



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO**

**NATURALEZA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS DELEGACIONES;  
UN NUEVO RÉGIMEN DELEGACIONAL**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**  
**LICENCIADA EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**  
**WENDOLIN SAUCEDO GUTIÉRREZ**

**ASESOR: DR. JOSÉ ANDRÉS GALLARDO DURÁN**



**MÉXICO D. F.**

**2007**



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.

A Dios.

A mi madre por todo su amor y enseñarme el valor de la dedicación.

A mis hermanos Alan y Mové por ser amor, maestros, empeño, ejemplo, ... por ser tanto.

A la UNAM por darme y dar la oportunidad de ampliar horizontes, por darme valores, por obsequiarme años maravillosos y brindarme los mejores amigos y maestros que ni mi imaginación pudiera crear.

A mis amigos Fabiola, Jhoana y Jaime por ser siempre para mi: piernas para caminar, hombros para llorar, y cabeza para avanzar.

A mis amigos que no menciono por ser muchos, por hacer del mundo un lugar hermoso.

A René por ser paz, por ser impulso, por ser afecto y vida.

A mi asesor Dr. Andrés Gallardo por ser el profesor mas humano y mas deseoso de enseñar, aprender y comprender, por ser amigo.

# NATURALEZA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS DELEGACIONES; UN NUEVO REGIMEN DELEGACIONAL

## INDICE

## PÁGINA

INTRODUCCION -----4

### ***CAPITULO I.- NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL***

1.- Concepto de Distrito Federal.-----6  
2.- Naturaleza jurídica.-----10  
3.- Régimen de excepción con respecto a las demás  
entidades federativas.-----17  
4.- Origen y evolución del Distrito Federal  
mexicano.-----23

### ***CAPITULO II.- EL REGIMEN DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL***

1.- Intervención de los Poderes Federales en el  
gobierno del Distrito Federal.-----38  
2.- Función Legislativa.-----51  
3.- Función Judicial. -----63  
4.- Función Ejecutiva.-----69  
5.- Órganos Autónomos.-----83

### ***CAPITULO III.- NATURALEZA DE LA FUNCION EJECUTIVA DEL DISTRITO FEDERAL***

1.- La función ejecutiva y la administración pública del Distrito Federal. -----	90
2.- Las Demarcaciones Políticas y su régimen de gobierno.-----	98
3.- Funciones de los Órganos Político Administrativos de las demarcaciones. -----	106
4.- Coordinación del Sistema de Seguridad Pública en las delegaciones del Distrito Federal.-----	115

### ***CAPITULO IV.- PROPUESTA DE REFORMA POLITICO ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SUS DELEGACIONES***

1.- Propuesta de reforma para el Distrito Federal.- -----	121
2.- Régimen delegacional del Distrito Federal, como excepción al artículo 115 constitucional.-----	129
3.- Necesidad de emitir una Ley Orgánica de las Delegaciones del Distrito Federal.-----	135
4.- Facultades de las Delegaciones en la función de Seguridad Pública.-----	141

CONCLUSIONES -----	145
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA -----	153
--------------------	-----

# **NATURALEZA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS DELEGACIONES; UN NUEVO REGIMEN DELEGACIONAL**

## **INTRODUCCION**

Durante mucho tiempo, el Distrito Federal y sus habitantes han sufrido las consecuencias de contar con un sistema de organización distinto al de las demás entidades federativas que conforman a nuestro país.

El régimen de excepción con que se gobierna al Distrito Federal, ha ocasionado una serie de contradicciones y situaciones que ponen en riesgo la estabilidad, la gobernabilidad y sobre todo la viabilidad de la entidad federativa, con el consecuente impacto negativo sufrido por toda la población.

Muchos de los problemas que enfrentan en la actualidad los habitantes de la Ciudad de México, no son sino consecuencia de un sistema de gobierno que no permite organizar un proyecto de vida común de los habitantes de la región.

Por esa razón, decidí realizar mi trabajo de investigación con carácter de tesis para optar por el título de Licenciada en Derecho, en un tema que me parece fundamental para quienes habitamos esta amada Ciudad, y que nos encontramos dispuestos a todo para defenderla de los ataques constantes de que viene siendo objeto en los últimos tiempos.

Mi aportación consiste en proponer un régimen de gobierno específico para las demarcaciones en que se divide el

territorio del Distrito Federal, que no necesariamente tienda a la municipalización de esta capital.

Para ello, comenzaré por tratar de definir y ubicar la naturaleza jurídica, política y constitucional del Distrito Federal, en el marco del sistema de gobierno federal que por disposición del artículo 40 constitucional rige en nuestro país.

Posteriormente, abordaré el tema relacionado con el gobierno *sui generis* de esta entidad federativa, descomponiendo en cada una de sus partes la explicación de los diversos órganos que llevan a cabo funciones de gobierno en el Distrito Federal.

En un tercer capítulo pretendo tocar la temática específica de la función ejecutiva del Distrito Federal, para que a través de un método deductivo propio de la Ciencia del Derecho, se vaya enfocando el tema desde la perspectiva general hacia un tema en particular.

Por esa razón, el capítulo cuarto aterriza ya en la cuestión de las delegaciones del Distrito Federal, su régimen de gobierno como parte de una administración pública, y las relaciones de las delegaciones con los órganos de la administración pública centralizada del Distrito Federal.

## CAPITULO I.- NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL

### 1.- Concepto de Distrito Federal

Según el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la *"Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos"*, sin embargo, resulta evidente que no es correcta esta aseveración plasmada en el texto constitucional.

Es posible afirmar que es incorrecta la aseveración que señala el texto constitucional, porque no es la única ciudad que existe en nuestro país, así como no podemos señalar que todo lo que se encuentra dentro del territorio del Distrito Federal se puede considerar como ciudad, es de observarse la inexistente urbanización en algunas partes de las delegaciones de Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco y Cuajimalpa.

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la naturaleza jurídica del Distrito Federal ha sido definida por el artículo 44 constitucional, mismo que ha quedado referido en el primer párrafo de este capítulo, no obstante, *"el vocablo ciudad no es un término jurídico-político, sino urbanístico y sociológico"* <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Covián Andrade, Miguel. "Teoría Constitucional". Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. Segunda Edición, México 2000, pp438.



Mientras que la segunda parte del artículo 44 precitado que pretende dar una definición al Distrito Federal y lo hace señalándolo como la sede de los Poderes de la Unión, consideramos que nuevamente nos deja sin una definición precisa y real, lo anterior debido a que como lo señala el Doctor Miguel Covián en su libro Teoría Constitucional<sup>2</sup>, se trata de una situación fortuita, el ser asiento de los poderes federales es una característica que no modifica ni condiciona su naturaleza jurídica, sino que únicamente se trata de una función que cumple al alojar a los poderes federales.

Es posible considerar por lo señalado en el artículo 44 de la carta magna que; de trasladarse los poderes federales a otro lugar el Distrito Federal se erigirá en el Estado del Valle de México, sea considerado que en efecto su naturaleza jurídica es ser sede de los poderes federales, siguiendo la lógica que nos podría indicar que al perder esa característica deja de ser Distrito Federal y por tanto se convierte en otra cosa, por lo tanto plantearíamos un cambio de naturaleza o solo un cambio de nombre, ya que se conservarían las demás características que mas adelante serán analizadas.

A fin de llegar a definir el concepto que nos ocupa, comencare por referirme a los términos por separado para después poder establecer un significado mas preciso:

---

<sup>2</sup> Cfr Covián Andrade, Miguel. Op. Cit.

La palabra Distrito hace referencia a una parte integrante de un territorio que se divide para efectos tanto jurídicos como administrativos, el Diccionario de Derecho lo define como: *"División territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales"*.<sup>3</sup>

Federal es también definido por el mismo diccionario como: *"Denominación correspondiente al Estado organizado como una federación de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados, sin perjuicio de la conservación de las atribuciones que respecto a su gobierno interior señale la Constitución como de su competencia"*<sup>4</sup>.

Con la finalidad de precisar más el concepto Federal también definiremos el concepto Federación: *"sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo estado, (denominado Federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución"*<sup>5</sup>.

Federalismo en el Estado mexicano ha implicado que sus partes (las entidades federativas) ejerzan una autonomía jurídica, política y gubernativa en su ámbito competencial, quedando sometidas a la Constitución

---

<sup>3</sup> De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho". Edit. Porrúa, Decimo sexta edición, México 1989.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establecen de manera expresa e implícita las facultades y jurisdicción del Estado Federal como de las entidades federadas.

En el artículo 40 de nuestra carta magna se señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Se determina por tanto la unión de los estados en una federación, y se establece la supremacía constitucional como condicionante a la libertad de los estados.

Derivado de las definiciones legales y doctrinales, es posible precisar que el concepto se encuentra ligado a una forma de gobierno, misma que se fija en la constitución y en la forma en la cual todos los Estados partes de la nación han asumido y respetado, y que es resultado de constantes luchas internas y discusiones entre un concepto centralista y otro federalista de los constituyentes.

Encontramos por tanto, que el Distrito Federal es una parte integrante de un todo, donde el todo es la federación, es decir; los Estados Unidos Mexicanos, y el Distrito Federal como parte de ese todo, posee un

territorio definido, que además tiene la característica de ser sede de los poderes federales y que así como las demás partes de la federación, se encuentra subordinada en su régimen al régimen federal, según los límites que para tales efectos establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con un régimen interno que a su vez se delimita en la señalada legislación.

## **2.- Naturaleza jurídica**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula en diversos artículos la estructura y forma de gobierno del Distrito Federal, como se observa en su artículo 43 constitucional, en donde lo señala como una de las partes integrantes de la federación, lo cual implica que es una más de las entidades federativas que componen al estado mexicano.

Lo anterior se plasma en el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país, en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se transcribe a continuación:

Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala,

Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

En donde se puede observar que el constituyente quiso señalar como uno más de los Estados al Distrito Federal.

Además, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 constitucional, podrá erigirse en el Estado del Valle de México cuando los Poderes Federales se trasladen a otro lugar.

Para el Maestro Martínez Morales el Distrito Federal es una entidad federativa sui generis, debido principalmente a sus características de autonomía disminuida tanto en el ámbito legislativo, como en el administrativo o gubernativo.<sup>6</sup>

Es posible encontrar sensibles diferencias con respecto de las demás entidades federativas, lo que ha acarreado el problema para llegar a su definición, como fue posible observar, y en la teoría jurídica múltiples discusiones respecto de su naturaleza jurídica.

La personalidad jurídica del Distrito Federal posee características que lo hacen especial y limitado en su actuar en materia legislativa, respecto de su autonomía y en materia administrativa, al existir facultades de los poderes locales que son ejercidos formal y materialmente por los poderes federales, quienes concentran en un solo

---

<sup>6</sup> Cfr. Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo 1er y 2 o cursos", Tercera edición, Edit. Oxford University Press Harla, México 1996.

poder funciones locales y federales respecto del Distrito Federal.

Algunos doctrinarios siguen planteando por una parte que el Distrito Federal no es una entidad federativa, mientras que otros juristas sostienen el hecho de que su naturaleza jurídica es la de entidad federativa.

El Distrito Federal como entidad federativa significa al igual que las demás; porciones dentro de la federación, las cuales poseen personalidad jurídica y por lo tanto son sujetos de derechos y obligaciones y pueden contraerlos entre ellos y/o con la federación.

Es necesario que se vea al Distrito Federal como persona moral, como lo señala el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela<sup>7</sup>, al decir que las entidades federativas son personas morales, y será demostrado a continuación el porque se considera que posee los elementos de una entidad federativa.

Los Estados como entidades federativas poseen elementos estatales, a saber: Población, Territorio y Orden jurídico o poder público, es necesario precisar al respecto que las entidades federativas poseen peculiaridades propias.

---

<sup>7</sup> Refiere la necesidad de aceptar la calidad de persona moral que poseen las entidades federativas, explicando los elementos que poseen y que originan que deban tratarse de este modo, aunque del mismo modo plantea el por que de manera formal no se les trata así, (Cfr) en el libro Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa, Edición 2003.

En cuanto a territorio del Distrito Federal se encuentra *delimitado entre las entidades federativas de México y Morelos, localizado entre los paralelos 19° 02' 53" y 19° 35' 35" al norte del Ecuador y entre los meridianos 98° 57' 15" y 99° 22' 13" al oeste del Meridiano de Greenwich, la superficie del Distrito Federal se calcula en 148,173 hectáreas rodeada casi en su totalidad por una cadena de montañas, cerros y lomeríos*<sup>8</sup>.

Por tanto es claro que el Distrito Federal cuenta con un territorio perfectamente definido y con límites precisos.

La población del Distrito Federal de acuerdo con el censo de población y vivienda realizado por el INEGI en 1995 era de 8,489,007 mismo que registro 2,011,446 viviendas<sup>9</sup>.

Con lo anterior es posible apuntar que no se encuentra a discusión que el Distrito Federal posee una población que es superior a la de la mayoría de las entidades federativas, siendo rebasado en numero de habitantes únicamente por el Estado de México, quien posee una población de 11,707,964 habitantes en la misma fecha que el Distrito Federal.

Respecto del orden jurídico, podemos definir que es la estructura normativa interna del Estado. Los Estados no

---

<sup>8</sup> Departamento del Distrito Federal, Atlas General del Distrito Federal, Geográfico, Histórico, Comercial, Estadístico, Agrario, tomo I, segunda edición, Talleres Gráficos de la Penitenciaría, México, 1931, pp. 17.

<sup>9</sup> Información tomada de la pagina del INEGI <http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/estados>, con fecha 24 de marzo de 2006.

son soberanos, ni libres, ni independientes, lo único que poseen es la autonomía, que en el caso específico del Distrito Federal se encuentra mayormente limitada que las demás entidades federadas.

Es necesario precisar la diferencia existente entre los municipios y las entidades federativas para tener mas clara la premisa que hemos manejado respecto de la naturaleza jurídica del Distrito Federal y no permitir confusiones, ya que de acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores se pudiera creer que a los municipios es posible considerarlos entidades federativas, no es así.

El municipio es una institución de carácter político y administrativo, con una circunscripción territorial que necesariamente se encuentra como parte de una entidad federada y que en esencia es una forma de descentralización de los servicios estatales.

Los municipios conservan determinada autonomía que podemos ver reflejada en reglas concernientes a cada municipio(creadas por y para el mismo municipio) que son necesariamente originadas en la constitución de los estados, de igual modo, los municipios poseen la capacidad de elegir y designar a los titulares de los órganos gubernamentales. *"Ostentan una autarquía que significa una capacidad para proveer sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad, los objetivos autárquicos y las finalidades inherentes a la autonomía no podrían lograrse*



*sin una organización, es decir un conjunto de órganos de gobierno que dentro de su respectiva competencia, ejerzan las funciones publicas, tendientes a la consecución de unas y otras”<sup>10</sup>.*

Por tanto es posible concluir que la autonomía administrativa y legislativa que posee un municipio, se encuentra limitada a las funciones específicas que le son otorgadas, el ámbito de su competencia es señalada en nuestro derecho dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 y que necesariamente todo municipio se encuentra dentro de una entidad federativa.

Para el Maestro Ernesto Gutiérrez y González *“el Distrito Federal es una Entidad Federativa, y no un suborgano “departamento administrativo”, del órgano ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos”<sup>11</sup>.*

Así mismo el mencionado autor, el Maestro Gutiérrez y González nos señala que una entidad federativa para considerarse como tal requiere (además de un territorio y orden jurídico), de un patrimonio como persona<sup>12</sup>, el cual existe y es señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 fracción VI que a la letra establece:

---

<sup>10</sup> El Doctor Ignacio Burgoa realiza tales señalamientos para poder establecer las similitudes y diferencias entre una entidad federativa y un municipio, este señalamiento que nos hace, expresa en si mismo la necesidad para cualquier Estado de este nivel de gobierno, así como el imperativo de la existencia de ese elemento en el municipio.

<sup>11</sup> Gutiérrez y Gonzalez, Ernesto. “Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano.” Editorial Porrúa. Primera Edición. México, 1993. pp 329, 330.

<sup>12</sup> Cfr. *Ibidem*

Artículo 27.- ...

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

...

Por lo anterior y toda vez que *"solo las personas, en el sistema jurídico del país, pueden tener patrimonio"*<sup>13</sup>, el precepto constitucional previamente citado en el Distrito Federal es regulado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Así mismo encontramos que tiene un órgano legislativo, un ejecutivo y un judicial, el órgano legislativo que se encuentra limitado y recae en materia local tanto en el Congreso de la Unión como en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, su órgano judicial que se integra por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

---

<sup>13</sup> Ibidem . pp 331.

### **3.- Régimen de excepción con respecto a las demás entidades federativas.**

Dentro de un estado federal como lo es los Estados Unidos Mexicanos, deben coexistir necesariamente el orden jurídico del estado federal y los ámbitos de competencia de las entidades federativas. Asimismo, los poderes federales se encuentran ubicados en una determinada zona geográfica dentro de alguna de esas entidades o partes integrantes de la federación.

Por lo anterior, en un estado cuya forma de gobierno es federal, a diferencia del estado unitario, encontramos cuando menos dos niveles de gobierno: el federal y el local de cada entidad. En la estructura constitucional de nuestro país se contempla también un tercer nivel de gobierno como base de la organización interna de todas las entidades federativas (con excepción del asiento de los poderes federales), que es el gobierno del municipio.

Por otra parte, la coexistencia en una federación de dos o más niveles de gobierno implica que el gobierno del estado federal que es uno solo, distribuya sus diferentes funciones entre distintos órganos, llamados federales, locales y municipales, pero ello no implica que efectivamente existan diferentes gobiernos en un solo estado, sino que la función única e indivisible del gobierno del estado reparte sus funciones entre diferentes órganos de distinta naturaleza y nivel.

Así, en una federación se establecen los criterios de distribución de competencias entre los diversos órganos (federales, locales y municipales). En nuestro sistema constitucional, esta distribución se hace en los términos de los artículos 73, 74 y 76, (que otorgan facultades expresas para el Legislativo Federal) 89 ( que señala las facultades expresas del Poder Ejecutivo Federal), 103,104 y105, (que indican las facultades expresas del Poder Judicial de la Federación) 115,(que determina los lineamientos que deben seguir los gobiernos municipales) 116 y 117 (que establecen las bases a que se deben sujetar los gobiernos de los estados de la república, con excepción del Distrito Federal) , 122 (que establece la forma de gobierno especial a que se sujetará el asiento de los poderes federales, es decir, el Distrito Federal) y 124, esta última disposición expresa que las facultades que no se encuentren expresamente consignadas para los órganos federales, se entenderán reservadas para los órganos locales de las entidades federativas.

Los citados artículos 73, 74, 76, 89, 103, 104, y 105 señalan expresamente las facultades reservadas para los órganos federales.

El artículo 115 establece el sistema de distribución de competencias entre las entidades federativas y sus municipios, delimitando el ámbito de competencia de los gobiernos municipales.

Los artículos 116 y 117 establecen restricciones a la autonomía de los gobiernos de las entidades federativas al indicar expresamente cómo debe organizarse el gobierno interno de las entidades federativas.

El artículo 122 establece la forma de gobierno que debe tener el asiento de los poderes federales, al que se denomina Distrito Federal.

Como sabemos, el Distrito Federal siempre ha sido una entidad federativa con características diferentes a las demás. A pesar de ser parte integrante de la federación, no cuenta con el mismo régimen jurídico que los estados, ya que el artículo 116 determina la forma en que deberán organizarse para su régimen interior los estados de la República, mientras que anteriormente la estructura constitucional del asiento de los poderes federales se encontraba plasmada en el artículo 73 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, que es un órgano de carácter federal, y ahora se establece en el artículo 122, pero sigue conservando disposiciones que otorgan facultades de carácter local a órganos federales y que en el caso de las restantes entidades federativas no existen.

Además de lo anterior, los Estados de la Federación tienen como característica primordial de su estructura orgánica y por disposición expresa de la Constitución

General, el régimen de Municipio Libre, distribución con la que no cuenta el Distrito Federal.

Según el artículo 122 constitucional, el Distrito Federal es una entidad gobernada por los Poderes de la Unión, los que además de realizar, como en toda la república, sus funciones de carácter federal, ejercen otras facultades originarias que tienen efectos exclusivamente en el Distrito Federal, así como por tres autoridades de carácter puramente local que son el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia, con la distribución de competencias establecida en la Constitución.

Sobre la intervención de los poderes federales en el gobierno local del Distrito Federal, la constitución en su artículo 122 admite:

a) Las facultades del presidente de la República con respecto al gobierno del Distrito Federal se limitan a las estrictamente necesarias para salvaguardar los intereses de la federación en el ámbito territorial del asiento de los poderes federales.

b) Las facultades del Congreso de la Unión en el ámbito local del Distrito Federal se reducen a la expedición del Estatuto de Gobierno, legislar en las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, así como la expedición de las normas necesarias para hacer

efectivo el ejercicio de las facultades conferidas a los poderes federales con respecto al Distrito Federal.

c) El Poder Judicial Federal carece de facultades expresas en el ámbito local del Distrito Federal.

Los incisos a) y b) son facultades que poseen las autoridades federales, como si fuesen órganos locales en el Distrito Federal y que en las entidades federativas no son señaladas, en el caso del Congreso de la Unión encontramos un régimen inverso de facultades, que es diverso al existente en el resto de la federación.

El Estatuto de Gobierno, expedido por el Congreso de la Unión, establece las normas para la integración y la determinación de las atribuciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal, sujetándose a las siguientes bases:

a) La Asamblea Legislativa puede legislar en las materias que expresamente le han sido conferidas por el Artículo 122 constitucional, y las demás materias no previstas en dicha disposición, se entenderán facultad del Congreso de la Unión.

b).- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene atribuidas facultades de tres clases:

1.- Las de competencia exclusiva;

2.- Las que, para su ejercicio, requieren de la aprobación del Presidente de la República; y

3.- Las que tienen naturaleza concurrente con las que corresponden al Ejecutivo Federal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es titular de la administración pública del Distrito Federal, la cual está integrada por dependencias centrales, órganos desconcentrados y entidades paraestatales.

Para su organización interna el Distrito Federal se divide en demarcaciones territoriales dirigidas por Órganos Político-administrativos a cuya cabeza hay un solo titular y su administración no se encuentra a cargo de órganos colegiados. No obstante, resultaría conveniente contemplar la posibilidad de que la elección de los titulares de los órganos político-administrativos incluyera la de sus subordinados de mayor nivel, es decir, los Directores Generales.

Estas son las principales normas de excepción que regulan la organización política del Distrito Federal. Son excepciones, en cuanto las demás partes integrantes de la Federación están regidas por otros principios normativos que, por ser de aplicación para todos los Estados, son las bases generales de nuestro sistema federal.



#### 4.- Origen y evolución del Distrito Federal mexicano

La Ciudad de México fue desde la época prehispánica el centro político y económico más importante de entre las ciudades establecidas en gran parte de lo que hoy son los Estados Unidos Mexicanos. A la llegada de Hernán Cortés, la ciudad de Tenochtitlán nuevamente fue el centro político, cultural y económico.

El primer gobierno fue el de Cortés, quien asumió los cargos de gobernador y capitán general, con lo cual tenía las funciones de gobierno y judiciales, España fue organizando el gobierno en la Nueva España, estableciendo tributos y niveles de funcionarios, creando Virreyes, Audiencias, Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores.

*Cortés ejerció el poder político mediante delegados, quienes llevaron el nombre de Alcaldes y Tenientes del Gobernador; se implementaron los cabildos. El ayuntamiento se conformo con un alcalde mayor, dos ordinarios, ocho ediles, un escribano y un mayordomo<sup>14</sup>, el cabildo era la representación de los españoles residentes de la Nueva España ante el Rey.*

De 1535 a 1786 se estableció en la capital de la Nueva España un virreinato compuesto por un órgano central o peninsular constituido por el Rey, secretarios y el Consejo de Indias; un órgano Central Novo hispano integrado por el Virrey y la Audiencia; un órgano

---

<sup>14</sup> Gamboa de Buen. Jorge. Ciudad de México, una Visión , Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1994, pp. 40.

provincial y distrital, al que pertenecían gobernadores de reinos y provincias, corregidores y alcaldes; y un órgano local formado por los cabildos y sus oficiales.

El sistema jurídico político de la Nueva España era potestad del Rey, ejercida por autoridades que él mismo creaba. La audiencia comenzó su funcionamiento a partir de 1535 como un supremo tribunal y un cuerpo consultivo.

La Nueva España se dividió en reinos, en provincias mayores y provincias menores, la administración colonial estuvo centralizada en la Ciudad de México, que era donde residían los representantes del Rey (autoridades) y gran parte de los españoles. El municipio tenía funciones judiciales, administrativas y legislativas.

Durante la época de la colonia el régimen municipal mas completo fue el de la Ciudad de México, el cual, estuvo formado por los mismos funcionarios mencionados en párrafos anteriores respecto del ayuntamiento.

El primer antecedente desde la vida independiente del Distrito Federal lo encontramos en el artículo 4 de los tratados de Córdoba, el cual instituyó a la ciudad de México como capital y residencia de los poderes<sup>15</sup>.

El 6 de noviembre de 1813 el Congreso mediante acta solemne de declaración de Independencia afirmo "*Rota para*

---

<sup>15</sup> Cfr. Datos tomados de Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México. Alvarez Arredondo, Ricardo A. Edit. Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2002.

*siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español*"<sup>16</sup>.

El Congreso Constituyente que se estableció en 1822, formulo bases constitucionales y reservo para si el ejercicio del Poder Legislativo, después de que fueran interrumpidos sus trabajos y reanudados en noviembre de 1823, finalmente promulgo la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824.

La constitución promulgada en 1824 estableció la demarcación federal en nuestro país en 19 Estados y 4 territorios, además el artículo 50 estableció como facultad del Congreso elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y se reserva en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo local.

*"La gran cuestión del Constituyente de 1824 fue la adopción del federalismo. No tanto por haber sido los primeros códigos políticos de la nación, suficiente hecho para significarlos a través del tiempo, cuanto por el sistema gubernamental específico que implantaron, el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 han resultado en nuestra historia y dentro de nuestras instituciones políticas, de enorme trascendencia."*<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1985, decimotercera edición, Porrúa, México, 1985, pp.30-31.

<sup>17</sup> Rabasa O. Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2000, pp. 27.

"Es importante aclarar que para las elecciones municipales de 1824, se continuó cumpliendo lo establecido en la Constitución de la Monarquía Española, derogándose únicamente el artículo 315, como se manifiesta en el Bando Público del Jefe Superior Político Interino de la Ciudad, Francisco Molinos del Campo, fechado el 1º de diciembre de 1823, y que a la letra dice: "... *El Soberano Congreso Constituyente Mexicano ha decretado: Que se suspenda por esta vez el art. 315 de la Constitución que interinamente rige, y prevenía la renovación por mitad de los Ayuntamientos; y que los electores queden en libertad de renovarlos en su totalidad, o de reelegirlos según les parezca, en los pueblos en donde no se hubieren ya verificado las elecciones según el antiguo sistema, al recibo de este Decreto*". (Ramo Elecciones de Ayuntamientos, vol. 862, exp. 8. Archivo Histórico del Distrito Federal; fondo del Ayuntamiento de México)"<sup>18</sup>.

Desde 1824, con la adopción del sistema federal en nuestro país, se determinó la necesidad de establecer un territorio que fuera sede de los poderes federales, a semejanza del Distrito de Columbia, en los Estados Unidos. Gracias a la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, quien convenció a los Constituyentes de 1824 sobre las ventajas históricas, geográficas, económicas y políticas y gracias a su discurso se logró ubicar ese territorio en el Valle de México, específicamente en esta Ciudad, y no en el estado de Querétaro como originalmente se pretendía.

---

<sup>18</sup> [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx) , Consulta del 16 de marzo de 2006.

Se consideró la posibilidad de que el Distrito Federal lo fuese la ciudad de Querétaro, sin embargo por razones de posibilidades en estrategia militar, económicas y culturales se optó de manera definitiva por la Ciudad de México.

A pesar de que originalmente el Distrito Federal se estableció por decreto del 18 de noviembre de 1824 en el radio de dos leguas sobre la plaza mayor, que abarca el hoy conocido Centro Histórico de la Ciudad, su amplitud se fue extendiendo hasta llegar a los límites establecidos en los decretos de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión.

En 1824 el Distrito Federal contaba con un Congreso local, el cual poseía facultades suficientes dentro de un esquema de gobierno local, sin embargo el gobernador del Distrito Federal dependía del Ejecutivo Federal.

El 18 de noviembre de 1824 fue creado el Distrito Federal por medio de un decreto, que previo a su publicación generó inconformidad por parte del Congreso del Estado de México, y lo manifestó señalando que se trataba de una *"violación de los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el partido de México, ya que la sociedad tiene legítimo derecho de elegir a sus gobernantes colocándolos en desigualdad frente a los demás ciudadanos"*.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Cita de Lira González, Andrés. La República Federal Mexicana/La Creación del D.F., México 1974 encontrada en: Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México. Alvarez Arredondo, Ricardo A. Edit. Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2002.

El precitado decreto estableció como centro la Plaza Mayor de la Ciudad y partiendo de él un radio de dos leguas, extensión territorial que lo conformaba. Así mismo fue señalado que permanecería el gobierno político que no hubiese sido derogado de la Ley del 23 de junio de 1813, refiriendo por tanto que los ayuntamientos y sus divisiones territoriales permanecerían, aunado a lo anterior en la Ley del 18 de abril de 1826 se señala que el Distrito Federal en materia municipal se mantiene conforme las leyes vigentes.

En 1835 diversas corrientes políticas se manifestaron a favor de una forma de gobierno centralista, el 22 de septiembre de 1835 el congreso dicto en suspenso los artículos del acta constitutiva de la Constitución General y del Reglamento interior del Congreso, referentes a la división de Cámaras, fue expedida una ley que suprimió las legislaturas locales, sustituyéndolas por Juntas Departamentales, sujetando a los titulares de los poderes ejecutivos de cada Estado, al gobierno de la nación.

El 23 de octubre de 1835 se expidieron las bases de la nueva constitución respecto de la forma de gobierno, así como la división territorial en departamentos.

Bajo la vigencia de la Constitución centralista de 1836 se suprimieron el sistema federal y consecuentemente

el Distrito Federal, encomendándose el gobierno de la Ciudad de México al Departamento de México.

Después de publicada la nueva constitución, se publicó la Ley de División del Territorio Mexicano en Departamentos, se dividió con ello al Estado Mexicano en el mismo numero de departamentos como entidades federativas existían.

En 1841 Santa Anna proclamó las Bases de Tacubaya, por medio de las que cesaba a los poderes establecidos en la constitución de 1836.

De 1842 a 1843 permaneció la división del territorio en Departamentos, se planteó avanzar democráticamente en cuanto a la forma de elección de las autoridades departamentales que eran electos por los Colegios Electorales, en su calidad de representantes del pueblo (los Colegios Electorales eran electos por la población).

Cabe hacer el señalamiento que en 1843 se firmaron convenios que concedieron al Gobierno de Yucatán el organizarse internamente y manejar su propia armada.

Se reestablece la forma de Gobierno Federal y la constitución de 1824, con la expedición de los decretos por el general Mariano Salas el 22 de agosto de 1846, en este momento el Distrito Federal quedo encomendado al Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, quien

designó un asesor para auxiliar al Gobierno de la Ciudad, para la elaboración de un nuevo ordenamiento legal.

El 28 de junio de 1847 por medio de decreto se declara a la capital en estado de sitio, el gobierno de México rechazó las demandas norteamericanas que exigían más de la mitad de nuestro territorio y libre tránsito por el Istmo de Tehuantepec, por lo que el general Scott avanzó a la capital.

En septiembre de 1847 se trasladaron los poderes de la federación para residir en Querétaro, debido a la situación de inestabilidad que enfrentaba el país.

Con la firma del tratado de paz con Estados Unidos en febrero de 1848 se autorizó al Gobernador del Distrito Federal para ejercer las funciones del Poder Ejecutivo en la administración de la Ciudad de México. El 6 de junio de 1848 se decidió que la sede de los Poderes de la Unión se trasladase al Distrito Federal.

En 1853 se modificaron los límites del Distrito de México, dividiéndose en prefecturas centrales e interiores.

Con la constitución de 1857 el gobierno del Distrito Federal es reformado en cuanto a su organización reponiéndose el sistema de la Constitución de 1824.



Dentro de los debates del Congreso Constituyente entre los años 1856 al 1857 que se efectuaron en materia del Distrito Federal se discutió la residencia de los poderes federales, los derechos políticos de los habitantes de la ciudad y el régimen de coexistencia entre poderes federales y poderes del Estado.

Se determinó que la Ciudad de México debería continuar siendo el Distrito Federal, el artículo 43 constitucional planteaba como partes integrantes de la federación eran los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de la Baja California; y en el artículo 46 señala que el Estado del Valle de México se formaría por el territorio que comprendía el Distrito Federal, sin embargo establece que se formaría cuando los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, de lo anterior se podría desprender que se trata de una entidad federativa que por su característica de ser sede de los poderes federales cambia de nombre al de Distrito Federal toda vez que existe y es reconocido como tal en el artículo 43.

El artículo 72 en su fracción VI del texto constitucional faculta al Congreso para el arreglo interior del Distrito Federal, cabe hacer el señalamiento que la elección de las autoridades políticas municipales y judiciales se realizaba por parte de los ciudadanos.

Ignacio Comonfort expidió el 31 de octubre de 1856, el Reglamento Interior del Gobierno Municipal para el Ayuntamiento de México, este reglamento dotaba de determinada autonomía al Ayuntamiento.

Durante los años de 1864 a 1867 el país fue gobernado por el emperador Maximiliano I, el cual mediante el decreto de fecha 3 de marzo de 1865 pretendió el reestablecimiento de los Departamentos como división política y administrativa de nuestro país.

Por medio del convenio que efectuaron los Estados de México, Morelos y el Distrito Federal, el 17 de diciembre de 1899 fueron establecidos los límites del Distrito Federal. En 1901 con la reforma a la fracción VI del artículo 71 Constitucional, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios federales, en marzo de 1903, el entonces titular del Ejecutivo Federal Porfirio Díaz expidió la ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.

En la constitución de 1917 en el artículo 44 señalaba su composición territorial, como asiento de los Poderes Federales, la administración, forma y organización jurídica así como la distribución de las facultades respecto del Distrito Federal se establecieron en los artículos 73, fracción VI, y 89 fracciones, II y XVII, de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

donde, por lo que hace al primer precepto, se establecieron las facultades que tenía en ese entonces el Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal así como los Territorios.<sup>20</sup>

Establecía las municipalidades del Distrito Federal a cargo de sus propios ayuntamientos, que debían poseer las características necesarias para su subsistencia y colaboración con los gastos comunes, el gobierno del Distrito Federal lo colocó como dependiente del Presidente de la República, el titular del Ejecutivo Local sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal.

Los Magistrados y Jueces de primera instancia del Distrito Federal serían nombrados por el congreso de la Unión, el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1917 se da cohesión al sistema jurídico de gobierno del Distrito Federal anexándose a su territorio las poblaciones de Cuajimalpa y Guadalupe Hidalgo entre otras y al establecerse el régimen municipal, mismo que fue suprimido en 1928 con la reforma efectuada al artículo 73 de la constitución en su fracción VI debido a la organización especial que adquirió el Distrito Federal, y para quedar por completo dentro de la competencia del Presidente,

---

<sup>20</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. Cit. Pp. 897-898.

quien ejercería ese poder por medio de los órganos respectivos.

En 1941 la Ley Orgánica ratificó los límites del Distrito Federal y lo dividió en doce Delegaciones, para 1970 se expidió una nueva Ley Orgánica, la cual hacía referencia a las distintas denominaciones con las que se distinguió al Jefe del Departamento del Distrito Federal y en su artículo número 10 amplió las Delegaciones de doce que existían en 1941 a dieciséis para 1970, fijando los límites territoriales de las mismas.

En 1978 se presentó un intento de dotar a los ciudadanos del Distrito Federal de elementos de participación política, el Congreso dotó a los ciudadanos de un instrumento llamado referéndum, con la finalidad de ser objeto de iniciativa popular en los temas de ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno del Distrito Federal, instrumentos que fueron el inicio de una serie de reformas que mas adelante analizaremos, que sin embargo a la fecha no han sido utilizados por la ciudadanía.

Siguiendo el proceso iniciado rumbo a la democratización en 1986 el gobierno convocó a una consulta popular en la búsqueda de nuevas formas de participación ciudadana, surgiendo con ello la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con la respectiva modificación al artículo 73 en su fracción VI de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 10 de agosto de 1987.

Dentro de las funciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se encontraban las de consulta y gestoría sobre asuntos de interés para los habitantes del Distrito Federal. Este órgano surgió como respuesta a la necesidad de aprobación de la legislación en materia de la ciudad por legisladores que conocieran la problemática de la misma (a diferencia de lo que sucedía en la aprobación por parte de los legisladores federales).

La Ley Orgánica del Distrito Federal y su Reglamento Interior comprendía órganos de colaboración vecinal y ciudadana, en cuatro niveles a saber:

- A) Comités de manzana.
- B) Asociaciones de residentes.
- C) Juntas de vecinos.
- D) Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Los anteriores eran órganos de colaboración y eran electos los primeros de forma democrática directa y el resto por democracia indirecta.

En octubre de 1993 el Congreso decretó las reformas a los artículos 31, 44, 73, 79, 89, 104, 105, 107, 122,

adición al artículo 76 de la fracción IX, adición de un primer párrafo al 119 y se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con las citadas reformas se ampliaron las facultades de la Asamblea de Representantes pudiendo expedir su propia Ley Orgánica, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en materia de presupuesto de egresos, revisión de su cuenta pública, entre otras materias que se establecieron en el artículo 122.

Durante la mayor parte de su existencia como entidad federativa, el Distrito Federal fue gobernado exclusivamente por los órganos federales, sin embargo a partir de las reformas impulsadas por la voluntad ciudadana con el ánimo de un mejor ejercicio de sus derechos políticos, se crearon nuevas instancias y órganos de gobierno que de manera paulatina han ido ganando mayores funciones.

Asimismo, por lo que toca a la rama ejecutiva, esta atribución que siempre fue facultad del Presidente de la República, quien la ejercía a través del funcionario designado por él mismo para tal efecto, ha pasado a ser función de un individuo electo libremente por la voluntad de los ciudadanos habitantes de la entidad.

Con estas medidas logradas con el consenso de los partidos políticos y la recopilación de ideas y propuestas por parte de organismos gubernamentales se logró homologar en la medida de lo posible y guardando las debidas distancias, la participación política de los habitantes del Distrito Federal con la de los demás habitantes de la República.

Estos grandes avances han sido producto de un proceso democratizador que ha operado a lo largo de la vida constitucional del Distrito Federal pero que se fueron acelerando en los años de 1995 y 1996 con una amplia visión social y del gobierno para modernizar la estructura y forma de gobierno de nuestra entidad y adaptarla a las necesidades de los habitantes del Distrito Federal

Las reformas constitucionales que han modificado, de 1986 a la fecha, la organización política del Distrito Federal, han incidido sobre el constante reforzamiento en el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes de la entidad. En la actualidad existe una Asamblea Legislativa cuyos miembros son electos por sufragio popular directo de los ciudadanos del Distrito Federal, sin participación ni injerencia del electorado de otras partes integrantes de la federación.

En la elección de los poderes políticos o de elección popular, con una tendencia cada vez mayor a lograr la elección popular de los cargos públicos que tienen esa posibilidad en las demás entidades federativas. A su vez

las funciones judiciales locales son ejercidas por Tribunales para cuya integración no intervienen sino los órganos de gobierno exclusivos del Distrito Federal.

*"A pesar de los avances que esas reformas han supuesto, algunos autores señalan la transitoriedad de las mismas en la medida en que todavía no se logra, ni de lejos, una consideración semejante a la que tienen el resto de las entidades federativas."*<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Carbonell, Miguel. "La Constitución Pendiente." edit. UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas primera edición, México, 2002, pp. 159.



## **CAPITULO II.- EL REGIMEN DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

### **1.- Intervención de los Poderes Federales en el gobierno del Distrito Federal.**

La intervención de los poderes federales en el gobierno del Distrito Federal no implica una restricción a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, ya que el sistema de distribución de competencias existente en el actual régimen de gobierno del Distrito Federal, permite que la Asamblea Legislativa expida leyes cuya competencia territorial es de orden local y que encierran un interés de los habitantes del Distrito Federal, mientras que el Congreso de la Unión, que es un órgano federal, puede emitir leyes federales y leyes de competencia territorial local para el Distrito Federal, en busca de proteger los intereses federales dentro del territorio de su residencia.

También se ha otorgado mayor autonomía o potestad gubernativa y legislativa al Distrito Federal por conducto de sus órganos de gobierno exclusivos que son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, ya que estos poderes podrán ejercer sus funciones por si mismos en sus respectivos ámbitos de competencia sin la intervención federal, a pesar de que los poderes federales seguirán contando con atribuciones para actuar como otros dos órganos de gobierno locales en

el Distrito Federal, distribuyéndose la competencia de gobierno local entre estos cinco órganos.

Estas nuevas modalidades en la conformación de dos órganos locales no han afectado la naturaleza jurídica ni la identidad constitucional del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y Capital de la República. La elección directa, respecto de la titularidad de la jefatura de gobierno del Distrito Federal tampoco parece tener elementos intrínsecos de cambio que produjeran efectos sobre esa naturaleza jurídica ni sobre esa identidad constitucional del Distrito Federal

La tesis de un gobierno local propio para el Distrito Federal y la consiguiente participación de sus habitantes en el proceso de asignación de su titularidad, no muestra incompatibilidades de fondo con la necesidad de preservar su naturaleza constitucional y el gobierno de los Poderes de la Unión sobre su espacio físico y poblacional. Se requiere de una clara distribución de competencias, que deslinde los valores nacionales al cuidado de la Federación, de los que pertenecen a una esfera de intereses vinculados al bienestar y al progreso material y cultural en el entorno urbano. Una solución congruente con el nuevo federalismo que pugna por acercar las soluciones a la fuente de los problemas y la responsabilidad de las decisiones a los destinatarios del esfuerzo conjunto de gobierno y sociedad.

La actual distribución de competencias fue un importante avance respecto del sistema anterior, que reservaba al Presidente de la República y a las Secretarías que de él dependen, un cúmulo de facultades que, por su naturaleza, no debían permanecer en el ámbito de competencia de la Federación. Aún las atribuciones conferidas al jefe del Departamento del Distrito Federal, estaban sujetas a una prevención de carácter general que lo obligaba a "someter al acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos encomendados al Departamento del Distrito Federal" (Artículo 17, fracción XVII de la Ley Orgánica publicada el 29 de diciembre de 1978).

Además de la asignación de diversas facultades expresas al Jefe del Distrito Federal de carácter exclusivo, el mayor avance consistió en la disposición que le confiere la función de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida la Asamblea de Representantes. La consecuencia de esta atribución es que el catálogo de materias que forman la competencia del órgano legislativo (fracción IX el Artículo 42 del Estatuto de Gobierno), configuran también la esfera de competencia del Jefe del Distrito Federal en cuanto a la expedición de reglamentos y a la realización de actos ejecutivos. Un somero examen de esas materias revela que todas corresponden a la problemática urbana y asuntos inconfundiblemente locales.

Los Poderes de la Unión deben conservar las atribuciones que respondan a un interés preponderante de la Federación, pero no existe razón para que retengan las que están vinculadas con intereses exclusivamente locales.

Lo anterior no implica que la actuación de los poderes federales en el ámbito territorial del Distrito Federal tenga naturaleza federal, sino que actuarán como otros tres órganos locales de gobierno, sin que los órganos exclusivos del Distrito Federal se encuentren supeditados o subordinados a los poderes federales.

En el Distrito Federal tienen atribuciones para actuar como órganos de gobierno, tanto los poderes federales, en calidad de huéspedes, como los poderes locales. La coexistencia de ambos órdenes de competencia puede traer al gobernado más desventajas que beneficios, porque puede implicar la confusión de los ciudadanos del Distrito Federal en cuanto al órgano de gobierno encargado de emitir un determinado acto de autoridad. La confusión se presenta ya en la actualidad entre los órdenes federal y local en cualquiera de las demás entidades federativas, pero se acentúa en el caso del Distrito Federal ya que ciertas atribuciones que podrían considerarse de orden local se encuentran a cargo de órganos federales en la actualidad, pero el reparto de funciones entre éstos y los órganos locales de gobierno se carga en mayor proporción a favor de estos últimos.

Si bien se sabe que la distribución de competencias puede hacerse en tantos órganos como se estime necesario, sin que necesariamente sean los llamados "tres poderes" de la teoría clásica, es necesario delimitar perfectamente el ámbito de acción de cada uno de ellos bien sea en forma casuística o por medio de reglas generales perfectamente claras.

Las Atribuciones federales en el ámbito de competencia del Distrito Federal son las que derivan de la necesidad de proteger los intereses federales dentro del espacio geográfico que ocupan, para salvaguardar la integridad de las instituciones y órganos federales.

Las atribuciones del Congreso de la Unión para el gobierno del Distrito Federal son:

a) Las materias que implican un claro e inconfundible interés de la federación.

1.- Aquellas disposiciones necesarias para proteger y garantizar la integridad de los poderes federales en el territorio geográfico del Distrito Federal, como aquellas que se relacionan con el mando de la fuerza pública y cualquier otra disposición de protección y salvaguarda de intereses de la federación.

b) Las materias que deban legislarse para hacer efectiva alguna otra de las facultades conferidas por la constitución a alguno de los poderes federales.

Las atribuciones principales conferidas por el artículo 122 constitucional a los poderes federales respecto del Distrito Federal, son:

- a) Lo relativo al endeudamiento y gasto público del Distrito Federal.
- b) Conservar el mando de la fuerza pública para salvaguardar la integridad de los poderes federales.

Para ello, el Congreso debería emitir leyes sobre endeudamiento público en el Distrito Federal y mando superior de la Fuerza pública.

Dentro de las opciones para repartir competencias entre distintos órganos, tenemos:

- a) Distribución de competencias entre órganos de los diferentes niveles.
- b) Distribución de competencias entre órganos del mismo nivel.

Dentro del primer caso tenemos el ejemplo clásico de distribución de competencias que se da en nuestro país entre federación, entidades federativas y municipios, (que ha sido llamada "distribución vertical de competencias"), la cual se realiza mediante la regla general establecida por el artículo 124 (que es la llamada competencia residual para las entidades, es decir, que todas las funciones que no se

destinen expresamente a los órganos de la federación se entienden reservadas para las entidades federativas).

Asimismo intervienen las disposiciones de los artículos 115 y 116 que establecen las bases generales sobre las cuales se ejercerá "autonomía" de las entidades y la de los municipios para actuar (Es decir, se les otorga una libertad "limitada"), mientras que a la federación se le da una libertad ilimitada en su ámbito de competencias, a pesar de que debería entenderse que la situación fuera inversa ya que en teoría nuestra forma de gobierno es federal y se supone que a nuestra república federal nace de la unión de distintas entidades que "ceden" su soberanía a favor de una federación, entregándole a esta la potestad de actuar en ciertas materias y "reservándose" las entidades ciertas funciones que les pareciesen necesarias.

En el segundo caso tenemos el llamado principio de "división de poderes", también conocido como distribución horizontal de competencias" mediante el cual se designan a diferentes órganos, atribuciones específicas para ejercer las funciones de gobierno. Esta teoría clásica nos dice que las funciones del estado se pueden dividir en tres órganos, sin embargo nada impide que se distribuya en más o en menos de estos tres órganos conocidos clásicamente.

En algunos países se han distribuido las funciones de gobierno en más de tres órganos, y ciertas constituciones así lo reconocen expresamente (como la Constitución de

Nicaragua, que habla sobre su "cuarto poder" en materia electoral).

Para determinar la forma de distribución de competencias entre los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, debemos determinar en cual de los dos casos anteriores nos encontramos, concluyendo que se trata de una distribución de competencias en forma horizontal, ya que, no obstante tratarse de órganos federales y locales, (que representan dos distintos niveles de gobierno), las funciones que ejercerán materialmente son de un solo ámbito: el local del Distrito Federal. Probablemente la dificultad para entender la forma en que se encuentran distribuidas sus competencias, resulta de querer verlos como los dos distintos niveles de gobierno que formalmente son, sin considerar en qué consistirán sus funciones materialmente dentro del ámbito del Distrito Federal.

Partiendo de esa base podemos evitar incurrir en el error de intentar distribuir en dos distintos niveles una misma función de gobierno que es la función local del Distrito Federal, pues los órganos federales no dejan de tener su competencia por lo que respecta al ámbito federal, y únicamente absorben las atribuciones de carácter local en el Distrito Federal que se consideran necesarias para permitir su mejor coexistencia con los órganos de gobierno locales de esta entidad federativa.

En la Constitución de 1917 se estableció originalmente un sistema de gobierno local para el Distrito Federal en el



que las funciones se repartían en tres órganos, que eran los poderes ejecutivo y legislativo federales que a su vez actuaban como ejecutivo y legislativo locales para el Distrito Federal, así como un Poder Judicial propio del ámbito local representado por un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En 1988 se incluyó un órgano mas con ciertas funciones que era la Asamblea de Representantes, por lo que el gobierno del Distrito Federal estaba en manos de cuatro órganos. Se creó como quinto órgano a la Jefatura de gobierno del Distrito Federal, mediante la reforma política. De ninguna forma puede considerarse extraño o imposible que la repartición de funciones se efectúe entre el número de órganos que resulte necesario (no solamente se debe pensar en que la distribución se realice entre tres órganos).

Ahora bien, la función de gobierno para el Distrito Federal (que es una sola), puede repartirse entre los mismos órganos ya creados para su gobierno distribuyéndoles atribuciones, repartiendo y pasando funciones de un órgano a otro. Esto fue lo ocurrido mediante la reforma política del Distrito Federal de los cinco órganos encargados del gobierno del Distrito Federal, dos de ellos (el Congreso de la Unión y el Presidente de la República) "cedieron" atribuciones a otros dos: La Asamblea Legislativa y la Jefatura de Gobierno, en lo que parece una tendencia a que cada vez sean menores las atribuciones de los órganos federales para el Distrito Federal *y de ser posible se logre suprimir la actuación de los órganos federales como órganos*

*locales para el Distrito Federal, según se pretende todavía por algunas agrupaciones de carácter político y social.*

Dentro de este punto cabe hacer la precisión que en mi concepto es interesante, en el sentido de que si los órganos federales actuando como órganos del gobierno local del Distrito Federal invaden la esfera de competencia de los otros órganos locales del Distrito Federal o a la inversa, no nos encontramos en los supuestos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, es decir, que no hay invasión de la federación a la entidad porque aunque el Congreso de la Unión y el Presidente de la República representan a poderes federales, en su actuación específica se estarían conduciendo como órganos locales de gobierno para el Distrito Federal.

Posiblemente el esquema que se ha tomado para repartir competencias entre los órganos de gobierno del Distrito Federal se podría simplificar designando solamente tres y no cinco órganos para el gobierno del Distrito Federal (es decir, no dar competencia local a los órganos federales) y otorgando a los poderes federales facultades de excepción tales como el mando de la fuerza pública en manos del presidente (como sucede entre los gobiernos de las entidades federativas y los municipios en que habitualmente residen), así como facultades extraordinarias para que en caso necesario pudieran alterar o nulificar determinaciones del gobierno local del Distrito Federal con el fin de salvaguardar los intereses de la Federación.

Ahora bien, y en el marco real de la estructura constitucional vigente, respecto de la forma en que se podrían distribuir las atribuciones entre los cinco órganos de gobierno local del Distrito Federal considero que las siguientes fórmulas nos dan ciertas opciones:

1.- Toda vez que no se trata de distribución vertical de competencias, no es adecuado seguir el principio del artículo 124 constitucional, es decir, establecer facultades expresas para el Congreso de la Unión y el Presidente de la República y "residuales" para los demás órganos de gobierno del Distrito Federal, pues esa fórmula no tiene una lógica al confundir la distribución "vertical" (entre diferentes niveles de gobierno) con la repartición de funciones de gobierno en un solo ámbito (u "horizontal"). La formula del artículo 124 seguirá aplicándose al entender que las facultades que no estén expresamente conferidas a la federación, se entienden "reservadas" para los cinco órganos locales de gobierno del Distrito Federal

Así, tendríamos que establecer cual es el catálogo de facultades que se comprenden dentro de la autonomía del Distrito Federal (lo que no está reservado para la federación) y distribuir estas entre esos cinco órganos de gobierno, sin quedarnos con la idea clásica de que solamente pueden existir tres "poderes" y en ese orden de ideas no podríamos hablar de poderes locales en el Distrito Federal sino de "la función ejecutiva de carácter local" y la "función legislativa de carácter local", como hasta ahora se ha venido haciendo, sino que tendríamos que señalar:

La función legislativa en el Distrito Federal se encuentra a cargo de dos órganos:

- 1.- El Congreso de la Unión.
- 2.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La función ejecutiva local en el Distrito Federal se encuentra a cargo de dos órganos:

- 1.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La función judicial en el Distrito Federal se encuentra a cargo de:

- 1.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Cada uno de los órganos señalados posee sus propias atribuciones y estructura.

*"Un claro y preciso reparto de facultades entre la autoridades del gobierno de la entidad federativa y los de las jurisdicciones, es la mejor garantía de normalidad democrática."*<sup>1</sup>

Para aclarar esta idea, es conveniente analizar la actuación de las entidades federativas y de los municipios en el sistema mexicano. El artículo 124 constitucional

---

<sup>1</sup> Contreras Bustamante, Raúl, "La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva", Edit. Porrúa, primera edición, México, 2001, pp 440.

establece la libertad de las entidades federativas de repartirse todas las funciones que no estén expresamente conferidas a los órganos federales, mientras que por su parte, los artículos 116 y 115 de la Constitución respectivamente señalan los límites para la actuación de los órganos de las entidades federativas y los municipios.

Siguiendo este esquema, es posible otorgar a cada uno de los cinco órganos de gobierno locales, una esfera autónoma sobre la que podrían actuar, marcando la libertad de cada uno de ellos y estableciendo sus límites. Ejemplificando esta situación, podríamos marcar la siguiente distribución:

En el artículo 122 se establecería que la Asamblea Legislativa tendrá la facultad de legislar en todas las materias no conferidas al Congreso de la Unión.

Por su parte, en el artículo 73, fracción VI se podría disponer que: El Congreso de la Unión tendrá la facultad de legislar para el Distrito Federal en las siguientes materias:

a)...

b)...

c) En todas aquellas que por su trascendencia puedan afectar o alterar el normal desempeño de las funciones de alguno de los poderes federales. Cuando alguna materia haya sido legislada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pero por las circunstancias especiales de su evolución se

amerite la intervención del Congreso de la Unión, ambos órganos se coordinarán para la emisión de un nuevo ordenamiento que expida el Congreso y en el que podrá participar la Asamblea Legislativa.

Un ejemplo de esta hipótesis es el siguiente: La materia de regulación de emisiones contaminantes en el Distrito Federal puede llegar con el tiempo a convertirse en un problema de dimensiones inimaginables y provocar que las funciones de la federación se vean imposibilitadas por lo que dichos órganos tendrían que intervenir a pesar de que ya existiera normatividad expedida por la Asamblea Legislativa.

Lo mismo podría llegar a ocurrir con la regulación de materias como marchas públicas y manifestaciones, que podrían llegar a causar severos estragos a la actividad de los habitantes del Distrito Federal, así como la de los poderes federales asentados en ese territorio. Delitos locales que pongan en peligro la seguridad de los funcionarios de los poderes federales, el suministro de agua a las oficinas de la federación asentadas en el Distrito Federal, etc. son otros ejemplos de materias locales que en ciertas eventualidades podrían requerir ser "absorbidas" por la federación.

## 2.- Función Legislativa.

La función legislativa dentro del Distrito Federal antes de las reformas efectuadas en el año de 1993 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo se ejercía dentro del Distrito Federal por el Congreso de la Unión, actuando como legislatura de dicha entidad, al respecto el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela comentaba que *"la composición de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión provoca, a su vez, el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la Federación según el artículo 43 constitucional,"* *"circunstancia que coloca a la población de dicha entidad en una situación de capitis deminutio política frente a la de los Estados miembros"*<sup>3</sup>.

Conforme a las reformas al artículo 122 constitucional publicadas en el año de 1993 el mismo autor considera que dichas reformas que otorgan a la Asamblea de Representantes la calidad de órgano legislativo y que reservan para el Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal *"la Asamblea de Representantes, como órgano legislativo, está sometida al Congreso de la Unión, ya que el referido*

---

<sup>2</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, decimosexta edición, Porrúa, México, 2003, pp.957

<sup>3</sup> Ibidem. pp. 957

*Estatuto opera como una especie de "ley fundamental" para el Distrito Federal que debe ser respetada por los ordenamientos legales que dicha asamblea expida"*<sup>4</sup>.

Se considera que los dos señalamientos vertidos por el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela no se han alejado de la actual realidad que el Distrito Federal enfrenta en su ámbito legislativo como es de observarse conforme el análisis que a continuación se presenta.

La Función Legislativa en el Distrito Federal es ejercida por más de un órgano legislativo, se encuentra como parte de las facultades del Congreso de la Unión la de legislar en materia local en algunos aspectos, dichas facultades le son atribuidas por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece:

**Artículo 122. ...**

**A.** Corresponde al Congreso de la Unión:

**I.** Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

**II.** Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

---

<sup>4</sup> Burgoa Orihuela. Op.Cit. pp 964



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

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

**V.** Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

Concierne al Congreso de la Unión la legislación en todo lo referente a la seguridad y buen funcionamiento de los poderes Federales en el Distrito Federal en tanto sea asiento de los mismos, en un afán de asegurar que la federación no sufra presiones u obstáculos en su ejercicio por parte de las autoridades locales ya sea por acción de las mismas o por negligencia.

Se le ha atribuido también al Congreso de la Unión la emisión del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, negando con ello en esta función la naturaleza legislativa de la asamblea legislativa del Distrito Federal, y colocando a los legisladores locales del Distrito Federal en calidad de incapaces de exponer su propia regulación.

El Distrito Federal por si mismo no puede contraer una deuda con la finalidad de solventar proyectos de gobierno, situaciones emergentes o de cualquier tipo que consideren

los titulares dentro de la administración pública y los legisladores en turno, por ser asunto que compete al órgano Legislativo Federal y al titular del Ejecutivo Federal, este último siendo el encargado de informar al primero sobre el ejercicio de la deuda que previamente el propio Congreso de la Unión aprobó, siendo obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal informar de manera previa al Ejecutivo Federal, así mismo es el encargado de presentar dicha información a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Es de señalar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe plantear al Ejecutivo Federal, cuando así lo considere, el monto de endeudamiento necesario para la ejecución de su gasto a fin de que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo presente al Congreso de la Unión y por tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pueda incluirlo como parte de la Ley de ingresos del Distrito Federal.

Así mismo el Congreso de la Unión guarda para sí, de manera residual la facultad de legislar en materia local todo lo referente a dicha entidad.

Como es de observarse en la fracción II, del apartado A, del artículo 122 constitucional, el Congreso de la Unión se ha reservado para sí la facultad de expedir el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, el cual es sustitutivo en nuestro derecho de una Constitución del Distrito Federal a diferencia de las demás entidades

federativas quienes cuentan con una constitución propia que es expedida por el Congreso Local, en el Distrito Federal se le ha denominado Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, en el intento de no reconocer la naturaleza jurídica con que cuenta el Distrito Federal, con lo cual en realidad se convierte en la entidad cuya norma jurídica encargada de la regulación de su organización jurídico política posee el nombre mas adecuado.

Es importante señalar que no se requiere una "constitución" del Distrito Federal, en virtud de que la entidad federativa ya se encuentra constituida, por lo que no es necesario volver a constituirse. Además, al igual que las demás entidades federativas de nuestro país, el Distrito Federal es autónomo y no soberano, razón por la cual las normas que regulan su vida interna no pueden denominarse constituciones, pues el estado mexicano tiene una sola constitución.

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, el término "Estatuto de Gobierno" es mucho mas afortunado que el de "constitución", para referirse a las normas orgánicas y administrativas internas que regulan al Distrito Federal y a las demás entidades federativas, y que no pueden ir mas allá de lo que la constitución establece.

Por otro lado lo realmente relevante, que se observa en la misma fracción del artículo en comento es la negativa de otorgar esa autonomía al Distrito Federal para

determinar las reglas de su organización interna, quedando en manos de quinientos diputados federales y ciento veintiocho senadores, de los cuales en la actual composición encontramos cincuenta y un Diputados y tres senadores que representan al Distrito Federal en el Congreso de la Unión, por lo que tenemos una representación aproximada del ocho por ciento, quedando el noventa y dos por ciento en las restantes entidades federativas y es esta proporción la que define los lineamientos y reglas que ha de seguir la administración interna del Distrito Federal.

Si se pretende generar mayor autonomía en los órganos de gobierno del Distrito Federal la fracción III, del apartado A, del precitado artículo atribuye a un órgano legislativo compuesto por representantes de la población de todo el país, facultades específicas que no debieran ser consideradas por un órgano cuyos integrantes en su mayoría carecen del conocimiento a profundidad de la problemática y necesidades de la entidad, por tanto de su ejercicio.

Resulta visible en la fracción IV, apartado A, del artículo 122 constitucional, la desconfianza en el Estado de Derecho que prevaleció en los gobiernos creadores de las reformas en materia del Distrito Federal, a través de una disposición tan genérica donde se puede incluir casi cualquier cosa, se pretende tener control sobre el Distrito Federal, dejando de lado la existencia en nuestra Carta Magna de controles necesarios para garantizar que cada

ámbito cuenta con los controles necesarios para garantizar que cada ámbito de gobierno ejerza sus funciones, sin afectar el desarrollo de los otros.

Respecto al Congreso de la Unión encontramos las siguientes atribuciones:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

**VIII.**

... Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

La fracción citada se relaciona con la fracción tercera apartado A del artículo 122 de la

Constitución, mismo que ha sido comentado en párrafos anteriores.

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

...

**IX.** Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

Al igual que el apartado F del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se marca como facultad de la Cámara de Senadores para que por causas establecidas y que estudiaremos en el punto correspondiente al ejecutivo local en esta tesis, sea removido de su encargo y nombrado un Jefe de Gobierno del Distrito Federal, estableciéndose como autoridad al Senado para tales efectos, mientras que en el caso de los gobernadores de las demás entidades federativas del país dicho proceso es seguido por el poder legislativo de la entidad.

El artículo 24 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contempla las facultades del congreso, que son las que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala para el congreso en materia del Distrito Federal.

El artículo 24 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no hace otra cosa que señalar aquello que ha quedado contemplado en el artículo 122 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que para los efectos de esta tesis ha sido transcrito y comentado.

La única autoridad local en el Distrito Federal que es considerada como tal, dentro de la función legislativa reconocida en nuestra carta magna es la Asamblea Legislativa, como se observa en el artículo 122, que establece:

**Artículo 122. ...**

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, ...

**C.** El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

**BASE PRIMERA.-** Respecto a la Asamblea Legislativa:

A la Asamblea legislativa del Distrito Federal le es otorgada por nuestra carta magna la facultad de dictarse a sí misma su reglamentación interna, por medio de su Ley

Orgánica, al ser un asunto que difícilmente pudiera tratarse en otro órgano legislativo.

También es otorgada a la Asamblea Legislativa la facultad de expedir el presupuesto de egresos así como la ley de ingresos con lo cual le es concedida al Distrito Federal la autonomía en materia recaudatoria, por supuesto en ingresos locales y basado en ello posee a su vez determinada autonomía para la programación de sus erogaciones, en todas aquellas materias de su competencia y que no representen un peligro para la seguridad de los Poderes de la Unión.

La propia constitución acentúa el concepto de no permitir la determinación de deudas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, facultad que ha sido concedida de manera exclusiva en materia de deuda del Distrito Federal al Congreso de la Unión, y que además de señalarlo en el artículo 73 en su fracción VIII, y previamente en el artículo 122 apartado A, fracción III, el constituyente decidió señalarlo nuevamente en el artículo 122, apartado C, fracción V, inciso b), segundo párrafo, es decir que aparentemente en dicha materia se pretende no dejar ningún espacio a que por medio de interpretación que pudiera ser utilizado en materia de endeudamiento por la Asamblea Legislativa y con ello invadir la competencia del Congreso de la Unión.

Aunque el gobierno local tiene autonomía financiera relativa, en el rubro de endeudamiento se le establece



este "candado legal", que lo somete no sólo a la voluntad representativa de la soberanía popular de la Ciudad - representada en la Asamblea Legislativa- sino a los lineamientos políticos, fundamentalmente de la Cámara de Diputados."<sup>5</sup>

Dentro de estas bases que establece la constitución, las cuales deberán ser observadas por el Distrito Federal, sus autoridades, así como por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión en materia contributiva el artículo 122, apartado "C", Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo; remite al 115 en su fracción IV, inciso c), segundo párrafo de la propia Constitución y con ello se somete al Distrito Federal a las mismas reglas que las demás entidades federativas por no limitar la capacidad del Distrito Federal para el establecimiento de contribuciones derivadas de traslaciones y valores inmobiliarios, así como en el caso de aquellas cuya procedencia sea la prestación de servicios públicos a su cargo, y sus límites respecto de exenciones son los mismos que para el resto de las entidades federativas, es decir el no otorgar exenciones a persona o institución respecto de dichas contribuciones y por otro lado deja exentos a los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios.

Por otra parte observamos que en materia legislativa el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala las facultades que posee el órgano legislativo denominado

---

<sup>5</sup> Contreras Bustamante, Raúl. Op.Cit. 441.

Asamblea legislativa, en materia local, algunas de las más importantes son:

La Asamblea legislativa del Distrito Federal posee la facultad de dictarse a sí misma su reglamentación interna, por medio de su Ley Orgánica.

También es otorgada a la Asamblea Legislativa la facultad de expedir el presupuesto de egresos, así como la ley de ingresos con lo cual le es concedida al Distrito Federal la autonomía en materia recaudatoria.

El Distrito Federal posee la capacidad para el establecimiento de contribuciones derivadas de traslaciones y valores inmobiliarios, así como en el caso de aquellas cuya procedencia sea la prestación de servicios públicos a su cargo, sus límites respecto de exenciones son los mismos que para el resto de las entidades federativas, es decir el no otorgar exenciones a persona o institución respecto de dichas contribuciones y por otro lado deja exentos del pago de dichas contribuciones a los bienes de dominio público de la Federación.

Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

Normar la protección civil; justicia cívica, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social.

Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamiento; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.

Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo.

Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves y designar a propuesta del Jefe de Gobierno, a los sustitutos.

### **3.- Función Judicial.**

La Función Judicial del fuero común en el Distrito Federal la llevan a cabo el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura.

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene las bases de la organización del Poder Judicial del Distrito Federal, otorgándole el carácter de autoridad local al Tribunal Superior de Justicia, así como al Consejo de la Judicatura, el artículo 76 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal hace el señalamiento en el mismo sentido y aclara que además de estos órganos dicha función será ejercida por los jueces y demás órganos que la ley orgánica señale.

La Ley Sobre Administración de Justicia de 1856 separó de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia sobre la solución de conflictos en materia común en el Distrito Federal, lo cual otorgó al Distrito Federal su propio tribunal de justicia.

El Tribunal Superior de Justicia se integra por sesenta y seis Magistrados, Jueces de lo civil, Jueces de lo penal, Jueces de lo familiar, Jueces del arrendamiento inmobiliario, Jueces de paz y otros funcionarios.

Los Magistrados son designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal, duran seis años en su encargo, pueden ser ratificados en sus cargos.

El Tribunal contará con un Presidente, que será uno de los Magistrados al funcionar en pleno con la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes de los Magistrados que lo integran resolverán los asuntos por medio de unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados presentes, en caso de empate el Presidente contará con voto de calidad. Las sesiones en pleno del tribunal se realizaran de manera ordinaria cuando menos una vez al mes y extraordinarias cuando sea necesario resolver asuntos urgentes, previa convocatoria del Presidente.

Además de funcionar en pleno el Tribunal funcionara en Salas, de las cuales no formará parte el Presidente en turno del Tribunal, el número de Salas será determinado por el Consejo de la Judicatura.

Al funcionar el pleno, el Tribunal posee entre otras las siguientes atribuciones:

La elección de entre los Magistrados del Presidente del Tribunal.

Conocer de la calificación de la recusación de dos o tres Magistrados integrantes de una de las Salas del Tribunal.

Resolver sobre las contradicciones de criterios generales sustentados por los Magistrados y entre las Salas del Tribunal.

Solicitar al Consejo de la Judicatura el cambio de adscripción de jueces y, en su caso, su remoción del cargo.

Determinar la materia de las Salas del Tribunal Superior de Justicia.

Conocer asuntos cuya resolución no se encuentre expresamente atribuida a otro órgano judicial.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es el órgano que se hace cargo de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales.

Las facultades del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal son determinadas por el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal estará facultado para fijar los criterios para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, se integrará de la siguiente manera: uno de ellos será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo presidirá. Los miembros restantes serán, un magistrado, un juez de primera instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y dos más nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los integrantes del Consejo de la Judicatura deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrados, los tres últimos, además, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como los consejeros de la judicatura del Distrito Federal no son considerados como parte de las autoridades que requieren de la declaración de procedencia por parte de la cámara de diputados para iniciar un proceso penal en su contra, por lo que se considera necesaria *"la incorporación de los miembros del poder judicial local al elenco de servidores públicos que de conformidad con el artículo 111 de la constitución federal, gozan del llamado "fuero constitucional."*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Covián Andrade, Miguel, "Teoría Constitucional". Volumen II, CEDIPC, Tercera edición, México 2004. pp. 468

Los Jueces de Primera Instancia y los de Paz duran seis años en su encargo, pudiendo ampliarse por otro periodo, (si así lo determina el Consejo de la Judicatura).

El número de juzgados que existe en el Distrito Federal, es determinado por el Consejo de la Judicatura según sean las necesidades para una adecuada y expedita administración de la justicia.

Cada juzgado se compone de un Juez, quien se encarga de atender en forma proporcional y equitativa las cargas de trabajo con el objeto de lograr la acción inmediata y expedita en el conocimiento de los asuntos a su cargo; cuentan también con Secretarios de Acuerdos; Conciliadores; Proyectistas; Actuarios, según lo requiere el servicio, así como los servidores públicos de la administración de justicia que son autorizados.

Existen otros órganos encargados de la administración y procuración de justicia en el ámbito local, pero que no han sido considerados por la Constitución Política como parte del Poder Judicial del Distrito Federal, sin embargo es señalado en el texto constitucional en su artículo 122, apartado C, Base Quinta; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual se encuentra facultado para resolver las controversias que se presenten entre particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.



El Tribunal de lo contencioso Administrativo cuenta con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, se compone de una Sala Superior, integrada por siete Magistrados y por tres salas ordinarias compuestas por tres Magistrados cada una.

Las normas para su integración y atribuciones se encuentran en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Magistrados son designados mediante propuesta realizada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quien es la encargada de aprobar dichas propuestas, la duración en su encargo es de seis años con posibilidades de ser ratificados.

La finalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es la de conocer y resolver las controversias que se susciten entre los gobernados y la administración pública, por lo tanto las funciones que realiza dicho tribunal son materialmente judiciales, sin embargo de manera formal son ejecutivas por pertenecer al Poder Ejecutivo, cuando por su propia naturaleza deberían pertenecer al ámbito del Poder Judicial.

#### 4.- Función Ejecutiva.

La función Ejecutiva en el Distrito Federal aun después de las reformas de 1996 efectuadas al artículo 122 donde se incluye la *"elegibilidad popular del Jefe de Gobierno, por votación universal, libre, directa y secreta, deja a este funcionario con facultades muy restringidas"*<sup>7</sup>, por lo tanto al igual que en el caso del poder legislativo se trata de una función que es ejercida por dos órganos diferentes pero que para el caso del Distrito Federal ambos en sus respectivas competencias actúan en forma local.

Técnicamente el nombre del Jefe de Gobierno del Distrito Federal debiera ser Gobernador del Distrito Federal, *"el hecho de que el Distrito Federal sea una entidad federativa, implica que el gobierno local esté integrado por los tres poderes"*.<sup>8</sup>

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad, de acuerdo con lo establecido por el artículo 122 de nuestra Carta Magna recaerá en una sola persona.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos esta facultado en el ámbito local para: presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; en caso de remoción del Jefe de Gobierno del

---

<sup>7</sup> Burgoa Orihuela. Op.Cit. pp 965.

<sup>8</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso decimoséptima edición, Porrúa, México, 2004, pp 707.

Distrito Federal hacer la propuesta al Senado de quien lo sustituirá; enviar al Congreso de la Unión la propuesta de endeudamiento para el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

Es de señalarse que como parte de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le ha otorgado al Titular del Ejecutivo Federal, en su artículo 122, Base primera, fracción IV, respecto del Distrito Federal, es la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, con lo que permite la intromisión del Ejecutivo Federal en el gobierno local de manera casi absoluta, poniendo como único límite las materias en las que de manera expresa ha sido facultada para legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Asimismo en caso de presentarse situaciones de emergencia dentro del Distrito Federal el Presidente de la República está facultado para determinar medidas de apoyo previa solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al mismo tiempo al presentarse situaciones de emergencia ya sea que el Titular del Ejecutivo Federal preste o no apoyo podrá dictar medidas que considere necesarias para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes<sup>9</sup>.

Los artículos 115, fracción VII, segundo párrafo de la

---

<sup>9</sup> Las medidas que asuma dictar en estos casos deberán estar sujetas al marco de la legalidad y de su competencia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecen que corresponde al Presidente de la República el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal así como la designación del servidor público que la tenga a su cargo, en el caso del Distrito Federal será a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal<sup>10</sup>, de igual modo podrá de manera libre o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal remover al mencionado servidor público.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentra obligado a:

Cumplir y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal que, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias, como ya fue comentado previamente en este trabajo, el Congreso de la Unión actúa como órgano legislativo local respecto del Distrito Federal, con lo cual invade competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quien es el órgano legislativo y no posee facultades para legislar en materias locales a diferencia de los congresos locales de las entidades federativas.

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,

---

<sup>10</sup> El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, según lo dispuesto en el artículo 115 de nuestra Carta Magna.

podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Esta facultad es la misma que poseen el Poder Ejecutivo Federal y los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas en sus respectivas competencias, la cual es totalmente congruente con el encargo del poder ejecutivo.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal conforme lo establecido en los artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal tiene entre otras las siguientes facultades:

Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, sobre el supuesto de que con base en su experiencia como gobernante promoverá leyes o reformas a la legislación existente que permitan el perfeccionamiento de la vida ciudadana e institucional en el Distrito Federal.

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, como ha quedado señalado el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en materia local, asimismo el Presidente esta por tanto facultado para presentar iniciativas ante el mencionado órgano

legislativo, sin embargo aun cuando se trate de materia local, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no se encuentra facultado para presentar iniciativas de leyes ni de reglamentos, únicamente respecto de reglamentos podrá hacerlo mediando la intervención y venia del Ejecutivo Federal.

Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Proponer ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Hacer la propuesta ante el Presidente de la República del nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal posee las facultades anteriormente enunciadas, siendo las propias de un órgano ejecutivo autónomo, cabe señalar que en lo que respecta a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como la Junta Local de Conciliación y Arbitraje se considera que no deben incluirse dentro de la estructura del Poder Ejecutivo sino dentro del Poder Judicial del Distrito Federal.

Otras facultades que posee son:

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

Llevar a cabo actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal.

Dirigir los servicios de seguridad pública, 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.

Administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Establecer mecanismos de coordinación entre el Distrito Federal, la Federación, Estados y Municipios, así como con los sectores social y privado, por medio de convenios.

Tutelar la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal.

Celebrar convenios o acuerdos de coordinación en materias de competencia federal con el objeto de realizar el manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas, control de los residuos considerados de baja peligrosidad, prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles.

Convocar a plebiscito, siendo este un mecanismo por el cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, exceptuando decisiones en materia tributaria, de egresos, relativos al régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal y las demás que así prevenga la legislación.

Esta obligado a cumplir con las funciones que se establecen en el artículo 67 del Estatuto de de Gobierno y que en seguida se transcriben algunas de las fracciones que no han sido señaladas en párrafos anteriores:

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

XIII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día 30 de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Las anteriores son facultades propias del Poder Ejecutivo y correspondientes a trámites y procedimientos encaminados a la viabilidad del gobierno y de la Asamblea Legislativa para la aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en tiempo y forma por parte del órgano legislativo.

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;

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal como ha quedado establecido, no goza de la capacidad de solicitar



de manera directa el endeudamiento para el Distrito Federal cuando lo considere necesario, su facultad esta restringida a presentar una propuesta que será aceptada o rechazada por el Presidente de la República y en caso de ser aceptada será presentada al Congreso de la Unión.

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;

En mi opinión el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tendría por que responder al Presidente de la República, sobre el ejercicio de los recursos correspondientes al monto de endeudamiento del Distrito Federal al tratarse de dos niveles de gobierno distintos, debiera informar y responder ante la población, que es quien otorga los recursos y es a ésta a través de sus representantes a quienes debiera rendir el informe de la cuenta pública del año anterior, donde debiera incluir también el ejercicio de los recursos provenientes de endeudamiento.

Aunada a la rendición de cuentas respecto de la administración del gobierno del Distrito Federal que debe presentar al Presidente de la República, el titular del Poder Ejecutivo local, el artículo 25 del Estatuto de Gobierno plantea la vigilancia que realizará la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados quien vigilará la ejecución de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal.

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

XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa a la apertura de su primer periodo 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 45 días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal;

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;

La remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal

podrá realizarse en caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, informen a la Cámara de Senadores, la probable existencia de causas graves que afecten el orden público o sus relaciones con el Jefe de Gobierno siempre que, cuando menos la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión asuma la decisión de removerlo de su encargo.

Las causas de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son establecidas en el artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que a la letra señala:

Artículo 66. Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal 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.

El artículo precitado refiere como causal para considerar la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal la afectación del orden público, la Suprema Corte de la Nación sostiene que el orden público no constituye una noción que *"pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público se perfila como un concepto jurídico indeterminado, de imposible definición, cuyo contenido*

*sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.”<sup>11</sup>*

En caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, nombrar a propuesta del Presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato.

El Doctor Miguel Covián Andrade en su libro Teoría Constitucional considera que la razón de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentre sujeto a la decisión y juicio del senado *“es 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 de presidente. El senado de mayoría priista, serviría como instrumento jurídico de la decisión política para separar al jefe de gobierno de su encargo.”<sup>12</sup>*

---

<sup>11</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Enero de 1997, Tesis 1.3° A.J./16, p383

<sup>12</sup> Covián Andrade, Miguel. Op. Cit. pp. 465

La tramitación del juicio político "no puede ser despachada por la comisión permanente, sino sólo por ambas cámaras federales. En cambio, la urgencia de proceder a la remoción del jefe de gobierno en determinadas circunstancias, motivó que los autores del proyecto incluyeran en él una norma"<sup>13</sup>, "la autonomía del Jefe de Gobierno es anulada en la hipótesis de la remoción, 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>14</sup>

Como se puede observar de la transcripción del artículo 66, sus fracciones buscan la protección de los poderes federales, así como asegurar el ejercicio pleno de las facultades de los mismos, dejando a un lado en el caso del gobierno del Distrito Federal lo dispuesto por el artículo 103, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impidiendo de así decidirlo la mitad de la Cámara de Senadores o de la Comisión permanente del Congreso de la Unión que los tribunales decidan sobre uno o varios actos de autoridad que emita el Titular del Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte al momento de la reforma del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que otorgó a la Cámara de Senadores y en su caso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la facultad de remover de su cargo al Jefe de Gobierno del

---

<sup>13</sup> Ibidem pp 465.

<sup>14</sup> Ibidem pp 465

Distrito Federal no fue considerado que existe un mecanismo jurídico establecido previamente en el artículo 110 constitucional, el juicio político el cual exige mayores requisitos para su destitución, al requerir de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y previo procedimiento y con garantía de audiencia, posteriormente conocida esta declaratoria de procedencia la Cámara de Senadores aplicara la sanción correspondiente.

Aunado a este procedimiento de juicio político al que podrá ser sometido el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es posible someterle a otro procedimiento establecido en el artículo 122 constitucional para su remoción sin existir legalmente de manera precisa causas para su remoción al ser como hemos podido observar causas que pueden considerarse de manera meramente discrecional.

## **5.- Órganos Autónomos.**

Los órganos autónomos han sido creados de esta manera a fin de alejar su ejercicio de los poderes establecidos, sin tratarse de un nuevo poder, lo anterior debido a su trascendencia.

La palabra autonomía hace referencia a la facultad que tienen para generarse sus propias leyes, en el caso de las instituciones de las que nos ocuparemos en este apartado poseen personalidad jurídica propia para emitir resoluciones de carácter jurídico, político y/o administrativo, los considerados como tales en el Distrito Federal son el Instituto Electoral del Distrito Federal, Tribunal Electoral del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El Instituto Electoral del Distrito Federal es un organismo autónomo, por tanto posee personalidad jurídica y patrimonio propio, es el encargado de organizar las elecciones locales en el Distrito Federal, como lo prevén los artículos 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el 52 del Código Electoral del Distrito Federal.

El Código Electoral del Distrito Federal entro en vigor el 6 de enero de 1999, con su vigencia la Asamblea Legislativa del Distrito Federal conformó al Instituto Electoral del Distrito Federal, así como al Tribunal Electoral del Distrito Federal.



El Instituto Electoral del Distrito Federal se compone de un Consejo General que es el órgano superior de dirección y se encuentra integrado por un consejero presidente y seis consejeros de la Asamblea Legislativa, así como por los representantes de los partidos políticos; órganos ejecutivos y técnicos, un órgano desconcentrado en cada uno de los Distritos Electorales uninominales, órganos de vigilancia y mesas de casillas. Los órganos de vigilancia están integrados en su mayoría por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas serán integradas por ciudadanos.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal elige por votación de las dos terceras partes de sus miembros asistentes, al que será el Consejero Presidente y a los seis Consejeros Electorales del Consejo General, así como a tres consejeros electorales suplentes generales, durando en su encargo siete años.

Entre las funciones del Instituto Electoral del Distrito Federal se encuentran las actividades relativas al desarrollo y aplicación de programas de capacitación y educación cívica, con la finalidad del desarrollo de la vida democrática, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, la promoción del voto y difusión de la cultura democrática,

preparación de la jornada electoral, los cómputos buscando la autenticidad y efectividad del sufragio, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, según lo establece el artículo 127 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 121 permite la participación en las elecciones exclusivamente a los partidos políticos con registro nacional, con lo cual impide la posibilidad de la construcción de partidos políticos de esta entidad.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal es otro órgano autónomo y conforme el artículo 128 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en materia electoral.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal conforme lo dispuesto por los artículos 224 y 226 del Código Electoral del Distrito Federal y 4 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Distrito Federal se integra por

cinco Magistrados Numerarios y cuatro Magistrados Supernumerarios, para las sesiones del pleno del Tribunal se requiere de la presencia de por lo menos tres de los Magistrados.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal conocerá y resolverá según lo dispuesto por el artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de lo siguiente:

**Artículo 129.** Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de este Estatuto y según lo disponga la ley, acerca de:

I. Las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;

II. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, en los términos que señalen este Estatuto y las leyes;

III. Las impugnaciones en los procesos de plebiscito;

IV. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

V. Los conflictos o diferencias laborales entre

el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores;

VI. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

VII. Las demás que señale la ley.

Respecto de las fracciones primera a la tercera del artículo precitado encontramos que el Tribunal Electoral del Distrito Federal resolverá las impugnaciones que como órgano jurisdiccional local en materia electoral corresponden conforme son las materias cuya competencia es previamente competencia del órgano anteriormente estudiado y que en materia electoral local se encarga precisamente de las funciones que son impugnables por esta vía, sin embargo respecto de las fracciones cuarta y quinta es de señalara que se trata de una materia totalmente distinta que es la laboral y que además al ser sus resoluciones definitivas e inatacables y generadoras de jurisprudencia, no permitirían la posible defensa de los trabajadores, mas aun, tratándose de sus propios subordinados, aunado a lo anterior, perdería total congruencia con la creación de tribunales especializados por materia.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo autónomo, como lo establece el artículo 2 de la Ley de la Comisión, donde también se señala que posee patrimonio jurídico propio, creado para la protección de

los derechos humanos, tiene su fundamento constitucional en el apartado B del artículo 102 constitucional, que establece:

**Artículo 102...**

**B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal comenzó a funcionar a partir del 1 de octubre de 1993 dentro del marco de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal publicada en el mismo año.

Los derechos humanos son los derechos esenciales de la naturaleza humana, necesarios para vivir con la dignidad que corresponde a toda persona, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal protegerá los que se encuentran reconocidos en la Constitución, como garantías individuales y sociales, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales y las leyes y reglamentos.

Dentro de las facultades de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se encuentran las de conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, imputables a cualquier autoridad o servidor público que se desempeñe en su empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

La Comisión de Derechos Humanos cuenta con un órgano superior de dirección que esta a cargo del presidente de la comisión, quien es nombrado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y dura en su cargo cuatro años, pudiendo ser ratificado para un periodo más, cuenta también con un Consejo que se encarga de aprobar las políticas y lineamientos generales, los programas, normas, manuales y procedimientos administrativos internos de la Comisión, entre otras además del presidente de la comisión, cuenta con diez consejeros, el cargo de Consejero es de carácter honorario, exceptuando el del presidente y son nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Comisión cuenta con las Visitadurías, la secretaría Técnica del Consejo, Direcciones Generales, las Coordinaciones, la Contraloría Interna principalmente como órganos de apoyo.

La Comisión formula recomendaciones las cuales no son de carácter vinculatorio, realiza quejas y denuncias ante las autoridades respectivas, la Comisión debe dar seguimiento a las Recomendaciones a fin de tener certeza de su total y eficaz cumplimiento.

### **CAPITULO III.- NATURALEZA DE LA FUNCION EJECUTIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **1.- La función ejecutiva y la administración pública del Distrito Federal**

La función ejecutiva del Distrito Federal se encuentra a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como órgano de carácter local y conforme lo establece el artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la administración pública recaerá en una sola persona.

La organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal será por medio de órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, así como por los órganos político-administrativos en cada demarcación territorial.

La administración Central del Distrito Federal se encuentra integrada por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Así mismo cuenta con órganos administrativos desconcentrados, que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste



determine, y con la Administración Pública Paraestatal; integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Dentro de la Administración Pública del Distrito Federal se consideran los órganos político-administrativos, denominados delegaciones.

Las dependencias de las cuales se apoya el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, conforme el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal son:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Secretaría de Cultura;
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV. Oficialía Mayor;
- XV. Contraloría General del Distrito Federal;
- XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- XVII. Secretaría de Protección Civil;
- XVIII. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo;
- XIX. Secretaría de Educación; y
- XX. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

En cada Secretaría existe un Secretario, quien se auxilia por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental y los servidores públicos que se establezcan para llevar a cabo los asuntos de su competencia.

Es necesario que los titulares de las Secretarías, de la Oficialía Mayor y de la Contraloría General acuerden el despacho de sus funciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, una vez aprobados sus proyectos, llevarán a cabo la planeación, organización y evaluación de dichos proyectos, realizarán anteproyectos de presupuesto correspondiente a su competencia.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede constituir comisiones intersecretariales para el despacho de los asuntos en que deban intervenir varias Secretarías, mismas que pueden ser transitorias o permanentes.

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se encuentra facultada entre otras para:

Realizar en el ámbito territorial y material del Distrito Federal, las acciones dirigidas a salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos, e infracciones a las disposiciones gubernativas y de policía, así como a preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

Desarrollar las políticas de seguridad pública establecidas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y proponer la política criminal en el ámbito local;

Formular propuestas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo.

La Administración Pública Paraestatal esta compuesta por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son autónomas en su ejercicio para el cumplimiento de su objetivo y metas programadas.

Las entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, se sujetan al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, a los programas sectoriales, a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados.

Dentro de las facultades con que cuentan las entidades paraestatales se encuentra la de formular su propio presupuesto, manejar y erogar sus recursos.

Los organismos descentralizados poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, su objetivo es la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios o de alta especialización en el funcionamiento de la ciudad; o el auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Gobierno del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal designa al Director General, su órgano de gobierno esta integrado por entre cinco y quince miembros y sus respectivos suplentes, los preside un titular de la coordinadora de sector.

Los directores generales de los organismos descentralizados cuentan con facultades para celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherente a su objeto; facultades generales de dominio, administración, pleitos y cobranzas; otorgar poderes generales y especiales.

Las empresas de participación estatal mayoritaria de la administración pública del Distrito Federal son de cualquier naturaleza, con la particularidad de que se presentaran cualquiera de las siguientes circunstancias: que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno, a su presidente o director general, se encuentren facultados para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante la Secretaría Coordinadora de Sector, nombra a los servidores públicos que ejercen las facultades que implican la titularidad de las acciones o partes sociales que integran

el capital social de a las empresas de participación estatal mayoritaria.

Los titulares del órgano de gobierno de las empresas de participación estatal mayoritaria, deberán ser servidores públicos, o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa.

La Secretaría de Finanzas en atención a la opinión de la Secretaría Coordinadora del Sector correspondiente, propondrá la liquidación o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria cuando dejen de cumplir con su objeto, o no resulte conveniente conservarla ya sea para el interés público o económicamente.

Los fideicomisos son constituidos por el Gobierno del Distrito Federal o alguna de sus entidades paraestatales a fin de que auxilien en las actividades prioritarias dentro de su competencia.

Los Fideicomisos Públicos son creados mediante contratos por los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal aprueba la constitución o aumento de fideicomisos públicos, por

conducto de la Secretaría de Finanzas, quien es el fideicomitente único de la Administración Pública del Distrito Federal. Los fideicomisos cuentan con una estructura orgánica análoga a otras entidades y con Comités Técnicos.

Conforme lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las instituciones fiduciarias, a través del delegado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a la consideración de la Secretaría encargada de la coordinación del sector al que pertenezcan o a la delegación que correspondan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se reserva la facultad expresa de revocar los fideicomisos 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.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se encuentra encabezada por un Procurador que es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la aprobación del Titular del Ejecutivo Federal.

La Procuraduría General de Justicia se encarga de la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, velar por la legalidad y el respeto de los derechos humanos, promover la pronta y expedita impartición de justicia, proteger los derechos de los grupos vulnerables de manera individual, así como los de carácter social.

Además de contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública, realiza estudios y programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia, brindar atención a víctimas del delito y promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia.

El Procurador General de Justicia es titular de la institución del Ministerio Público y ejerce autoridad jerárquica sobre todo el personal de dicha institución.

## **2.- Las demarcaciones políticas y su régimen de gobierno**

La administración pública local del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto por la constitución ha establecido órganos político-administrativos en dieciséis demarcaciones territoriales en que ha dividido el territorio del Distrito Federal, la elección de los titulares de dichos órganos es actualmente universal, libre, directa y secreta.

Las Delegaciones político-administrativas se establecieron a partir de 1928, y desde 1970 se suprimió el calificativo de Delegaciones político administrativas y hasta 1978 la legislación las consideraba delegaciones del Distrito Federal.

La creación de los órganos político-administrativos, mejor conocidos como delegaciones se motivo por la búsqueda de una atención de las demandas que la población plantea expedita y eficiente, respecto de la competencia del gobierno del Distrito Federal.

El número de delegaciones y sus límites se establecen en los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, siendo órganos desconcentrados cuentan con autonomía en sus funciones y acciones de gobierno.

En 1997 la elección de los titulares de las delegaciones fue indirecta ante la necesidad de expedir



las normas secundarias pertinentes, lo anterior conforme el decreto publicado el 4 de diciembre de 1997 por el que se reformaron diversas disposiciones de el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por lo que la elección mediante sufragio universal, libre, directo y secreto se efectuó a partir del año 2000.

El artículo 122, Apartado C, Base tercera Fracción I, Constitucional establece que la administración pública del Distrito Federal será determinada por el Estatuto de Gobierno, en el que se determinarán los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, mientras que en la Fracción II, señala que se establecerán los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, por lo que podríamos presumir que se plantea una diferenciación entre los órganos desconcentrados y las delegaciones, sin embargo no lo hace de manera clara.

La naturaleza jurídica de las delegaciones no ha sido precisada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se reformo el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, el que indica que los órganos político-administrativos a que se refiere el Artículo Décimo Transitorio del Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, serán órganos desconcentrados en la Administración Pública del Distrito Federal y seguirán denominándose delegaciones del Distrito Federal, la reforma de 1999 no realizó ningún cambio sobre el estatus que guardan las delegaciones en el Estatuto de Gobierno.

Sin embargo encontramos en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que considera a las demarcaciones territoriales como parte de la Administración Pública Central señalando a los órganos político-administrativos como órganos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno.

La desconcentración administrativa es una figura creada *"a efecto de gobernar con mayor eficiencia y para que de alguna manera la participación ciudadana se refleje en la designación de sus órganos de gobierno"*<sup>1</sup>, existen variaciones dentro de la desconcentración, en el caso de las delegaciones son desconcentradas por Ley, es decir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122 establece esta desconcentración dentro del Distrito Federal, y por los poderes y responsabilidades que le son delegados por el gobierno central que es su nivel superior, se han asegurado de mantener el control en esas materias.

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Op. Cit. pp 457.

Al hablar del concepto desconcentración Martínez Morales señala en la clasificación de la administración pública *"este criterio está referido a la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo,"*<sup>2</sup> nos encontramos por tanto frente a un órgano administrativo que mantiene una relación jerárquica con otro órgano que en este caso es el Gobierno del Distrito Federal, posee determinada libertad conforme su actuación pero no es total.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentra facultado para constituir órganos administrativos desconcentrados, que según lo establece el artículo 91 del Estatuto de Gobierno los titulares de dichos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno, situación que no coincide con las delegaciones ya que a partir del año 2000 han sido electos en forma directa según lo dispuesto por la propia constitución.

Las delegaciones no son creadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a diferencia de los órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal, debido a que son creados por mandato constitucional y establecido su número y límites en el Estatuto de Gobierno de dicha entidad.

Si bien existen similitudes con los órganos desconcentrados y la legislación así lo plantea, lo que

---

<sup>2</sup> Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit. pp 39.

encontramos es que la legislación no ha otorgado suficiente autonomía en sus facultades a las delegaciones.

Sin embargo a pesar de lo anterior, es posible observar que las delegaciones son gobiernos locales, aunque no cuenten con suficiente autonomía.

Las delegaciones para su regulación interna deberán generar su Manual de Organización General de la Administración Pública, según lo dispuesto por el artículo 17 del Reglamento Interior de la Administración Pública, será expedido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y publicado en la Gaceta Oficial.

Podemos encontrar que las delegaciones se rigen en principio por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y las leyes de cada materia, como son la Ley de Expropiación, Ley Sobre Construcción de Cercas en Predios no Edificados, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, entre otras, así como por reglamentos, por ejemplo, Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, Reglamento de Cementerios del Distrito Federal, Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal, y

también por acuerdos, como son, Acuerdo por el que se determina que los centros populares y centros y campos deportivos del Distrito Federal serán administrados por las Delegaciones, Acuerdo por el que se crean las Comisiones Delegacionales de Salud, Acuerdo por el que se crean en las dieciséis Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, Ventanillas Únicas Delegacionales para la recepción de Documentos, Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las bases para la Organización y Funcionamiento de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, para que funcionen como Instancia Colegiada de Consulta y Participación Ciudadana en cada una de las Delegaciones para el Departamento del Distrito Federal, entre otros reglamentos, además de circulares emitidas por el Gobierno del Distrito Federal, programas generados por la Administración Central del Distrito Federal y decretos.

Los Jefes Delegacionales para el ejercicio de sus funciones cuentan con una Dirección General Jurídico y de Gobierno, Dirección General de Administración, Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, Dirección General de Servicios Urbanos y una Dirección General de Desarrollo Social, conforme lo establecido por el artículo 122 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los Jefes Delegacionales podrán contar con las Direcciones generales que sean necesarias y podrán fusionar algunas de las que marca el Reglamento conforme

las necesidades de la delegación, definiendo esta circunstancia el titular de la Delegación.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal establece en su artículo 122 que los manuales administrativos generados por cada delegación determinarán las atribuciones de las unidades administrativas de apoyo, y señala las atribuciones de las Direcciones Generales delegacionales, y las atribuciones básicas de la Dirección General Jurídico y de Gobierno, la Dirección General de Administración, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, la Dirección General de Servicios Urbanos y la Dirección General de Desarrollo Social.

Dentro de las atribuciones de las Direcciones Generales de los Órganos Políticos-Administrativos se encuentran las de: acordar con el jefe delegacional el trámite y resolución de los asuntos de su competencia; certificar y expedir copias, así como otorgar constancias de los documentos que obren en sus archivos; legalizar las firmas de sus subalternos; planear, programar, organizar, controlar, evaluar y supervisar el desempeño de las labores encomendadas a las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo que le estén adscritas; formular dictámenes, opiniones e informes que les sean solicitados por el titular del Órgano Político-Administrativo, o por cualquier Dependencia.

Además de ejecutar las acciones tendientes a la elaboración de los anteproyectos de presupuesto que les correspondan; proponer modificaciones al Programa Delegacional y a los programas parciales; presentar propuestas al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal; formular los planes y programas de trabajo de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo a su cargo, considerando en ellos las necesidades y expectativas de los ciudadanos, así como mejorar los sistemas de atención al público; proponer la celebración de convenios para el mejor ejercicio de las atribuciones que les son conferidas, prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el Programa Delegacional.

*"Las delegaciones no cuentan con personalidad jurídica, ni patrimonio propio, no cuentan con un presupuesto propios, sino que forma parte del presupuesto del gobierno central, tampoco tienen la posibilidad de cobrar impuestos, que equivaldrían a los municipales"<sup>3</sup>; no cuentan con mecanismos suficientes para dar respuestas a las demandas de la población.*

Es necesario que en la gestión de los jefes delegacionales se establezcan mecanismos de control jurídico-político,

---

<sup>3</sup> Santillán Pérez, Eduardo, Revista Encrucijada, El Distrito Federal, su Naturaleza Constitucional y su Régimen Jurídico. Número 2, Año 1, Octubre-Diciembre 2004, Los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, pp. 23

*“lo que debe buscarse en este ámbito del ejercicio del poder particularmente, es eficiencia, oportunidad, calidad y honestidad en la atención de las demandas ciudadanas y en la prestación de los servicios públicos”<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> Covian Andrade, Miguel. Op. Cit. pp 467.



### **3.- Funciones de los órganos político administrativos de las demarcaciones.**

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración pública del Distrito Federal estará integrada por órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, los órganos político administrativos de las demarcaciones son desconcentrados.

Las funciones de las delegaciones son asignadas en el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y son las siguientes:

Artículo 117.- Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;

La administración pública es la coordinación de los diversos recursos para el logro de determinados objetivos en la búsqueda del bien común, satisfaciendo las necesidades colectivas, llevado a cabo por un ente; en este caso el ente es la delegación y la responsabilidad de su titular será tutelar y procurar el buen funcionamiento y uso de los recursos para cumplir con sus funciones procurando la satisfacción de las necesidades de la población correspondiente a su demarcación.

II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;

Los servicios públicos que están a cargo de las delegaciones, no son totalmente controlados por ellas, se mantiene el control en instancias centrales, por lo que el motivo que generó en su momento la creación de dichos órganos no ha sido resuelto.

Los servicios públicos conforme al nivel de competencia se clasifican en:

- a) Federales
- b) Locales o estatales
- c) Municipales

Los servicios públicos municipales son los que de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tendrán a su cargo los municipios, como son agua potable, alcantarillado, alumbrado, limpia, mercados y centrales de abasto panteones, rastro, calles, seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito), sin embargo los servicios públicos que prestan las delegaciones en el Distrito Federal no están considerados en esta clasificación de competencias por nivel, y debido a su semejanza con algunos de los servicios que corresponden tanto a las delegaciones como a los municipios y por no encuadrar en ninguna de las otras dos clasificaciones lo tomamos como parte de los servicios públicos municipales.

El concepto de servicio público no se encuentra totalmente definido, se da la noción en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 3 fracción XIV y lo identifica como la actividad organizada que realice o concesione la Administración

Pública conforme a las disposiciones jurídicas, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo, se puede observar que en la definición "*no se contempla fórmula alguna que determine la existencia de una necesidad colectiva que, sin lugar a dudas requiera ser satisfecha*"<sup>5</sup>, por lo que es la autoridad quien de forma subjetiva determina si se presenta la necesidad colectiva que requiera su intervención.

III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;

Las delegaciones dentro de su limitada autonomía tienen la posibilidad de determinar conforme sus recursos y en beneficio de la población, en acuerdo con otras delegaciones o con el gobierno central la realización de obras necesarias y que se encuentren dentro de su competencia.

IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y

---

<sup>5</sup> Martínez Morales, Op Cit., pp 252.

sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;

La fracción IV limita a las delegaciones a la única posibilidad de emitir una opinión respecto de convenios entre el gobierno local o federal y otras entidades federativas o los municipios, que en su caso tengan colindancia con el territorio de su competencia, debiendo tener la capacidad para realizar convenios dentro de su competencia que busquen el beneficio de la población y que no requieran mayor trámite que el acuerdo entre las partes, con lo que se lograría la búsqueda eficacia administrativa.

V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;

VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;

VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de

presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;

VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;

IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;

X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y

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

Los Jefes Delegacionales cuentan también dentro de sus atribuciones las señaladas por el artículo 39 de la Ley

Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se encargarán entre otras cosas de:

Legalizar las firmas de sus subalternos, certificar y expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la Delegación; expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas; otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos; expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano las certificaciones de uso del suelo.

Otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones; otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma; autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo; proporcionar, en coordinación con las autoridades federales competentes, los servicios de filiación para identificar a los habitantes de la demarcación

territorial y expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites de la demarcación territorial; elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento.

Formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes; establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones.

Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano de su territorio; solicitar al Jefe de Gobierno, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada.

Administrar los Juzgados Cívicos y los Juzgados del Registro Civil; dar mantenimiento a



los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal.

Prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos.

Rehabilitar y mantener escuelas, así como construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan.

Formular los programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto.

Los egresos de las delegaciones son presupuestados por el Gobierno del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por tanto el presupuesto de egresos de cada delegación es diseñado por un órgano distinto a la misma, aunado a que no poseen facultades recaudatorias, las delegaciones se encuentran

en una posición disminuida para la consecución de sus objetivos.

Las Delegaciones ejercerán su presupuesto asignado, debiendo informar al Jefe de Gobierno sobre su ejercicio. Las Delegaciones cuentan con autonomía de gestión para ejercer sus presupuestos, dentro de la normatividad correspondiente, pudiendo realizar transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, en su caso deberá informar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal de manera trimestral respecto del ejercicio de dicho presupuesto.

Las delegaciones y su naturaleza es uno de los temas que se consideran pendientes dentro de la reforma política, Fernández Pérez considera que "*existe una verdadera incongruencia entre su naturaleza política y su naturaleza administrativa,*"<sup>6</sup> al ser electos de forma universal, libre, directa y secreta, y sin embargo ser subordinados al gobierno central.

---

<sup>6</sup> Santillán Pérez, Eduardo, Op. Cit., pp. 21

#### **4.- Coordinación del Sistema de Seguridad Pública en las delegaciones del Distrito Federal.**

La Seguridad Pública (conforme al artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal), es un servicio cuya prestación corresponde, exclusivamente al Estado, su finalidad es mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones, colaborar en la investigación y persecución de los delitos, en el Distrito Federal los organismos a cargo de la Seguridad Pública son la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El Distrito Federal es una de las ciudades del país que padece de mayor inseguridad pública que no ha sido posible resolver, en este problema *"confluyen diversos factores de distinta naturaleza, con múltiples conexiones e interdependencias, que hacen complejo su análisis"*<sup>7</sup>.

El aspecto económico juega un papel fundamental, las limitadas expectativas educativas y recreativas de una parte importante de la población, son elementos que han influido en el aumento en los índices delictivos, aunado a ello encontramos una crisis de credibilidad y confianza en los órganos de procuración e impartición de justicia, debido a su ineficaz y/o ineficiente respuesta a la población con lo que se debilita aun más su actuación.

---

<sup>7</sup> Arvizu Hernández, Héctor, et. al., "Retos y Propuestas, Ciudad de México", Editorial Fundación Mexicana Cambio XXI, Luís Donaldo Colosio, México, 1994, pp 64

La crisis económica significó entre otras cosas un retroceso en materia de justicia, así como limitaciones en el mantenimiento y desarrollo de los servicios públicos.

El Distrito Federal es la ciudad más grande de América Latina y es considerado uno de los mayores centros urbanos del mundo, con una población de 8.6 millones padece el grave problema de la inseguridad, *"a raíz de la crisis económica de 1994-1995 los índices delictivos se dispararon en toda la nación; de manera particular en la Ciudad de México, donde la marginación, la pobreza, el desempleo, la corrupción en los cuerpos policíacos y la desconfianza en las instituciones se conjuntaron para agudizar dicho fenómeno."*<sup>8</sup>

La seguridad pública es uno de los temas que genera mas interés en la ciudadanía, por ello, la Federación ha creado un sistema de coordinación nacional de seguridad pública, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala en su artículo primero como partes dentro de este sistema a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta con una estructura que se encuentra determinada en el artículo 12 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, su instancia

---

<sup>8</sup> Arce Islas, René, "Hacia una Cultura de la Legalidad. Estrategia Integral de Seguridad Pública en Iztapalapa." Ediciones de Administración Urbana, México 2004, pp 18.

superior de coordinación es el Consejo Nacional, integrado por:

- I. El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;
- II. Los Gobernadores de los Estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Consejo del Sistema de Seguridad Pública es quien se encarga de designar a su Secretario Ejecutivo, a propuesta de su Presidente, así mismo podrá ser removido libremente por dicho Presidente.

La Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé que dependiendo de las características de las acciones y del nivel de gobierno del que se requiera su intervención; se realizarán convenios generales y específicos entre las partes integrantes del sistema nacional ya sea de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios.

La integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como función determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, desarrollar los lineamientos,

mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional, formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública y evaluar su desarrollo y tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Los consejos locales se encargan de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se establecen en las entidades federativas, la legislación a este respecto hace una marcada diferencia al señalar que en los consejos estatales participarán los municipios, asumiendo que el Distrito Federal no posee la calidad de estado y por otra parte no integra a las delegaciones como parte del consejo local en el Distrito Federal, relegando a las delegaciones a un estatus de simples ejecutores de ordenes.

La ley también señala que en las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades, con lo anterior confirma que a las delegaciones se les toma en cuenta como meros ejecutores, siendo estos órganos (en el caso del Distrito Federal), los más cercanos a la población entre los niveles de gobierno.

El mismo ordenamiento jurídico permite que en caso de que así lo requieran las acciones en la materia, se

establecerán instancias regionales de coordinación con carácter temporal o permanente, cuando abarque la participación de dos o más entidades federativas, o bien cuando se requiera la participación de dos o más Municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales.

La policía del Distrito Federal se integra con (de manera enunciativa, mas no limitativa); la Policía Preventiva, la Policía Complementaria que a su vez esta compuesta por la Policía Auxiliar y la Bancaria e Industrial.

Corresponden a los Jefes delegacionales en materia de seguridad pública, conforme lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las facultades de formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes, establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana, ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno, emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones, presentar ante el Secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones, para su remoción, proponer

a la Dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias.

Dentro de las delegaciones para el cumplimiento de las mencionadas funciones podemos encontrar la Dirección Jurídica y de Gobierno, la Dirección General de Desarrollo Delegacional, la Dirección General de Participación Ciudadana, la Dirección General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana y a la Dirección General de Seguridad Pública, con sus diferencias en nombre y facultades conforme la delegación de que se trate y manual de administración.

Como ha sido posible observar los jefes delegacionales están sujetos a los programas y prioridades que defina la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y los órganos competentes Federales, al no tener bajo su mando policía los jefes delegacionales no pueden actuar de manera directa en contra de la delincuencia.



## **CAPITULO IV.- PROPUESTA DE REFORMA POLITICO ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SUS DELEGACIONES.**

### **1.- Propuesta de reforma para el Distrito Federal.**

*"Mantener los esquemas democráticos vigentes, sin su alteración. Parte de la convicción de que el sistema funciona y debe permanecer tal cual y que en todo caso los tiempos actuales no son los propicios para cualquier cambio."*<sup>1</sup>

Algunos de los objetivos que deben buscarse a través de los procesos de reforma política del Distrito Federal, son los siguientes:

Mayor autonomía a las autoridades locales, homologación de funciones con las autoridades de los demás estados.

Estricta separación y delimitación de actividades entre las autoridades federales y las locales, por ejemplo, que la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal corresponda a la Asamblea Legislativa y no al Congreso de la Unión y todas las leyes que no sean competencia federal, como la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Lo anterior no implica que la actuación de los poderes federales en el ámbito territorial del Distrito Federal tenga naturaleza federal, sino que actuarán como otros

---

<sup>1</sup> Castelazo, José R. , "Ciudad de México: Reforma Posible" Ecit. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. , primera edición, México 1992, pp 53.

tres órganos locales de gobierno, sin que los órganos exclusivos del Distrito Federal se encuentren supeditados o subordinados a los poderes federales.

La tesis de un gobierno local propio para el Distrito Federal y la consiguiente participación de sus habitantes en el proceso de asignación de su titularidad, no muestra incompatibilidades de fondo con la necesidad de preservar su naturaleza constitucional y el gobierno de los Poderes de la Unión sobre su espacio físico y poblacional.

Se requiere de una clara distribución de competencias, que deslinde los valores nacionales al cuidado de la Federación, de los que pertenecen a una esfera de intereses vinculados al bienestar y al progreso material y cultural en el entorno urbano. Una solución congruente con el nuevo federalismo que pugna por acercar las soluciones a la fuente de los problemas y la responsabilidad de las decisiones a los destinatarios del esfuerzo conjunto de gobierno y sociedad.

Los Poderes de la Unión deben conservar las atribuciones que respondan a un interés preponderante de la Federación, pero no existe razón para que retuvieran las que están vinculadas con intereses exclusivamente locales. A pesar de que en el Distrito Federal tienen atribuciones para actuar como órganos de gobierno, tanto los poderes federales, en calidad de huéspedes, como los poderes locales, la coexistencia de ambos órdenes de competencia resulta posible y natural.

Materia fundamental de la reforma es lo referente a la participación de todas las entidades en la revisión constitucional, "el artículo 135 constitucional dispone que para modificar las normas de la carta magna se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Esta disposición excluye de participar en el procedimiento de renovación del ordenamiento constitucional al órgano representativo de la capital del Estado, pero además prolonga la especie de minusvalía política que durante tantos años ha afectado a los habitantes del Distrito Federal,"<sup>2</sup> por lo que es necesaria la inclusión de la Asamblea Legislativa en el texto constitucional, como una legislatura local para los efectos de sus facultades para presentar iniciativas de ley a nivel federal, de reforma constitucional y participar en el cómputo a que se refiere el artículo 135 constitucional para la reforma al texto constitucional, aunado a que "dicha participación sirve para definir uno de los rasgos esenciales de la forma "federal" de Estado."<sup>3</sup>

"El paso más importante que se tiene que dar, es el otorgamiento constitucional al órgano legislativo del Distrito Federal."<sup>4</sup>

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano legislativo, que pertenece al género de los

---

<sup>2</sup> Carbonell, Miguel. Op. Cit. pp. 160.

<sup>3</sup> Carbonell, Miguel, Op. Cit. p161.

<sup>4</sup> Contreras Bustamante, Raúl, Op. Cit. 414

congresos locales, sin embargo no se le ha otorgado la competencia que poseen las diferentes cámaras de las entidades federativas.

*"Cada vez resulta más inconveniente y difícil que el Congreso de la Unión intervenga y legisle en los asuntos que atañen exclusivamente a los habitantes de la capital del país. Además, este nuevo nivel constitucional propuesto para el órgano legislativo del Distrito Federal, deberá concederle la facultad de ser parte integrante del Poder Constituyente Permanente."*<sup>5</sup>

*"Desde el punto de vista de una teoría constitucional científica no hay posibilidad alguna de contradecir esta conclusión: la A.L.D.F. debe estar facultada para emitir y reformar al Estatuto de gobierno del D.F."*<sup>6</sup>

*"No existe ningún argumento teórico sostenible, aunque sí muchos temores, prejuicios y confusiones políticas y de los políticos, para que la expedición del Estatuto de gobierno del Distrito Federal esté fuera de la esfera competencial de la Asamblea Legislativa local"*<sup>7</sup>

Unificación de los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal (Tribunal Superior de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje).

---

<sup>5</sup> Ibidem, Op. Cit. pp 450.

<sup>6</sup> Covián Andrade Miguel, Op Cit. 461.

<sup>7</sup> Covián Andrade, Miguel Op. Cit. 459

Modificación del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir a los miembros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, toda vez que gozan de la misma calidad que la de sus semejantes en las demás entidades federativas del país.

Se considera como parte de la autonomía que debe obtener el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que es necesario suprimir las facultades del Presidente para designar al funcionario que tiene a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal.

Se deben eliminar los actuales controles políticos de remoción respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como lo que se refiere a los jefes delegacionales en el mismo sentido, debido a que ya existe el juicio político, así como esta regulada la materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Existe el proyecto de dar *"impulso a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elecciones populares, junto con un partido político"*<sup>8</sup>

Se debe incluir al nivel de gobierno de las delegaciones en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que

---

<sup>8</sup> Castelazo , José R. Op. Cit. pp 63.

obtengan derecho a promover Controversias Constitucionales.

*"Una de las circunstancias que impiden dar respuestas más ágiles y adecuadas a la demanda comunitaria es la extensión territorial, limitante agravada dado el escaso recurso presupuestal de las delegaciones para realizar o mantener obras sociales."*<sup>9</sup>

Es necesaria una redistribución y aumento en el número de delegaciones del Distrito Federal, ante la posibilidad de aumentar el número de delegaciones existe la crítica que establece dos posibilidades negativas ante este escenario: el presupuesto se ajustaría proporcionalmente a la reducción del territorio o bien de plantear un aumento en el presupuesto a las delegaciones, es decir mayor presupuesto para el Distrito Federal.

El planteamiento que se hace es en el sentido de que el aumento en el número de las delegaciones es a fin de obtener por parte de las autoridades delegacionales una mayor capacidad de respuesta ante cualquier tipo de problemática planteada por los gobernados, con ello, mayor cercanía al gobernado, aunado a un conocimiento de la problemática, respuesta, voluntad política y fijar prioridades (generando ciudadanía es posible fijar proyectos de desarrollo comunitario consensados, que den respuesta a las necesidades planteadas por la población).

---

<sup>9</sup> Ibidem pp 66.

*"Desde 1993, se discutió y aceptó la idea de que algunas delegaciones políticas eran demasiado grandes para poder responder adecuadamente a la resolución de las demandas de la ciudadanía. Demarcaciones como Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Coyoacán o Álvaro Obregón, por citar a las más pobladas, cuentan con un mayor número de habitantes que muchos estados de la república y precisaban una revisión urgente, que no se efectuó."*<sup>10</sup>

La Reestructuración de las demarcaciones actuales por razón del número de habitante y operatividad funcional, basados en criterios de población, actividades económicas, conurbación y potencial de crecimiento.

Es necesario en el Distrito Federal que las delegaciones sean más pequeñas (densidad poblacional) y cuenten con mayor planeación.

La falta de cooperación entre las instancias gubernamentales dentro del Distrito Federal agravan los conflictos que ya de por si existen en una urbe tan grande.

*"La ciudad requiere incluirse entre las metrópolis internacionales que se han autodeterminado un plan estratégico legitimado, para definir y unificar diagnósticos, concitar actuaciones y cooperación de*

---

<sup>10</sup> Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp 436.

*actores públicos y privados y establecer un marco legal coherente de movilización.*<sup>11</sup>

*"El reto para los nuevos gobernantes de la ciudad de México será construir formas de gobierno que combinen las necesidades de consolidar un auténtico régimen local con una visión metropolitana moderna,"*<sup>12</sup> por tanto es necesario establecer las bases para el sistema de coordinación metropolitana entre el Distrito Federal y otras entidades federativas.

Independientemente de la forma en que se decida organizar políticamente al Distrito Federal, siempre será fundamental para su éxito considerar de manera integral los problemas y proyectos de desarrollo en una visión metropolitana.

---

<sup>11</sup> Ibidem pp 489.

<sup>12</sup> Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. pp 472.



## 2.- Régimen delegacional del Distrito Federal, como excepción al artículo 115 constitucional.

*"El reto para cualquier Estado de derecho es repensar sus instituciones y estructuras fundamentales"*<sup>13</sup>

Existen autores que plantean que es necesaria y urgente la municipalización del Distrito Federal, de igual modo existen quienes plantean que la municipalización no es necesaria e incluso que no se justifica, muchos estudios y conferencias se han realizado sobre la crisis del municipio en México.

El Doctor García Domínguez en su libro *El Sistema de Gobierno de los Municipios en México*, plantea que es *"incongruente que la Constitución federal establezca para los niveles federal y estatal un sistema de gobierno presidencial con una clara división de poderes, y que para el nivel municipal se mantenga un sistema de gobierno en el que tanto el poder ejecutivo como el legislativo estén encomendados a un mismo ente colectivo: el ayuntamiento."*<sup>14</sup>

*"Un tema que estará insistentemente en el debate actual, habrá de ser el relativo a restaurar la vida municipal del Distrito Federal; tema éste que por ahora está cargado de fuertes tendencias ideológicas y partidistas,"*<sup>15</sup> en la idea de no entrar en ninguna de

---

<sup>13</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. "Transición Política y Reforma Constitucional en México" Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, pp243.

<sup>14</sup> García Domínguez, Miguelángel, "El Sistema de Gobierno de los Municipios en México." Edit. Grupo Parlamentario del PRD Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2003, pp 49.

<sup>15</sup> Quintana Roldán, Carlos F., "Derecho Municipal" Edit. Porrúa, sexta edición, México 2002, pp 116.

ellas, se plantean algunas de las hipótesis que se han sostenido.

En variadas ocasiones se han realizado esfuerzos en el camino a la municipalización del Distrito Federal la instalación de concejales dentro de los órganos político-administrativos, conformados por un concejal ejecutivo y un concejal adjunto electos por mayoría simple, cada tres años y por el método de representación proporcional, de 17 a 25 concejales, uno de los planteamientos de forma mas sería se realizó en el artículo 10 del Código Electoral, sin embargo la Suprema Corte de Justicia lo declaró inconstitucional.

Así mismo en los trabajos realizados en 1998 que arrojaron una serie de acuerdos para la reforma política del Distrito Federal en el que se propuso el esquema para la ley orgánica que habría de regir los nuevos órganos colegiados de las demarcaciones territoriales, que no ha tenido mayor repercusión.

*"Mientras la institución del municipio está siendo revisada y criticada en el mundo, por falta de visión estratégica se pretende inocularla en nuestra megalópolis."*<sup>16</sup>

*"Los temas del municipio, entre otros son: la tipología del municipio (metropolitanos, urbanos, rurales e indígenas), los poderes de los cabildos, el papel de las*

---

<sup>16</sup> Contreras Bustamante Raúl, Op Cit. pp 439.

*comisiones municipales, la reelección de los munícipes, y la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana para el control social de las autoridades municipales.”<sup>17</sup>*

Establecimiento de un régimen jurídico específico en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Establecer un nuevo sistema de relaciones entre el Gobierno del Distrito Federal y los órganos Delegacionales, que implique la descentralización de las funciones que sean necesarias para fortalecer el gobierno delegacional.

Es inadecuado en la actualidad hablar de delegaciones del Distrito Federal, puesto que al dejar de existir el órgano denominado Departamento del Distrito Federal, dejaron también de existir sus órganos desconcentrados llamados delegaciones políticas.

Ahora, la constitución habla de órganos político administrativos en las diferentes demarcaciones territoriales del Distrito Federal, denominación que no ha encontrado arraigo ni en los medios de comunicación, ni en la población en general, y ni siquiera entre los mismos titulares de dichos órganos, que indebidamente se siguen considerando delegados.

Una propuesta para la nueva organización del Distrito federal incluye la creación de órganos de gobierno autónomos, que podrían denominarse jefaturas políticas, es

---

<sup>17</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. Op. Cit. pp. 243.

decir, que no dependan de la administración pública local, ni se subordinen a ella, sino que estén dotados de facultades limitadas que puedan ejercer plenamente. Esas facultades se escogerían de acuerdo con las características actuales del Distrito Federal y reconociendo plenamente las enormes diferencias que hay entre esta entidad y las demás que conforman a nuestro país.

Estaríamos entonces a favor de la integración de órganos de gobierno autónomos que representaran un tercer nivel de gobierno diferente al federal y al local.

Una postura en este sentido es establecer los medios necesarios para lograr un mayor acercamiento entre los gobernados y las necesidades de la comunidad. Por esta razón estamos a favor de un nuevo nivel de gobierno, que acerque a los ciudadanos con sus autoridades, ya que sabemos que la descentralización de funciones permite que los gobernados tengan un mayor acercamiento con las autoridades y así cada órgano de gobierno se dedique a realizar las funciones básicas necesarias para satisfacer las necesidades de la población.

La prestación de determinados servicios públicos y la ampliación de atribuciones para estos órganos es factible y viable debido a que simplemente estamos hablando de otorgar funciones que la federación y la administración pública local siguen concentrando hasta ahora, lo cual les impide ejercer con la calidad necesaria otro tipo de

funciones que son de interés general para la población de todo el país o toda la entidad federativa.

Los órganos administrativos de las demarcaciones deberán conservar como mínimo indispensable, las atribuciones que ahora corresponden a las demarcaciones, pero además, las principales funciones que adicionalmente se sugiere otorgar a los nuevos órganos político administrativos por demarcación, son las siguientes:

1.- Servicios públicos que en otras entidades federativas corresponden a los municipios, tales como limpia, alumbrado público, alcantarillado.

2.- Que estos órganos participen en las actividades concurrentes en que la constitución otorga facultades a los municipios, tales como educación, salud, ecología, seguridad pública.

3.- Algunas atribuciones que tienen los gobiernos municipales, deberán estar impedidas para los gobiernos demarcacionales, tales como: tránsito, impuestos sobre la tenencia de la tierra (predial, traslación de dominio).

4.- Ampliar al máximo posible las atribuciones y la autonomía de los órganos de gobierno demarcacionales, otorgándoles funciones como el registro civil, entre otras.

Como ya se mencionó, se sugiere que exista independencia y autonomía de los órganos de gobierno por demarcación, con los órganos de la administración pública local de la Ciudad de México. Se sugiere hacer la precisión de que los órganos de gobierno Federal seguirán siendo los encargados del gobierno del Distrito Federal, pero los órganos de gobierno local ejercerán sus atribuciones en la capital, en la Ciudad de México, y los órganos demarcacionales harán lo propio en cada una de las circunscripciones territoriales que les correspondan.

Para la autonomía funcional de estos órganos, sería indispensable que contaran con una hacienda propia, para lo cual se recomienda un sistema en el que la recaudación de las contribuciones se haga por la Administración Pública local, y esta sea la que reparta los ingresos entre las demarcaciones, pero a la vez, deje en manos de estas ciertos rubros como los derechos, aprovechamientos, etc.

*"Hay que buscar una gestión descentralizada que acerque a los habitantes a la toma de decisiones." "Las delegaciones y los municipios deben aumentar sus facultades, funciones e ingresos para convertirse en verdaderos órganos de gobierno local."*<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Arvizu Hernández, Héctor, Op. Cit. pp 73

### **3.- Necesidad de emitir una Ley Orgánica de las Delegaciones del Distrito Federal.**

Las delegaciones del Distrito Federal se encuentran sujetas a la normatividad tanto federal como estatal que según su competencia otorgada por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 117, deben observar.

Para la estructura y atribuciones de sus órganos cada delegación contará con un manual de organización general.

Los manuales en el ámbito jurídico obedecen normalmente a una preocupación de carácter didáctico, un manual es definido como el *"libro en que se contenía lo más sustancial de una materia"*,<sup>19</sup> *"producto de la actividad de los jurisconsultos, son los manuales aquellas obras de carácter práctico que sin descender a los problemas filosóficos ni históricos, exponen el derecho en una de sus ramas ó materias importantes para servir especialmente en la enseñanza con alguna mayor extensión que las Introducciones, pero en un volumen manejable fácilmente"*<sup>20</sup>.

También es considerado el *"libro de apuntamientos, libro didáctico de índole general y más o menos resumido como tantos de las disciplinas jurídicas"*<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Varios autores "Enciclopedia Universal Ilustrada", Tomo 32, Epasa- Calpe editores, Madrid 1966 pp. 1064.

<sup>20</sup> Ibidem pp 1064.

<sup>21</sup> Osorio, Manuel, "Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales" Edit. Heliasta, vigésima séptima edición, Argentina, 2000, pp 601.

Existen manuales que versan sobre la técnica en la operación en empresas e incluso en algunos organismos dependientes del gobierno, sin embargo dichos organismos cuentan con leyes y reglamentos, por tanto los manuales son a efecto de suplir en cuanto a operación que no ha sido perfectamente desarrollado en el ordenamiento legal correspondiente.

Las delegaciones tienen funciones y atribuciones que necesariamente requieren de su distribución en lo que se ha determinado como unidades administrativas o direcciones de área y en algunos casos por su extensión o complejidad en direcciones territoriales, antes subdelegaciones.

La atención de las necesidades de los gobernados y la respuesta a sus demandas dentro del ámbito de su competencia requiere de seguridad jurídica, misma que no es posible encontrar en un manual, toda vez que el orden jerárquico normativo existente (no solo en nuestro país), mismo que sirve para la solución de controversias es:

- "1.- Normas constitucionales.*
- 2.- Normas ordinarias.*
- 3.- Normas reglamentarias.*
- 4.- Normas individualizadas."*<sup>22</sup>

Conforme dicha jerarquía de normas es posible establecer que las constitucionales en nuestro país son, como su nombre lo indica las contenidas en la Constitución

---

<sup>22</sup> García Maynes, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Edit. Porrúa, vigésima séptima edición, México, 1977. pp.85



Política de los Estados Unidos Mexicanos; las ordinarias son las Leyes Federales y Locales (en ese orden jerárquico); las reglamentarias son aquellas que emanan y se encuentran condicionadas a las ordinarias; las individualizadas se encuentran sujetas a las tres anteriores y se refieren a casos concretos.

Los manuales no pertenecen a ninguna de las normas descritas, se desprenden de una norma reglamentaria, no se trata de una norma individualizada, por tanto estamos ante una creación de carácter técnico operativo.

Los manuales que son creados en cada delegación por el delegado en funciones, tienen a su cargo la labor de hacer del conocimiento de los gobernados la estructura del órgano de gobierno mas cercano a ellos y sus atribuciones, por tanto en realidad no se trata de un documento que pretenda resumir y hacer mas fácil la comprensión de las funciones o del carácter de los órganos político-administrativos, ni se trata de establecer la forma y operación de alguna de las áreas de la delegación, se trata de establecer en estos documentos no solo las atribuciones de cada unidad administrativa, sino de la creación y conformación de las mismas así como de toda la estructura de dicho órgano.

Por lo anterior se propone regular la organización y funcionamiento de las demarcaciones por medio de una Ley Orgánica de los órganos político-administrativos,

conocidos como delegaciones y que como se analizó debiera cambiarse su denominación.

Es necesario explicar por que se plantea que las delegaciones además de ser reguladas como un nivel de gobierno dentro de la constitución, cuenten con una Ley Orgánica y no como lo han hecho a la fecha con simples manuales, pero no debe pensarse en un reglamento para sustituir a los manuales, existen determinadas diferencias entre un reglamento y una ley:

- 1.- La ley es jerárquicamente superior al reglamento.
- 2.- La ley es emitida por el poder legislativo y el reglamento por el poder ejecutivo.
- 3.- El reglamento necesariamente corresponde a una ley.

Por lo anterior es posible concluir que toda vez que las materias en que las delegaciones tienen competencia dentro de su ámbito territorial, requieren certeza para el gobernado sobre las atribuciones con que cuentan sus autoridades, cuales son estas y sobre todo es importante contar con un marco jurídico para ellas. Necesariamente una Ley orgánica, ya que de no existir no es posible generar un reglamento.

Es necesario determinar la naturaleza jurídica de las delegaciones, y de sus órganos centrales de gobierno.

Se propone que las delegaciones cuenten con la facultad para expedir disposiciones generales de tipo bandos y

ordenanzas, los cuales estarán subordinados a las leyes y reglamentos locales.

Para la consecución de las funciones de las delegaciones del Distrito Federal sería relevante que contaran con la facultad de elaborar su presupuesto y ejercerlo en forma autónoma, una vez aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debiendo ejercer el presupuesto en forma coordinada entre los órganos delegacionales y los órganos de la administración pública local.

La seguridad pública demarcacional y de colonia a cargo de las delegaciones con la debida corresponsabilidad y coordinación de las áreas centrales locales de Seguridad Pública.

Es necesario incluir en la legislación medios de control a los titulares de los órganos de gobierno en este nivel, que se encuentren a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y de la propia ciudadanía, en cuanto al ejercicio de sus funciones. Si se presentarán determinadas hipótesis jurídicas, ante las cuales los gobernados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pudieran removerlos de su encargo, antes del final de su periodo, los funcionarios electos de manera directa.

Lo anterior en la búsqueda de la actuación por parte de las autoridades en forma honrada y eficiente, supervisada y con una constante revisión, proyección y mejora.

Los actuales sistemas de participación social y política, así como la administración pública del Distrito Federal no han demostrado ser funcionales, porque no responden a las necesidades de la sociedad civil, ni satisfacen al propio gobierno.

La existente participación ciudadana que se presenta en el Distrito Federal, se exterioriza como respuesta a la problemática coyuntural, y no es el resultado de una actitud y conciencia colectivas, *"la cantidad y calidad de las respuestas gubernamentales, están por debajo de las expectativas de la ciudadanía."*<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Castelazo José R. Op. Cit. pp 54.

#### **4.- Facultades a las Delegaciones en la función de Seguridad Pública**

En las elecciones locales de 1997 en el Distrito Federal el PRD obtuvo una cantidad de votación superior a la de los demás partidos políticos, durante su campaña Cuauhtémoc Cárdenas (primer Jefe de Gobierno electo por votación directa), prometió que mejoraría substancialmente la seguridad pública, sin embargo la comisión de actos delictivos y la incapacidad del nuevo gobierno para frenarlo, y con las grandes expectativas creadas en esa materia, se reflejó en la pérdida de votos para su partido en las elecciones del año 2000.

En materia de Seguridad Pública el primer gobierno del Distrito Federal no *"implementó ningún programa integral alternativo, en cambio, hubo tres Secretarios en el mismo lapso y únicamente se decidió descentralizar parcialmente el mando hacia las delegaciones, sin que haya mediado instrumento normativo alguno para reglamentar el traslado de facultades ni creado los mecanismos administrativos indispensables para su eficaz desempeño."*<sup>24</sup>

Uno de los problemas que se han venido presentando desde el primer Jefe de Gobierno electo en el Distrito Federal es que no se ha presentado la reforma administrativa necesaria y adecuada a la realidad de la sociedad, las circunstancias no han cambiado en mucho, las

---

<sup>24</sup> Contreras Bustamante Raúl, Op. Cit. pp 423 y 424.

reformas administrativas son necesarias para el desarrollo del Distrito Federal.

Se ha planteado en diversos foros que se otorgue facultad al delegado para asignar las tareas a la policía, en el entendido de que conoce las zonas y tipos de delitos dentro de su demarcación y que la selección de los policías sea por parte de la comunidad. Sin embargo consideramos que la propuesta no plantea solución sino parcial.

En materia de Seguridad Pública existen múltiples propuestas, sin embargo la mayoría no contemplan que no se trata únicamente de un problema de policías y ladrones o de pobres contra ricos, y a pesar que se plantean con varias estrategias no dejan de verlo como un problema no tan complejo como realmente lo es, por ejemplo el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León consideró que afrontar el problema era *"emprender una profunda reforma jurídica que cambie lo que no funciona y otorgue, en condiciones de igualdad, la seguridad jurídica a los ciudadanos; y la segunda reformar el aparato de procuración de justicia, incluyendo ministerios públicos, cuerpos policíacos y procuradurías del Distrito Federal y Estado de México."*<sup>25</sup> También propuso la participación ciudadana en forma de vigilante de los cuerpos policíacos.

*"Iztapalapa fue la única delegación que firmó convenio para responsabilizarse de una policía bajo el mando del*

---

<sup>25</sup> Arvizu Hernández, Héctor Op. Cit. pp 85 y 86

*jefe delegacional,*"<sup>26</sup> sin embargo el esfuerzo de buena fe que en su momento se realizó, no puede surtir sino efectos de carácter transitorio, por lo que es necesario que dentro de la ley que regule la organización delegacional se encuentre la regulación en materia de seguridad pública y su propio reglamento.

Los requisitos para mejorar la seguridad pública del Distrito Federal definir programas que contengan un proyecto de consenso, un plan enfocado a resolver la mayoría de los factores detonantes y una reforma política radical.

Existen propuestas tendientes a la mayor desconcentración de funciones del centro a las delegaciones, se plantea a partir de un esquema normativo que permita decisiones y facultades dentro de las delegaciones, que actualmente pertenecen al gobierno central, permitiendo con ello mayor efectividad en las acciones a nivel delegación.

Desarrollar una infraestructura policíaca de las delegaciones estableciendo los mecanismos de planeación y participación de autoridades y población.

En los últimos años se han agregado en el texto constitucional una serie importante de materias de carácter concurrente, es decir, materias que deben ser realizadas por más de uno de los cuatro niveles de

---

<sup>26</sup> Arce Islas, René Op. Cit. pp 117

gobierno que establece la propia constitución, y la Seguridad Pública por su relevancia es uno de esos temas, sin embargo las delegaciones no cuentan con el nivel que tienen los municipios y no son consideradas dentro de la coordinación interinstitucional.

El actual marco de coordinación que existe en el país es inaceptable, el Maestro Raúl Contreras Bustamante en su libro *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*, plantea que "no se conoce en el país ningún área con conurbación, que opere con niveles aceptables de coordinación intermunicipal, ni se ha creado institución alguna que supere los convenios de colaboración que usualmente se acostumbra signar, pero que se incumplen arbitrariamente ante la falta de vigilancia y fiscalización."<sup>27</sup>

Es necesario que se generen dentro de nuestra legislación áreas de coordinación metropolitanas, en el caso del Distrito Federal, donde la zona conurbada abarca varias delegaciones y municipios, el análisis y la planeación de los procesos de urbanización debe ser mucho mayor, a fin de que el bien común que se pretende alcanzar por medio del ejercicio del gobierno y sus servicios sea posible.

Un nivel de gobierno constitucionalmente creado, conformado en Asambleas Legislativas de carácter Metropolitano, cuyos integrantes sean los propios

---

<sup>27</sup> Contreras Bustamante Raúl, Op. Cit. pp 439



diputados electos de las entidades que lo conforman, además del tema de Seguridad Pública, deberían estar facultados en materias de interés metropolitano, las determinaciones que tomen las Asambleas serían plenamente aplicables por igual teniendo el carácter de leyes locales.

## CONCLUSIONES

1.- Nuestra federación no se compone de estados libres y soberanos, puesto que un estado soberano es aquel que tiene la capacidad de autodeterminar su estructura interna y su propia forma de gobierno. Las entidades que componen al Estado Mexicano no son estados libres y soberanos porque ninguno de ellos puede autodeterminarse, ya que todas las entidades federativas deben someterse a una estructura política superior que es la constitución mexicana, y lo único que poseen es autonomía.

2.- El Distrito Federal es parte integrante de la Federación, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes Federales, dicha naturaleza lo perfila como una entidad federativa *sui generis* en nuestro orden constitucional con una autonomía disminuida.

3.- El Distrito Federal actúa como asiento de los Poderes de la Unión y debe estar sujeto a un régimen constitucional especial que garantice su funcionamiento seguro, eficiente y continuo.

4.- Hasta ahora el Distrito Federal es una entidad federativa (parte integrante de la federación mexicana), no tiene la misma estructura jurídica y régimen de gobierno que tienen las demás entidades de la federación.

5.- El Distrito Federal carece de una Constitución General, y de la distribución del régimen de Municipio.

6.- El Distrito Federal no requiere de una constitución del Distrito Federal, en virtud de que la entidad federativa ya se encuentra constituida, el Distrito Federal es autónomo y no soberano, el estado mexicano tiene una sola constitución, sin embargo es necesario otorgar la autonomía al Distrito Federal para determinar las reglas de su organización interna, es decir de emitir y modificar su propio Estatuto de Gobierno.

7.- El Distrito Federal es una entidad gobernada por los Poderes de la Unión, los que ejercen facultades originarias que tienen efectos exclusivamente en el Distrito Federal.

8.- El Congreso de la Unión en el ámbito local del Distrito Federal ejerce facultades en un régimen inverso, que es diverso al existente en el resto de la federación.

9.- La ausencia de una delimitación clara entre las funciones de los órganos de gobierno tanto federales como locales en el ámbito del Distrito Federal genera un grado de inseguridad jurídica para los gobernados, los Poderes de la Unión deben conservar exclusivamente las atribuciones dentro del Distrito Federal que respondan a un interés preponderante de la Federación, y otorgar a los órganos de gobierno locales las que están vinculadas con intereses locales, es necesario delimitar perfectamente el ámbito de acción de cada uno de los órganos, otorgando a los poderes federales facultades de excepción, así como

facultades extraordinarias para que en caso necesario pudieran alterar o nulificar determinaciones del gobierno local del Distrito Federal con el fin de salvaguardar los intereses de la Federación.

10.-El Distrito Federal por si mismo no puede contraer una deuda con la finalidad de solventar proyectos de gobierno, compete al órgano Legislativo Federal y al titular del Ejecutivo Federal.

11.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no goza de la capacidad de solicitar de manera directa el endeudamiento para el Distrito Federal cuando lo considere necesario, y esta obligado a responder al Presidente de la República, sobre el ejercicio de los recursos correspondientes al monto de endeudamiento del Distrito Federal, no obstante que se trata de dos niveles de gobierno distintos, debiera responder ante la población que es quien otorga los recursos e informar a través de sus representantes, por tanto se considera que se debiera otorgar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad para aprobar el endeudamiento público del gobierno local y las entidades de su sector público, y revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo.

12.- Las funciones que desempeñan los integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal así como los consejeros de la judicatura del Distrito Federal son de la misma naturaleza de las que realizan los

integrantes del poder judicial local de las entidades federativas, sin embargo no son considerados como parte de las autoridades que requieren de la declaración de procedencia por parte de la cámara de diputados para iniciar un proceso penal en su contra, no se percibe razón alguna para hacer esta diferencia entre ellos.

13.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es el encargado de resolver las controversias que se presenten entre particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, no es considerado por la Constitución Política como parte del Poder Judicial del Distrito Federal, las funciones que realiza dicho tribunal son materialmente jurisdiccionales, pero formalmente son ejecutivas por pertenecer al Poder Ejecutivo, por su propia naturaleza deberían pertenecer al ámbito del Poder Judicial.

14.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es de las autoridades que requiere la declaración de procedencia para iniciar un proceso penal en su contra, como lo prevé el artículo 110 constitucional.

Aunado a este procedimiento de juicio político es posible someter al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a otro procedimiento establecido en el artículo 122 constitucional para su remoción, mismo que permite la tramitación del juicio político por la comisión permanente del Congreso de la Unión, situando a un órgano de gobierno frente a un vacío legal, por no existir de manera expresa,

las causas, sentido y alcances, y sujetando el juicio de procedencia y la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la decisión de la mitad de los miembros (en su caso), de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sin existir un motivo jurídico o sociológico que sustente la permanencia del segundo mecanismo mencionado.

15.- La Administración Pública local en el Distrito Federal se encuentra organizada por medio de órganos centrales, desconcentrados, descentralizados y por los órganos político-administrativos en cada demarcación territorial.

16.- La naturaleza jurídica de las delegaciones no ha sido precisada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley las define como órganos desconcentrados. Las delegaciones no son creadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a diferencia de los órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal, son creadas por mandato constitucional y establecido su número y límites en el Estatuto de Gobierno. Es posible observar que las delegaciones son gobiernos locales, aunque no cuenten con suficiente autonomía.

17.- Los servicios públicos que prestan las delegaciones en el Distrito Federal no están considerados como parte de los servicios municipales, sin embargo debido a su semejanza con este nivel con algunos de los servicios que corresponden tanto a las delegaciones como a

los municipios es posible considerarlos como parte de los servicios públicos municipales.

18.- Los egresos de las delegaciones son presupuestados por el Gobierno del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por tanto el presupuesto de egresos de cada delegación es diseñado por un órgano distinto a la misma, y toda vez que no son órganos que cuenten con recaudación propia no cuentan con mecanismos suficientes para dar respuestas a las demandas de la población

19.- En materia de coordinación metropolitana las delegaciones se encuentran facultadas únicamente para emitir una opinión respecto de convenios entre el gobierno local o federal y otras entidades federativas o los municipios, que en su caso tengan colindancia con el territorio de su competencia, lo que genera imposibilidad de resolver algunos asuntos que son competencia tanto del municipio y delegación colindante, debiendo tener la capacidad para realizar convenios dentro del ámbito de su competencia.

20.- Las acciones que lleva a cabo la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública son tomadas conforme las características y el nivel de gobierno cuya competencia y pertinencia se requiera; por medio de convenios generales y específicos entre la Federación, los

Estados, el Distrito Federal o los Municipios, en el caso concreto del Distrito Federal y sus Delegaciones la legislación no integra a las Delegaciones en los consejos estatales, ni como parte del consejo local en el Distrito Federal, siendo estos órganos, los más cercanos a la población entre los niveles de gobierno, esta diferenciación se deriva de la falta de concepción de los Órganos Político Administrativos como otro nivel de gobierno.

21.- Los jefes delegacionales están sujetos a los programas y prioridades que defina la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y los órganos competentes Federales, al no tener bajo su mando policía los jefes delegacionales no pueden actuar de manera directa en contra de la delincuencia.

22.- En la actualidad la problemática tanto de seguridad pública como en otras materias, es no solo de una entidad federativa, y principalmente en el caso del Distrito Federal es un asunto metropolitano, no existe un sistema de coordinación metropolitana que tenga efectos vinculatorios, por lo que es necesario establecer las bases para el sistema de coordinación metropolitana entre el Distrito Federal y otras entidades federativas, en el que sea contemplado también el nivel de gobierno municipal y delegacional.



23.- Los Órganos Político Administrativos se rigen por manuales que son creados en cada delegación por el jefe delegacional en funciones, tienen a su cargo la labor de hacer del conocimiento de los gobernados la estructura del órgano de gobierno mas cercano a ellos y sus atribuciones, las materias en que las delegaciones tienen competencia dentro de su ámbito territorial, por lo que existen 16 manuales diferentes en el Distrito Federal que cambian cada tres años.

24.- Los actuales sistemas de participación social y política, así como la administración pública del Distrito Federal no han demostrado ser funcionales, porque no responden a las necesidades de la sociedad civil, ni satisfacen al propio gobierno.

25.- La existente participación ciudadana que se presenta en el Distrito Federal, se exterioriza como respuesta a la problemática coyuntural, y no es el resultado de una actitud y conciencia colectivas.

26.- No se ha presentado la reforma administrativa necesaria y adecuada a la realidad de la sociedad, las circunstancias no han cambiado en mucho, las reformas administrativas son necesarias para el desarrollo del Distrito Federal.

## BIBLIOGRAFIA

-BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano Decimosexta edición, Editorial Porrúa México 2003.

-COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. CEDIPC, Segunda edición, México 2000.

-COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Volumen II, CEDIPC, Tercera edición, México 2004.

-FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésima tercera edición, Editorial Porrúa S.A. México 2003.

-FIX-ZAMUDIO Y VALENCIA CARMONA, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Tercera edición, Porrúa UNAM, México. 2003.

-ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1989.

-RABASA, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2000.

-RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio, La Reforma Política y los Partidos Políticos, Primera edición, Editorial Siglo XXI, México 1979.

-COSIO VILLEGAS, Daniel, El Sistema Político Mexicano Primera edición, Editorial Cuadernos de Joaquín Martínez, México 1972.

-GONZALEZ OROPEZA, Manuel, Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución del Distrito Federal. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. 2000.

-GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1993.

-QUINTANA ROLDAN, Carlos, Derecho Municipal. Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1999.

-ARCE ISLAS, René. Hacia una Cultura de la Legalidad. Estrategia Integral de Seguridad Pública en Iztapalapa. Ediciones de Administración Urbana, México 2004.

-GAMBOA DE BUEN. Jorge. Ciudad de México, una Visión, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

-ALVAREZ ARREDONDO, Ricardo A. Historia de las Formas de Gobierno de la Ciudad de México. Editorial Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2002.

-TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1985, decimotercera edición, Porrúa, México, 1985.

-CONTRERAS BUSTAMANTE, Raul. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Primera edición, Editorial Porrúa, México 2001.

-MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 1er y 2o curso. Tercera edición, Oxford University Press Harla, México, 1996.

-CARBONELL, Miguel. La Constitución Pendiente. edit. UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas primera edición, México, 2002

-ARVIZU HERNÁNDEZ, Héctor, et. al., Retos y Propuestas, Ciudad de México, Editorial Fundación Mexicana Cambio XXI, Luís Donaldo Colosio, México, 1994.

-CASTELAZO, José R., Ciudad de México: Reforma Posible, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. , primera edición, México 1992.

-CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. Transición Política y Reforma Constitucional en México, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005

-GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguelángel, El Sistema de Gobierno de los Municipios en México. Edit. Grupo Parlamentario del PRD Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2003.

-SERRRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, Décimo octava edición, México 1997.

-GARCÍA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, vigésima séptima edición, México, 1977.

## LEGISLACIÓN

-CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

-ESTATUTO GENERAL DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

-LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

-LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, Décimo Sexta Edición, México 1989.

-Departamento del Distrito Federal, Atlas General del Distrito Federal, Geográfico, Histórico, Comercial, Estadístico, Agrario, tomo I, segunda edición, Talleres Gráficos de la Penitenciaría, México, 1931.

-Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Enero de 1997, Tesis 1.3° A.J./16.

-SANTILLÁN PÉREZ, Eduardo, Revista Encrucijada, El Distrito Federal, su Naturaleza Constitucional y su Régimen Jurídico. Número 2, Año 1, Octubre-Diciembre 2004, Los Órganos de Gobierno del Distrito Federal.

-Varios autores, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, Editorial Porrúa, UNAM, Sexta edición, 1993.

-Varios autores "Enciclopedia Universal Ilustrada", Tomo 32, Epasa- Calpe editores, Madrid 1966.

-OSORIO, Manuel, "Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales" Edit. Heliasta, vigésima séptima edición, Argentina, 2000.

<http://mapserver.inegi.gob.mx> Consulta del 24 de marzo de 2006.

<http://www.df.gob.mx> Consulta del 16 de marzo de 2006.