editorial Porrúa-UNAM, México, 2002.

11. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo A-C, 1998.
12. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo D-H, 1998.
13. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo I-O, 1998.
14. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo P-Z, 1998.

## **REVISTAS.**

1. ARELLANO SÁNCHEZ, Ariel Enrique. Hacia la reforma política del Distrito Federal. Revista Mundo del Abogado. Año 6, Número 57, Enero de 2004, Editorial revista el abogado.

2. DE ANDREA S., Francisco J. La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997. Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Número 93, Sección de artículos, 1998. Fuente: [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org), consultada el 13 de marzo de 2004.
3. El Senado desechó proyecto de reforma política para el D.F.. Revista Crónica Legislativa. Año 2, Número 38, 8 de octubre de 2002, Editorial Senado de la República.
4. QUINTERO, Armando. La reforma constitucional al artículo 122. Revista Debate Legislativo. 30-31 de enero de 2001.

## **LEGISLACIÓN ACTUAL.**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (actual)
2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
4. Código Electoral para el Distrito Federal.
5. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

7. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
8. Ley General de Deuda Pública.
9. Constitución del Estado de Aguas Calientes.
10. Constitución del Estado de Guerrero.
11. Constitución del Estado de Jalisco.
12. Constitución del Estado de México.
13. Constitución del Estado de Morelos.
14. Constitución del Estado de Nayarit.
15. Constitución del Estado de Oaxaca.
16. Constitución del Estado de Puebla.
17. Constitución del Estado de Veracruz.
18. Código Electoral del Estado de Aguas Calientes.
19. Ley Electoral del Estado de Jalisco.
20. Código Electoral del Estado de México.
21. Código Electoral del Estado de Morelos.
22. Ley Electoral del Estado de Nayarit.
23. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

24. Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

25. Código Electoral para el Estado de Veracruz.

### **LEGISLACIÓN ANTERIOR.**

1. Constitución Federal de 1824.
2. Sexta ley constitucional de 1836.
3. Bases de organización política de la República Mexicana de 1843.
4. Constitución política de 1857.

### **PÁGINAS DE INTERNET.**

1. <http://www.asambleadf.gob.mx>.
2. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>.
3. <http://www.cjf.gob.mx/inicio.asp>.
4. <http://www.comunicacion.diputados.gob.mx/videos/210704/htm> - 01.
5. <http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/bandos.html>.