

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"EL DISTRITO FEDERAL EN EL
SISTEMA JURIDICO MEXICANO"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO

PRESENTA

JOEL CARRANCO ZUÑIGA

Ciudad Universitaria, D.F.

Noviembre de 1995

FALLA DE ORIGEN
FALLA DE ORIGEN

00761
1
24
1995
FALLA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

***EL DISTRITO FEDERAL EN EL
SISTEMA JURIDICO MEXICANO***

"EL DISTRITO FEDERAL EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO"

INDICE TEMATICO

INTRODUCCION	I
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO

GENESIS Y EVOLUCION DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO

I.- La elección de la forma de Estado en México	1
A) El dilema entre federalismo y centralismo	1
B) La adopción del federalismo en 1824	2
C) ¿Por qué un Distrito Federal en México?	6
D) ¿Qué es el Distrito Federal?	8
II.- Evolución del Distrito Federal en el marco del Derecho Constitucional Mexicano	12
A) Constitución de 1824	13
B) Constituciones centralistas de 1836 y 1843	16
C) Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	17
D) Constitución de 1857	17
E) Constitución de 1917	19
III.- La reforma constitucional de 1993	25
A) Situación imperante previa a la reforma de 1993	25
B) Proceso legislativo de reforma constitucional	30
C) Principales debates en el seno del Congreso de la Unión	32
D) Iniciación de vigencia	42
E) Costo constitucional	44

CAPITULO SEGUNDO

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

I.- Noción de gobierno y sus depositarios	48
II.- Titulares del gobierno del Distrito Federal	50
A.- Congreso de la Unión	51
B.- El impacto del sistema presidencial en la capital mexicana	53
C.- Suprema Corte de Justicia de la Nación	55
III.- Los denominados "Organos Locales de Gobierno"	57
A.- Competencia federal y local. Algunas reflexiones	57
B.- El Jefe del Distrito Federal como titular de la Administración Pública de la Entidad	58
1) Designación y democracia de este funcionario	59
2) Atribuciones	62
C.- La Asamblea de Representantes	64

1) Composición	64
2) Principales facultades	66
3) Facultades no legislativas	68
D.- El Tribunal Superior de Justicia	69
1) La imprecisión de su denominación	69
2) Estructura, organización y funciones	70
3) El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	70
4) Organos administrativos con atribuciones jurisdiccionales	72
a. Tribunal de lo Contencioso Administrativo	72

CAPITULO TERCERO

INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DEMOCRATICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

I.- Democracia y elecciones	75
II.- Legislación electoral	79
A) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	79
B) Organos electorales y sujetos de elección	80
C) Distribución de distritos electorales uninominales y la circunscripción plurinominal	82
D) La representación proporcional y la mayoría relativa en la Asamblea de Representantes	85
1.- Procedimiento	86
2.- Objeciones al sistema electoral del Distrito Federal	89
III.- El Consejo de Ciudadanos como figura de participación ciudadana	90

CAPITULO CUARTO

INVIABILIDAD DEL REGIMEN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL A LA LUZ DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

I.- Política y sociedad en el Distrito Federal	95
A) Democracia y servicios públicos	98
II.- La demanda de municipalizar al Distrito Federal, un reto para conjugar servicios públicos y democracia representativa	102
III.- El municipio en el Distrito Federal	105
B) Consideraciones previas	105
C) Demandas de la ciudadanía de la instauración del régimen municipal en el Distrito Federal	108
C) Incompatibilidad de este régimen en la actualidad	110
IV.- Las Comisiones Metropolitanas	112

V.- Seguridad pública y derechos humanos	114
A) Policía Judicial y eventual violación a los derechos humanos	117
B) Atribuciones y su relación con la sociedadl	118
C) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	122

CAPITULO QUINTO

EL DISTRITO FEDERAL EN EL CONTEXTO GENERAL DEL DERECHO

I.- Estudio comparativo del Distrito Federal con los Estados de la Federación y Municipios	125
A) Estados	125
B) Municipios	126
II.- Excepción jurídica resepecto de los Estados de la Federación	128
A) Participación en el Constituyente Permanente y facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión	128
B) La garantía federal	130
C) Distribución de competencias (Art. 124 constitucional)	131
D) La contratación de créditos	132
E) Otras	135
III.- Estudio comparativo	136
A) Estados Unidos de América	136
B) Venezuela	140
C) Brasil	144
D) Argentina	145
IV.- El patrimonio del Distrito Federal	148

CAPITULO SEXTO

EL DISTRITO FEDERAL EN LA ENSEÑANZA DEL DERECHO

I.- Consideraciones respecto al contenido de nuestro objeto de estudio	152
A) Pedagogía y derecho	152
B) Ubicación del Distrito Federal en la enseñanza del Derecho	158
II.- Tratamiento en el Plan de Estudios de la Facultad de Derecho de la UNAM .	159
III.- Propuesta y justificación para elevar el estudio del Distrito Federal a una asignatura optativa dentro de la vertiente de Derecho Público a nivel licenciatura	161

CONCLUSIONES	166
--------------------	-----

FUENTES DE INFORMACION E INVESTIGACION	172
--	-----

INTRODUCCION

La estructura y organización jurídico política del Distrito Federal, prevista en la Constitución General de la República, ha sido motivo de múltiples y variadas discusiones en el afán de desentrañar la naturaleza de los órganos de gobierno y los cuerpos de participación ciudadana, entre otros. Es interesante observar cómo se ha despertado el debate en torno a esas instituciones, a pesar de que todavía no culmina el proceso gradual de aplicación de las reformas de octubre de 1993, específicamente por cuanto hace al Jefe del Distrito Federal y al Consejo de Ciudadanos.

El hecho de hablar de reformas constitucionales, como las que se han presentado recientemente, implica en el fondo referirse a algo que no ha funcionado ni ha sido aceptado por la sociedad y con las mismas intenta perfeccionar las instituciones, toda vez que lo que se busca es un grado de avance en la que concurren y se aglutinen las ideologías de las fuerzas políticas coexistentes que defienden cada una variados intereses, a veces incluso hasta contradictorios.

El Distrito Federal es una entidad que nos ofrece un vasto contenido de estudio, producto de ser el principal escenario de la historia de México, así como de las disposiciones contenidas en las Leyes Fundamentales que han regido nuestro país; su análisis nos remita a las relaciones que se presentan con otras ramas del derecho y disciplinas de la ciencia como lo es la sociología y la política. Dentro del sistema jurídico mexicano, se sustenta fundamentalmente en la Constitución y el Estatuto de Gobierno, y en menor grado en la legislación secundaria que guarda relación con dicha materia. El enfoque es analítico y crítico con una interrelación en el ámbito político y social.

El capítulo primero se refiere al origen y transformación de nuestro objeto de estudio, conceptualizándolo y ubicándolo en el contexto del federalismo, desde el nacimiento del Estado mexicano hasta la culminación de las recientes reformas constitucionales de 1993. Se describen los

principales debates en el seno del Congreso de la Unión, como un reflejo de las diversas y variadas posturas de los principales actores políticos, incluye las facultades conferidas a los órganos de gobierno, forma de elección de los mismos y el cuestionable retraso de inicio en vigor de todas y cada una de las medidas adoptadas.

El gobierno del Distrito Federal es abordado en el capítulo segundo. Se analizan las principales atribuciones y conformación de los diversos órganos de gobierno; partiendo de una idea específica de gobierno intentamos dar respuesta a la interrogante de si en realidad son órganos locales los que con ese carácter atribuye la Constitución. Las relaciones de estos órganos entre sí quedan asentadas para determinar su naturaleza jurídica y política.

El presente trabajo va encaminado a analizar los preceptos constitucionales y legales respecto de nuestro objeto de estudio, y en determinado caso a concluir si son sólo variaciones jurídicas y terminológicas dentro de una misma estructura política que trata de encubrir el sistema preferencial que la propia norma le ha dotado, o realmente representan un avance en la organización y origen gubernamental en esta porción de territorio, que tiene al derecho constitucional como garante de su observancia.

El capítulo tercero está dedicado a las instituciones y procedimientos democráticos en el Distrito Federal, haciendo hincapié en la insistente equiparación contemporánea que se hace de los términos "democracia" y "elecciones", la legislación electoral que adolece de dispersión en varios ordenamientos, se localiza el asunto de la distribución de los distritos electorales uninominales y las listas regionales, reflejo de la problemática nacional que aqueja al país, señalando el procedimiento de elección y cuáles son, a nuestro juicio, los imperfectos que sufre este sistema electoral. Como una manifestación de la vida democrática en esta entidad,

es estudiado el Consejo de Ciudadanos desde dos perspectivas, la elección de sus integrantes y las atribuciones que se le confieren.

El Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República Mexicana representa una ciudad con características especiales, distinta a todas las demás Entidades Federativas, debido a su propia naturaleza y la concentración demográfica que demanda la atención de múltiples servicios públicos, así como la resolución de conflictos de toda índole que aquí se presentan. Sin embargo, en el mismo se da una paradoja injustificada y que consiste en que a pesar de ser el lugar más densamente poblado del país y quizá el más importante en todos sus sentidos, en el ámbito democrático sus ciudadanos carecen de los derechos necesarios para poder elegir directa y exclusivamente a sus propios gobernantes, algo que ha sido debatido por mucho tiempo, pero esta cuestión escapa de lo jurídico y la norma prevé los mecanismos para elegir y designar a los titulares de los órganos locales de gobierno, que será en parte materia del presente trabajo.

El problema no es reciente, data ya desde el año de 1928 en que son suprimidos los municipios en el Distrito Federal y con ello los derechos de los ciudadanos, derechos que no volvieron a reivindicárseles. No obstante ello, el reclamo en vez de disminuir se ha incrementado, principalmente por las grandes proporciones demográficas que ha alcanzado nuestra ciudad, motivo que ha impulsado la implantación de la nueva estructura de gobierno en la entidad, este tema es desarrollado en el capítulo cuarto, relacionándolo con la necesidad de ofrecer, por parte del gobierno, una prestación eficaz de los servicios públicos. Lo que viene a confirmar que el Distrito Federal por ser el asiento de los Poderes de la Unión nunca podrá ser igual en su estructura interna a la de cualquier Entidad Federativa.

En el capítulo quinto se analizan aspectos generales respecto del Distrito Federal en el contexto general del derecho. Se plantea la posición de esta entidad confrontándola con el régimen interior de los Estados y Municipios, y las diferencias que se aprecian al ubicarlo como parte

integrante de un Federalismo desde el aspecto eminentemente jurídico. Al mismo tiempo, empleando el método comparativo, se confrontan la figura del Distrito Federal en Estados Unidos de América, Argentina, Brasil y Venezuela, a fin de contar con un marco de referencia legal que sirva de punto de partida para entender nuestras instituciones y de ahí, sugerir modificaciones en su estructura en beneficio de la comunidad.

Como una sugerencia específica en la enseñanza del derecho, se propone en el sexto y último capítulo la incorporación del estudio del Distrito Federal en la curricula de asignaturas en la Facultad de Derecho de la UNAM, después de realizar los planteamientos correspondientes en los que se determina la necesidad de contar con una materia exclusiva como ésta que permita una formación satisfactoria y completa del estudiante en derecho.

Estamos convencidos que cada uno de los temas que integran este trabajo son necesariamente objeto de un estudio en particular; sin embargo, decidimos abordarlos aún cuando menos de manera superficial, con el fin de atender los aspectos más generales del Distrito Federal en el sistema jurídico mexicano, resaltando en algunos puntos su trascendencia, sea por innovadores o bien, por la polémica que ellos generan.

CAPITULO PRIMERO

***GENESIS Y EVOLUCION DEL
DISTRITO FEDERAL MEXICANO***

CAPITULO PRIMERO

GENESIS Y EVOLUCION DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO

SUMARIO: I. LA ELECCION DE LA FORMA DE ESTADO EN MEXICO. A) EL DILEMA ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO; B) LA ADOPCION DEL SISTEMA FEDERAL EN 1824; C) ¿POR QUE UN DISTRITO FEDERAL EN MEXICO?; D) ¿QUE ES EL DISTRITO FEDERAL? II. EVOLUCION DEL DISTRITO FEDERAL EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. A) CONSTITUCIÓN DE 1824; B) CONSTITUCIONES CENTRALISTAS DE 1836 Y 1843; C) ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847; D) CONSTITUCION DE 1857; E) CONSTITUCION DE 1917. III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993. A) SITUACION IMPERANTE PREVIA A LA REFORMA DE 1993; B) PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMA CONSTITUCIONAL; C) PRINCIPALES DEBATES EN EL SENO DEL CONGRESO DE LA UNION; D) PROMULGACION E INICIACION DE VIGENCIA; E) COSTO CONSTITUCIONAL.

I.- LA ELECCION DE LA FORMA DE ESTADO EN MEXICO.

A) EL DILEMA ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO.

El federalismo tiene su antecedente inmediato en la conformación política de los Estados Unidos de América. En principio el objetivo fundamental fue dar protección conjunta a los Estados miembros contra las amenazas de guerra provenientes del exterior¹; posteriormente esa novedosa forma de Estado resultó ser una opción para los nacientes países en que amenazaba la autonomización de sus diversas regiones, a

¹ HAMILTON, A., MADISON y JAY. "*El Federalista*", Fondo de Cultura Económica, México. 1994, pp. 6 y ss.

fin de determinar cómo se distribuiría el poder en su esquema interno de organización.

Actualmente las formas de organización y distribución del poder público en los Estados se presentan bajo dos aspectos que denotan la centralización o descentralización política y administrativa en el territorio delimitado por las fronteras reconocidas por el Derecho Internacional. Así, tenemos que los Estados pueden elegir entre federalismo y centralismo para constituir la base de su organización interna, el primero presupone la existencia de varias organizaciones políticas soberanas que deciden unirse mediante un pacto o alianza para la defensa y representación de sus intereses, conservando la autonomía en cuanto a su organización interna para decidir quiénes son los titulares de los órganos de gobierno, así como darse sus propias leyes, obligándose a acatar las disposiciones del pacto federal que ellos le dan vida. Por otra parte, el centralismo se manifiesta en una unidad de mando, donde el poder en sus variadas expresiones: legislación, decisión, organización, es distribuido uniformemente en todo el espacio geográfico de la nación en cuestión.

La elección de cualquier forma de Estado se plantea invariablemente desde el nacimiento del mismo², y eventualmente después de una guerra interna o externa, revolución, conquista o adhesión a otro régimen. Es en sí, una decisión de gran envergadura que orientará las prácticas políticas y administrativas dentro de la circunscripción territorial que le corresponda.

B) LA ADOPCION DEL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO.

Es pertinente señalar algo que es muy importante y que da muestras que el pensamiento de nuestros ancestros alcanzó un

² Para los Estados Unidos de América se trató de un plan totalmente nuevo, sin antecedentes históricos. Los propios fundadores no tenían ideas claras acerca de cómo funcionaría en la práctica. WILSON, James Q., *"El Gobierno de los Estados Unidos"*, versión en español por Juan Navez Ruiz, Limusa, Grupo Noriega Editores, México, 1992, p. 57.

verdadero avance, pues diseñaron una organización política con matices federales, debido a que desde mucho tiempo atrás los antiguos pobladores de México habían iniciado un federalismo que operaba en un punto casi perfecto si lo tratamos de comparar con el contemporáneo, en donde sus provincias constituían verdaderas entidades federales.

*"La raíz más profunda de nuestro federalismo se encuentra, sin embargo, en la organización política social del México Antiguo: la Triple Alianza (Azteca-Acolhua-Tepaneca), en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federadas"*³.

En el momento que México se emancipa del yugo español, y alcanza su independencia política, los integrantes de los principales grupos ideológicos en aquella época, plantean su proyecto de nación ante la sociedad y los principales foros políticos, intentando por todos los medios convencer para realizarlo⁴. Así tenemos que, mientras en el Primer Congreso Constituyente el punto central de debate fue elegir entre república o monarquía, en el Segundo Constituyente se pronunció la decisión federalista, lo que para José Luis Soberanes fue *"la discusión política más trascendente después de abandonada la monarquía como forma de gobierno"*⁵.

La culminación de tan importante determinación, es producto del inicio de un intento autonomista al interior del país, que según José Barragán comienza en Casa Mata, pues el Plan de dicho nombre *"dio paso a las proclamas de autodeterminación independiente y soberana"*

³ SAYEG HELU, Jorge. *"La Creación del Distrito Federal"*. 1a. Edición, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 1991, p. 34.

⁴ La desaparición de la autoridad virreinal provocó un sensible vacío de poder, que propició el dominio de hombres fuertes o caudillos a todo lo largo del siglo XIX y principios de esta centuria. VALENCIA CARMONA, Salvador, *"Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo"*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 289.

⁵ SOBERANES, José Luis, *"Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano"*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 120.

de los Estados"⁶, como sucedió con las provincias de Yucatán, Oaxaca, provincias internas de Occidente, Michoacán, Querétaro, Jalisco, Zacatecas y Colima. A pesar de los pronunciamientos de estas provincias al respecto, no tuvieron la fuerza suficiente y el reconocimiento para ser consideradas auténticos Estados independientes.

Sin embargo el movimiento autonomista estaba latente, y de no lograr una salida satisfactoria, se hubiera iniciado un conflicto armado contra el poder del centro⁷. Bajo este contexto histórico, las ideas de soberanía y otros principios políticos jugaron un invaluable papel, dado que a merced de ellos se acordó la forma del Estado mexicano, *"es como nace formalmente el pacto federal, de manera dialéctica, de un forcejeo doctrinal, mejor dicho, político, puesto que la inmensa mayoría tienen una misma noción acerca de la soberanía,... detrás de esa dialéctica política están los hechos, los acontecimientos derivados de la rebelión de Veracruz y el Plan de Casa Mata, que respaldan y dan firmeza al planteamiento político, al triunfo de esa actitud intransigente de las provincias, para estas fechas ya erigidas en estados libres y soberanos en el más amplio sentido de las palabras"*⁸.

En ese sentido, el Estado mexicano instituyó en su origen, a partir de 1824, la forma federal. Las partes que lo integran desde ese entonces se consideran Estados libres, autónomos y soberanos, con la salvedad de los periodos en que rigieron los gobiernos de corte centralista. Bajo este contexto, el federalismo mexicano adoptó desde un principio una especie de descentralización, cuyo sustento radicaba en la formalidad y no en una realidad, derivada de la imitación de instituciones al vecino país del norte, donde se habían desenvuelto con gran éxito ante el

⁶ BARRAGAN BARRAGAN, José. *"Introducción al Federalismo. (La formación de los poderes en 1824)"*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1978, p. 135.

⁷ El poder debe buscar los equilibrios que le permitan cumplir con sus fines y asegurar su permanencia; es decir, mantener la estabilidad del sistema sin destruir la multiplicidad de los elementos que lo componen. SANCHEZ AZCONA, Jorge. "Reflexiones sobre el poder", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, p. 55.

⁸ BARRAGAN BARRAGAN, José. *Op. cit.* p. 205.

asombro de las nacientes naciones, una de ellas fue precisamente la capital del país. En lo que concierne al proceso de federalización en este país, el jurista mexicano Manuel González Oropeza sostiene que "*Los hechos señalan que el movimiento federalista de las entonces provincias fue natural, sin la imposición artificial o el solapamiento del centro*"⁹, lo cual indudablemente le da una connotación especial a la esencia de la génesis del federalismo mexicano.

El federalismo ha sido, durante el transcurso de la historia del México independiente, objeto de múltiples debates con el ánimo de fortalecer las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno, es decir, se ha manifestado como un principio evolutivo o dinámico¹⁰, capaz de transformar paulatinamente las instituciones políticas que lo conforman.

Teóricamente el federalismo presupone una forma de Estado opuesta al centralismo, caracterizada por ser "*un territorio propio constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros*"¹¹, en donde cada uno de ellos goza de autonomía en su régimen interior, según se establece en el pacto federal que le da vida. Este es el modelo que da origen al federalismo norteamericano, una vez que los nacientes estados deciden agruparse política y jurídicamente. Si partimos de la premisa que el territorio mexicano conformaba un todo en el ámbito administrativo, político, económico y cultural, desde antes de la implantación de este sistema, no es correcto, por lo tanto, afirmar que hay unión cuando algo no está desunido¹² o disperso; en la génesis del Estado Federal mexicano se maneja una ficción para dar lugar a la polémica forma de Estado actual.

⁹ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "*El Federalismo*", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, p. 22.

¹⁰ HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia, "*Gobiernos. Hacia un nuevo federalismo*", No. 1, noviembre-diciembre de 1993, p. 42.

¹¹ PORRUA PEREZ, Francisco, "*Teoría del Estado*", 22ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1988, p. 463.

¹² En el caso del Estado de Chiapas si se verificó la adhesión al pacto federal, el 14 de septiembre de 1824.

La adopción del sistema federal en México, trajo como consecuencia la necesidad de destinar un espacio exclusivo para albergar los Poderes Federales.

C) ¿Por qué un Distrito Federal en México?

México, al conformar un Estado Federal y seguir el ejemplo de los Estados Unidos de América¹³, decide incorporar a su sistema político jurídico la figura del Distrito Federal¹⁴ con peculiaridades que lo distinguen de las demás entidades federativas, toda vez que, en principio, se considera incompatible la posibilidad de subsistir en un mismo territorio poderes locales y federales, lo que trae como consecuencia la ausencia de gobernantes electos en forma directa y exclusiva por los ciudadanos de la capital mexicana.

Regresando al planteamiento original, ¿Por qué un Distrito Federal?, comenzaremos afirmando que una consecuencia del Estado federal es la existencia de distintos ámbitos, órdenes o instancias de gobierno, esto es, la federal, estatal (también denominada local) y municipal; tres competencias en las que teóricamente no se acepta la jerarquía de una sobre otra, por eso se desdeña darles el tratamiento de "niveles de gobierno".

En cada una de estas instancias de gobierno se delimita el campo de acción de sus autoridades, producto de la legislación aplicable, con la salvedad de aquellas facultades expresamente conferidas por la Ley Fundamental a los funcionarios federales que repercuten en las

¹³ La Constitución Norteamericana, atribuyó al Congreso de la Unión (Art. 1o., Sec. VIII, Frac. 17), la facultad de aceptar un territorio no mayor de diez millas cuadradas cedido por alguno o varios Estados, para hacer de él residencia de las Supremas Autoridades Federales y legislar, de modo exclusivo, sobre todas las materias que a tal entidad conciernen. Los Estados de Maryland y Virginia cedieron el territorio que, denominado por el Congreso: "Distrito de Columbia", vino a ser el asiento del gobierno federal. HERRERA Y LASSO, Manuel. "*Estudios Políticos Y Constitucionales*", Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1986, p. 90.

¹⁴ El Distrito Federal mexicano se establece por primera vez en 1824, se interrumpe bajo los regímenes centralistas de 1836 y 1843; se reinstaura en las Bases Orgánicas de 1847.

entidades federativas; o mejor dicho, las autoridades de los Estados ejercieren por exclusión todas aquellas facultades que goza la Federación. En el caso de las autoridades municipales constitucionalmente se les ha asignado su competencia y limitaciones, a fin de unificar los criterios que rigen a esta institución. En este sentido, desde el inicio se consideró necesario establecer un espacio geográfico para el asiento de los poderes federales, estatales y el órgano de gobierno municipal que es el ayuntamiento; delimitación que se ha solido denominar "capital" en los dos primeros supuestos.

La presencia del Distrito Federal atiende a criterios de especificación de competencia de los poderes de la Unión, cuyas funciones se extienden a todo el territorio nacional, sin que se requiera la exclusividad de dicha demarcación respecto de gobiernos estatales o municipales, tal y como sucede con las capitales de las entidades federativas donde coexisten gobiernos estatales y municipales; este principio frívolo y perverso fue sembrado por los Estados Unidos de América¹⁵ con circunstancias específicas diferentes a las de nuestro país.

Cuando se pensó en la ubicación del Distrito Federal hubo controversia para determinar la ciudad donde se establecería, las idóneas eran la Ciudad de México y la Ciudad de Querétaro, sin embargo se atendieron a diversas posturas, predominando la de Fray Servando Teresa de Mier al expresar: "*La verdad sobre este punto es que México está en el Centro de la Población de Anáhuac; y ese centro político, y no el demográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno*"¹⁶. Es interesante observar que el Congreso de los Estados Unidos tuvo la misma preocupación de ubicar

¹⁵ "Por ello, las ideas de un centro político, de una sede permanente, de un Distrito Federal fuera de las capitales estatales, y hasta de su forma de gobierno como territorio federal, fueron asimiladas de la experiencia de ese país, aunque sin tomar en cuenta los debates que después se conocerían, ni tampoco la totalidad del contexto mexicano en el cual se trataba de implantar", GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Ob. cit.*, p. 73.

¹⁶ CORDOVA, Arnaldo. "*La Formación del Poder Político en México*", Editorial Era, México, 1972, p. 68.

territorialmente la sede de los supremos poderes¹⁷; el constituyente norteamericano quiso encontrar un territorio neutral para establecer la Capital del país, debido a que consideró importante alejar la sede del poder político de la sede del poder económico que era Nueva York; Maryland y Virginia ceden este territorio al Distrito de Columbia.

La razón que propicia la inacabada controversia relativa al Distrito Federal mexicano, es precisamente su ubicación, la ciudad México, Salomón Díaz Alfaro señala que: "*las características y la naturaleza del Distrito Federal mexicano no sólo están determinadas por su historia como institución político-constitucional, sino también por lo que ha sido, es y aspira ser, el lugar en donde ese Distrito se ha establecido: la ciudad de México*"¹⁸. Es pertinente afirmar que viene a ser la ubicación y extensión de la capital mexicana el punto neurálgico de discusión en sus orígenes, ahora olvidado para intentar dar respuesta a una grave situación que la constituye la enorme población que habita en ese territorio.

D) ¿Qué es el Distrito Federal?

El vocablo "*Distrito*" tiene su raíz etimológica en el latín *districus*, o sea, recogido, a lo que se le da el significado de ser la extensión territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales¹⁹. Por ello, al hablar de un Distrito Federal nos referimos a una demarcación territorial perteneciente a una forma de Estado que es la Federal, pero el término ha quedado reservado para

¹⁷ Se ha mencionado que la ubicación del Distrito Federal se debió a la preferencia de George Washington por situarlo a orillas del río Potomac, cuyos afluentes daban el agua necesaria para su hacienda en Monte Vernon, Virginia. No obstante, dicha ubicación tuvo que ser objeto de compromiso entre las facciones políticas representadas por Thomas Jefferson y James Madison por un lado, y Alexander Hamilton por el otro. Aparentemente dicho compromiso se dio en 1790 cuando, a cambio de cierto apoyo en el Congreso para la creación del Banco Central de los Estados Unidos, ideado por Hamilton, se aceptó ubicar el lugar de la sede en el terreno que ahora ocupa la ciudad de Washington. Como tal se decretó el 16 de julio de 1790", GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Op. Cit.*, p. 71.

¹⁸ DIAZ ALFARO, Salomón, et. al., "*Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, p. 197.

¹⁹ DE PINA, Rafael, "*Diccionario de Derecho*", Editorial Porrúa, S.A., México, 1965, p. 114.

aquella superficie de la Federación donde residen los poderes federales, es decir, el espacio en que operan oficialmente los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; un espacio indispensable para albergar los recursos materiales y humanos del gobierno federal. Al respecto Francisco Javier Osornio Corres señala: *"El Distrito Federal es aquel territorio que, dentro de un sistema federal sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional"*²⁰.

El destacado jurista, Ignacio Burgoa Orihuela, al hacer referencia al Distrito Federal mexicano, expresa: *"desde el punto de vista político y jurídico es una entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial"*²¹. De acuerdo a estas consideraciones se concluye que el Distrito Federal es un territorio de excepción en el sistema federal si lo comparamos con el resto de las entidades federativas.

El 25 de octubre de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman varios preceptos constitucionales²² relacionados con la organización, estructura y competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal, esta

²⁰ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *"Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano"*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie, Año XXI, Número 62, Mayo- Agosto de 1988, p. 775.

²¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *"Derecho Constitucional Mexicano"*, 9ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, p. 938.

²² Los artículos constitucionales reformados fueron: 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se derogó la fracción XVII del artículo 89.

reforma junto con la del 31 de diciembre de 1994²³ y las disposiciones que siguen vigentes del texto original de la Constitución, conforman el soporte legal que da sustento al Distrito Federal mexicano.

Evidentemente que la naturaleza jurídica de cualquier figura política o social se desprende precisamente del contenido de los preceptos legales en donde son definidas, reconocidas, diferenciadas, delimitadas o simplemente, enunciadas las diversas instituciones del derecho mexicano.

Así pues, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución General de la República y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal²⁴, la naturaleza jurídica del Distrito Federal queda expresada de la siguiente manera:

"El Distrito Federal o Ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y por lo tanto Capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo gobierno queda a cargo de los Poderes de la Unión, quienes lo ejercen por sí y a través de la Asamblea de Representantes, Jefe del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia, con una distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial delimitada en la propia Constitución General de la República".

Como entidad federativa, el Distrito Federal goza, al igual que los Estados de la Federación, de representación en el Senado y de órganos locales de gobierno (aunque con peculiaridades que los distinguen de los Estados, según se analizará más adelante), y sus habitantes disfrutan

²³ En esta fecha se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque la reforma se centra en la procuración e impartición de justicia en el ámbito federal, algunos preceptos se refieren al Distrito Federal para ser congruentes con dicha reforma, entre ellos, el artículo 122 respecto del Poder Judicial del Distrito Federal.

²⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Secretaría de Gobernación.

de los mismos derechos y obligaciones establecidos en la propia Constitución General²⁵ para todos los individuos que se encuentren en el territorio nacional, con la salvedad de que los ciudadanos del Distrito Federal gozan de la preferencia, en igualdad de circunstancias para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes²⁶. Es cuestionable la constitucionalidad de la disposición anterior contenida en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dado que el artículo 32 de Nuestra Ley Suprema señala que: "*Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano...*", en dicho precepto no se prevé el privilegio para los habitantes de alguna entidad federativa en especial.

Resulta novedoso lo reiterativo del artículo 44 constitucional al disponer que: "*La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos...*", de esta manera se amplía en la explicitud y claridad de la ley, puesto que en cualquier sistema federal, el Distrito Federal es la capital por ser sede de los poderes de la Unión.

A partir de la reciente reforma de 1993, se eleva a rango constitucional la denominación de *Ciudad de México* para identificar al Distrito Federal. Anteriormente, a pesar de una fuerte tendencia por llamar Ciudad de México al Distrito Federal, no había un sustento jurídico que lo justificara, incluso las propias autoridades empleaban erróneamente ese término como era notorio en las señales de bienvenida

²⁵ No obstante que la Constitución señala en su artículo 35 la prerrogativa de los ciudadanos de la República para votar en las elecciones populares y ser votado para todos los cargos de elección popular, no existe disposición alguna en favor del ciudadano a nivel constitucional para elegir a sus autoridades locales; por lo que de acuerdo al derecho positivo mexicano no hay violación de derechos políticos al impedirse tácitamente al ciudadano del Distrito Federal elegir en forma directa y exclusiva a sus gobernantes.

²⁶ Artículo 20, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

o despedida en los límites de la Ciudad, jurídicamente la Ciudad de México no existía hasta el 25 de noviembre de 1993²⁷.

La reforma de referencia ajusta algunos artículos como el 31 fracción IV, en que se establece la obligación tributaria de los mexicanos en los diferentes ámbitos de competencia que sugieren las instancias de gobierno, así pues, adiciona la palabra "Distrito Federal" para quedar de la siguiente manera:

Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Aclara y precisa este artículo, que los habitantes del Distrito Federal también están obligados en el pago de las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público. Esta modificación responde a un ajuste de técnica legislativa, más de forma que de fondo, toda vez que los capitalinos han contribuido en forma regular con sus impuestos, haciendo extensivo el anterior precepto a esta entidad federativa. Consideramos que la expresión "Entidad Federativa" bien puede sustituir al de "Distrito Federal o del Estado" contenido en el artículo de referencia, en aras de preceptos más concretos.

II.- EVOLUCION DEL DISTRITO FEDERAL EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Lo que ahora se conoce como Distrito Federal hasta antes de la llegada de los españoles fue considerada como capital de Mesoamérica.

²⁷ Aunque la reforma fue publicada el 25 de octubre de 1993, en el artículo Primero Transitorio se dispuso que entraría en vigor treinta días después de su publicación en el D.O., salvo disposición expresa.

Fundada el 13 de mayo de 1325, fecha convencional en que se cree llegaron los aztecas desde Aztlán²⁸, en busca de la señal prometida por sus dioses, donde encontrarían el asentamiento destinado a formar el gran imperio.

Con el objeto de comprender como ha ido evolucionando el Distrito Federal en nuestro país, se exponen a continuación, a grandes rasgos, los aspectos característicos del Distrito Federal en las Constituciones que han regido a México desde su independencia.

A) Constitución de 1824.

La expedición de la primera Constitución mexicana se verificó después de haber transcurrido tres años del triunfo del Ejército Trigarante. Se configuraron dos corrientes ideológicas respecto a la instrumentación del estatuto jurídico: una, de corte federalista, encabezada por Ramos Arizpe, y otra, de corte centralista, representada por Fray Servando Teresa de Mier; se concluyó con la designación del primero como Presidente de la Comisión de Constitución en el Congreso Constituyente, quien al presentar su proyecto, fue aprobado el 3 de octubre de 1824 y publicado el día 5 del mismo mes y año. La vigencia de esta Ley Suprema se extendió hasta 1835, suspendida debido a la fuerza predominante de los conservadores.

La trascendencia de la primera Constitución de nuestro país, es sin duda alguna, la adopción del sistema federal, sustentado en la concepción formal de un pacto entre Estados libres y soberanos, unidos conforme a los principios de una Constitución General, transformando la antigua división provincial en Estados. Los principios fundamentales de este ordenamiento fueron la soberanía popular, la libertad individual y la división de poderes. Los Estados asumieron la obligación en el texto constitucional de no oponerse a los preceptos ahí dispuestos.

²⁸ Los aztecas dominaron a las tribus asentadas en el lago y fueron poco a poco estableciendo su hegemonía y su gobierno. ACOSTA ROMERO, Miguel. *"Teoría General del Derecho Administrativo"*, 9ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1990, p. 241.

En esta Constitución, se sentaron las bases para la creación del Distrito Federal, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 50, fracción XXVIII, facultaba al Congreso General para elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado²⁹.

Guadalupe Victoria, en su carácter de primer Presidente mexicano, promulga el 20 de noviembre de 1824 el decreto de creación del Distrito Federal expedido por el Congreso General Constituyente dos días antes, en ese instrumento jurídico "*se designó a la Ciudad de México como residencia de los poderes, según su artículo 1º, se le denominó Distrito Federal y la superficie original comprendía un círculo de dos leguas de radio. Este territorio le fue segregado al Estado de México*"³⁰. El texto del citado decreto decía lo siguiente:

"El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

1o. El lugar que servirá de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.

2o. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de acción de dos leguas.

3o. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme el artículo antecedente.

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

5o. Interin se arreglan permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley de 23 de Junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

²⁹ Cfr. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1989". 15ª ed. Ed. Porrúa. S.A., México, 1989, p. 175.

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 242.

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

7o. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal y para su gobierno municipal se observarán las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente.

8o. El Congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal, todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar su traslación.

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

10o. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados.³¹

De lo anterior se destaca:

- a) La Ciudad de México sería la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, con un radio de acción de dos leguas³².
- b) El gobierno político y económico queda bajo la jurisdicción del gobierno general.
- c) La existencia de gobernador interino en el Distrito Federal designado por el Gobierno General.
- d) Autoridades municipales de elección popular.

"Así desde 1824 se sentaron las bases constitucionales especiales para el Distrito Federal, al señalarse que el Congreso ejercería en él "las atribuciones del poder legislativo de un Estado". En 1826, la primera organización política del Distrito Federal estableció la figura de un gobernador designado, conservando, como instituciones de gobierno local, a las antiguas municipalidades comprendidas en su territorio. Los recursos económicos del ayuntamiento de la ciudad de

³¹ Véase. "*La República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento*". Volumen VII, Edición Oficial. México, 1974, p. 65.

³² Una legua equivale a 5,572.7 metros.

*México, junto con las aduanas, fueron los dos sustentos financieros de las nacientes instituciones federales*³³

A partir de 1826 se permite la designación del gobernador y se conservan a los municipios en la estructura de la sede de los poderes federales.

B) Constituciones centralistas de 1836 y 1843.

Los acontecimientos y circunstancias políticas imperantes durante esta época, propician una reforma en el esquema constitucional, puesto que había la necesidad de asegurar por la vía legal la observancia del centralismo como forma de Estado y todas aquellas instituciones que sugerían ajustes. Mucho se ha discutido al atribuir el carácter de constitución o no a las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, por considerar que carecen de legitimidad en su expedición; sin embargo es un hecho que se suspendió la vigencia de la constitución de 1824 y rigieron plenamente las disposiciones contenidas en estos ordenamientos hasta 1847.

Durante este periodo desaparece el Distrito Federal³⁴, toda vez que no tenía sentido su permanencia en un régimen central, su territorio es asignado al departamento de México, que se convirtió en Departamento, éste en distritos y a su vez los distritos en partidos, al igual que las demás entidades federativas, estas reformas no afectaron la institución municipal en el territorio que en 1824 se destinó a ser capital de la

³³ Véase. Salinas de Gortari, Carlos. *Iniciativa de Reformas de los Artículos Constitucionales*. México, 1993.

³⁴ *"Las leyes constitucionales del 29 de noviembre de 1836, desaparecieron el Distrito Federal, y su territorio se incorporó al Departamento de México (artículo 3º de la Sexta Ley), conforme a este criterio, la República se dividió en departamentos, éstos en distritos y a su vez los distritos en partidos, pero se mantuvieron los ayuntamientos; la incorporación de la Ciudad de México al Departamento del mismo nombre se llevó a cabo en febrero de 1837... Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 conservaron el Departamento y el Distrito de México, pero este último se dividió en los partidos de la Ciudad de México, Coyoacán y Tlalhepantla"*. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 240.

República. "La incorporación de la ciudad de México al Departamento del mismo nombre se llevó a cabo en Febrero de 1837"³⁵.

C) Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

La reinstalación del federalismo en 1847 volvió las cosas al estado en que se encontraban de conformidad con la Constitución de 1824, regresando a ser Entidades Federales los Departamentos y a consecuencia de ello la reaparición del Distrito Federal, sin embargo hubo modificaciones respecto de la primer constitución federal, entre ellas, la de permitir al Distrito Federal participar en la elección del Presidente de la República y gozar de representación en la Cámara de Senadores³⁶, lo que reforzaba la posición del Distrito Federal como una parte integrante de la Federación al reconocer su presencia en la conformación de los Poderes de la Unión aludidos³⁷.

El 16 de febrero de 1854 se publicó el Decreto por medio del cual se amplía el espacio comprendido originalmente para el asiento de los Poderes Federales, mismo que fue respetado por el Plan de Ayutla, lo que ratificó el Estatuto Orgánico de 1885.

D) Constitución de 1857

El debate en el seno del Congreso Constituyente respecto al Distrito Federal, no se hizo esperar, al momento de discutir el lugar que ocuparía el asiento de los poderes federales, y salir bien librado el Estado de Querétaro, se le asignó al Estado del Valle de México la calidad de depositario de los poderes de la Unión, y como consecuencia de una postura política, en ese momento se consideró la suspensión de los derechos políticos locales que gozaban los ciudadanos de los Estados

³⁵ ACOSTA Romero, Miguel. *Op. cit.*, p. 240.

³⁶ Artículo 6º, segundo párrafo del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo.

³⁷ Al criterio de Jorge Carpizo estas medidas fueron acertadas por ser esa porción territorial la más importante del país. CARPIZO, Jorge. *"Estudios Constitucionales"*, 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1991, p. 137.

miembros de la Federación, en tanto los poderes nacionales residían en ella.

El debate se sostuvo principalmente entre quienes postulaban la negativa de que la Capital de la República fuera Estado de la Federación y Distrito Federal a la vez, representado este pensamiento por León Guzmán y quienes afirmaban la posibilidad de coexistencia de dos instancias de gobierno (federal y local) en la capital, representados por Zarco³⁸ e Ignacio Ramírez. Finalmente prevaleció el criterio de León Guzmán, posición que ha trascendido hasta nuestros días.

Otro aspecto interesante es el artículo 46 de la Constitución en estudio, el cual resultaba incongruente con el artículo 43³⁹, en este último al establecer cuáles son las partes integrantes de la Federación se incluye al Estado del Valle de México como un Estado fundador del pacto federal, pero el artículo 46 disponía que: "*El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar*". De acuerdo con estos preceptos el Estado del Valle de México existiría hasta que se trasladaran los poderes de la Unión a un sitio distinto, y por otro lado, el Distrito Federal no era considerado como parte integrante de la Federación, sin embargo estaría asentado en un territorio que posteriormente correspondería al nuevo Estado que ya era fundador del pacto federal.

Los legisladores emplean una técnica legislativa imprecisa para regular constitucionalmente al Distrito Federal. Parten de la premisa de considerar al Estado del Valle de México como parte integrante de la Federación, y así dar a la demarcación territorial del Distrito Federal

³⁸ "El ilustre diputado Francisco Zarco insistía en la posibilidad de que el Distrito Federal gozara de un gobierno propio, estando en contra de la posibilidad de conflictos entre los poderes locales y federales". MORENO DIAZ, Daniel. "*Derecho Constitucional Mexicano*". 11ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1990, p 54.

³⁹ CORDOVA, Arnaldo. "*El Régimen Constitucional del Distrito Federal*". Ediciones del Autor. México, 1991, p. 10.

una condición igual a la de las otras entidades federativas, como ente fundador del pacto federal; incluso, en su artículo 43 ni siquiera hace mención al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, es decir, como unidad fundadora del pacto federal.

La traslación de los Poderes Federales a que se refería el citado precepto tuvo lugar durante el Segundo Imperio, en que Juárez transitoriamente residió en diversas ciudades del país.

En 1898 se le fijaron nuevos límites a la capital mexicana, el instrumento jurídico fue un decreto, mismo que adoleció de irregularidades, puesto que no existían facultades para su expedición. La Constitución de 1917 regularizó esa situación al establecer en su artículo 44: "... el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene..".

El 27 de marzo de 1903 Porfirio Díaz expidió una Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Entre las disposiciones más importantes de esta Ley destacan los siguientes principios fundamentales:

"a) Los Ayuntamientos serían electos por votación popular y conservarían sus funciones políticas, pero en lo que se refería a la administración municipal, sólo contarían con voz consultiva.

b) Se suprimió la personalidad jurídica de los Ayuntamientos.

Como puede observarse, de hecho, lo que implica esta legislación es la supresión de la autonomía municipal. El Municipio subsiste formalmente, pero en realidad carece de cualquier sentido, pues depende del Ejecutivo Federal"⁴⁰

E) Constitución de 1917.

En el Congreso Constituyente que daría lugar a la actual Constitución, hubo acaloradas discusiones al analizar las cuestiones relativas al Distrito Federal y los municipios que lo conformaban; el 14

⁴⁰ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Op. cit.*, p. 781.

de enero de 1917 se inició el debate "cuando el diputado por el Distrito Federal Arnulfo Silva preguntó a la Comisión las razones para que el proyecto aboliera al Municipio en la Ciudad de México y se establecieran los comisionados, Machorro Narváez, jalisciense mencionó algunas consideraciones, más de carácter político que jurídico:

- Es incompatible la existencia de los ayuntamientos con los poderes de la Federación en una misma población.
- El Municipio debe tener completa dirección de todos los ramos y por ello someter a los poderes federales, lo cual es denigrante.
- El Municipio puede entorpecer las decisiones del Ejecutivo.
- La policía municipal podría poner en conflicto al Presidente.
- Hay antecedentes de dificultades entre niveles de gobierno por cuestiones municipales.
- Si las disposiciones municipales lesionan al poder federal, pasaría lo mismo con los poderes estatales.
- Debe respetarse a las pequeñas instituciones de parte de las grandes.
- Debe asignarse a los gobernadores el mando de la policía en el lugar donde residen y para justificar su dicho puso de ejemplo a Veracruz donde esto sucedía desde entonces⁴¹.

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

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

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

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

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

3º.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios, por el condado que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de

⁴¹ MELGAR ADALID, Mario. "Coordinación del Distrito Federal con el área metropolitana de la Ciudad de México, hacia una nueva concepción del servicio público" s/d. México, 1993, pp. 11-12.

cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

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

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

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

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

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

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

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

colegisladora, ni mucho menos a las legislaturas de los Estados. La propuesta presidencial fue archivada"⁴².

Por razones de índole político el 28 de agosto de 1928 se reforma la fracción VI del artículo 73 constitucional, suprimiendo el régimen municipal en el Distrito Federal y se faculta al titular del Ejecutivo Federal el gobierno directo del mismo.

Se argumentan como causas de esta reforma: el fracaso del sistema de ayuntamientos, propiciado por el desorden administrativo, en aquel entonces eran común ver una cantidad exagerada de partidos políticos y una falta de control en los recursos destinados a obras y servicios públicos. *"No fue posible mantener la elección de ayuntamientos, en virtud de la dispersión política y los conflictos que se generaron por más de sesenta partidos políticos, de las formas de cacicazgo que se sucedieron del grave deterioro en la calidad de los servicios públicos que se prestaban y la banca rota en que terminó la vida de los Ayuntamientos"*⁴³. La reforma constitucional de 1928 es hasta nuestros días el argumento de que a los habitantes del Distrito Federal se les hayan cercenado sus derechos políticos.

Las razones del cambio fueron: responder al malestar social producido por la ineficacia de los servicios, la falta de recursos y los problemas de cobro de impuestos, problemas que eran lógico que se presentaran debido al gran aumento de población que se iba dando, producto de las grandes ventajas y oportunidades que aparentemente otorgaba la capital del país a sus habitantes. Al respecto Francisco Osornio Corres señala: *"habría que tomar nota de que la veloz dinámica de crecimiento de la Ciudad de México fue acercando a las poblaciones que antaño estaban alejadas una de otra, y que poca relación guardaban entre sí. Las distancias se empezaron a acortar y*

⁴² OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Op. cit.*, p. 782.

⁴³ CAMACHO SOLIS, Manuel, "Comparecencia como Jefe del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 21 de abril de 1992.

*los problemas de administración del D.F. comenzaron a ser uniformes y ya no era tan fácil distinguirlos por población o municipalidad*⁴⁴.

En la exposición de motivos que acompaña a la referida reforma, Obregón señala, entre otras cosas:

*"El poder municipal, en el Distrito Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debiera ser, ni puede administrar justicia en la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el Municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría"*⁴⁵.

Sin embargo en aquellos días *"nadie advirtió, o a nadie le pareció mal que con esto se privara a un núcleo de población de más de un millón de habitantes de todo el gobierno propio"*⁴⁶. La demanda de modificar la estructura gubernamental del Distrito Federal empieza a tomar fuerza cuando la capital mexicana es considerada una de las más densamente pobladas en el mundo, y la inequitativa representación de los partidos políticos de oposición en la conformación del gobierno.

El 31 de diciembre de 1941 el Congreso de la Unión expide la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, en donde se señala que la Ciudad de México y 11 delegaciones integran la Entidad⁴⁷. En esta ley se reitera que el Congreso de la Unión legislaría para el Distrito Federal y que el gobierno del mismo estaría a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería por conducto del Jefe del Departamento.

⁴⁴ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Op. cit.*, p. 782.

⁴⁵ Véase Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1928.

⁴⁶ HERRERA Y LASSO, Manuel. *Op. cit.*, p. 131.

⁴⁷ Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztaapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Enciclopedia de México. Imagen de la Gran Capital. Departamento del Distrito Federal, México, 1985, p. 70.

El 29 de diciembre de 1970 se publica otra Ley Orgánica la que se refería, entre otras cosas, a las diferentes denominaciones que se le puede dar al Jefe del Departamento, se amplió el número de delegaciones a 16 y se establecieron los límites de cada una de ellas. En su artículo 3º la ley determina que el Jefe del Departamento será auxiliado en sus funciones por tres secretarios generales, uno de los cuales deberá ser Licenciado en Derecho, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, delegados y subdelegados⁴⁸.

En 1977 se reforma la fracción VI del artículo 73 constitucional, donde el referéndum y la iniciativa popular se adicionaron como principios de participación ciudadana. "*Estas figuras jamás fueron debidamente reglamentadas ni mucho menos puestas en práctica*"⁴⁹. Las anteriores reformas tuvieron una vigencia efímera, pues se suprimieron del texto constitucional en 1987.

El 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 73 constitucional, consistente en la incorporación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyos miembros fueron electos por primera vez el 6 de julio de 1988. La Asamblea se constituyó como un cuerpo colegiado integrado por 66 asambleístas, de los cuales 40 son elegidos según el principio de mayoría relativa y 26 según el principio de representación proporcional, todos los miembros se renuevan por completo cada tres años; dicho órgano tenía facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en las materias de servicios públicos básicos requeridos por los habitantes del Distrito Federal; y otras, como la aprobación del nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, por parte del Presidente de la República.

⁴⁸ AGUIRRE VIZZUETT, Javier. "*Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*", Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1989, p. 59.

⁴⁹ CORDOVA, Arnaldo. *Op. cit.* p. 32.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978, reguló todo lo relativo al régimen interior de la Capital de la República. Este ordenamiento legal, aún en vigor parcialmente, establece que el Distrito Federal se dividirá en dieciséis Delegaciones y que sus titulares será nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Hasta hace poco tiempo el gobierno consideraba incompatible un territorio que albergara a los poderes locales y federales simultáneamente. Se argumentaban como elementos para favorecer a la democracia, la pluralidad partidista, la apertura de información y los foros de consulta, una débil representación en la Asamblea de Representantes y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México

III.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993

A) Situación imperante previa a la reforma de 1993.

La estructura del Distrito Federal prevaleciente en este siglo, hasta antes de la reformas de 1987 y de 1993 queda resumida como a continuación se señala:

1.- El Distrito Federal es parte integrante de la Federación. (Art. 43 constitucional).

2.- El Gobierno del Distrito Federal queda a cargo del Presidente de la República, ejercido por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario a quien nombra y remueve libremente.

3.- El Congreso de la Unión legisla en todo lo relativo al Distrito Federal.

4.- De 1917 a 1928 subsistieron los Municipios en la capital mexicana, posteriormente desaparecen y surge el Departamento del Distrito Federal, dividido en Delegaciones, que actualmente suman dieciséis, para la mejor conducción y suministro de los servicios públicos, cuyos titulares son nombrados por el Jefe del D.D.F.

5.- Como órgano encargado de impartir justicia en el fuero común, existe el Tribunal Superior de Justicia del D.F., con magistrados nombrados por el Presidente de la República y la aprobación de los miembros del Poder Legislativo Federal.

6.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

7.- Como órgano de representación ciudadana se crea el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, sin que su presencia representara un medio efectivo de expresión ciudadana.

8.- De acuerdo con la Ley Orgánica del D.D.F., dentro de la estructura de éste, existen diversos órganos: a) Pertenecientes a la Administración Pública Centralizada, b) Organos desconcentrados, c) Organos descentralizados, d) Empresas de participación estatal.

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

Esta conformación político jurídica ocasionó innumerables manifestaciones por parte de reconocidos especialistas en Derecho Constitucional y partidos políticos. Los primeros vertieron en sus textos jurídicos las opiniones e interpretaciones sobre la situación que guardaba el Distrito Federal. Por su parte, Jorge Carpizo llegó a afirmar: *"La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del Presidente de la República"*⁵⁰. Estas aseveraciones se fundamentaron en la reformada fracción VI del artículo 73 constitucional, que asignaba el gobierno del Distrito Federal al titular del Ejecutivo.

⁵⁰ CARPIZO, Jorge. *"El Presidencialismo Mexicano"*, 10ª ed., Editorial Siglo XXI, México, 1991, p. 167.

Respecto al titular del Poder Ejecutivo, diremos que es en torno a esta figura en que se sustentó el punto central de discusión.

La base 1ª de la fracción VI del reformado artículo 73 constitucional establecía: "*El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva*"⁵¹.

El gobernador del Distrito Federal era electo en proporción minoritaria por los ciudadanos de esta ciudad y mayoritariamente por los mexicanos que no pertenecen a ella, según las palabras de Ignacio Burgoa "*circunstancia que corrobora la capitis diminutio política de que adolece dicho Distrito frente a los Estados en el sistema democrático en México*"⁵².

De acuerdo con el artículo 89 constitucional reformado, era facultad del Presidente de la República nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos por el que se ejerce el gobierno del Distrito Federal. Esta "*facultad que le da al Presidente gran influencia personal*"⁵³, trae como consecuencia una marcada dependencia del funcionario designado, ya que además está condicionado a ser removido si así lo considera conveniente el titular del Ejecutivo Federal.

Siempre fue atacada la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en este sentido Arnaldo Córdova manifiesta: "*Responsable sólo ante quien lo designa y lo remueve libremente, el Presidente de la República, el Jefe del Departamento del Distrito Federal aparece formalmente como un empleado administrativo y no como una verdadera autoridad política*"⁵⁴.

⁵¹ La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (D.O. 29-XII-1978) señala al Jefe del Departamento Distrito Federal como el conducto por el que el Presidente de la República ejerce el Gobierno en el Distrito Federal.

⁵² BURGOA, Ignacio, *Op. cit.* p. 940.

⁵³ CARPIZO, Jorge. "*El Presidencialismo Mexicano*", *Op. cit.*, p. 117.

⁵⁴ CORDOVA, Arnaldo. Discurso Pronunciado ante la Cámara de Diputados, 1991.

El hecho de que el Congreso de la Unión legislara en todo lo relativo al Distrito Federal, acentuaba la diferencia con los Estados de la República, al respecto Felipe Tena Ramírez estima que: "*El Distrito Federal carece de autonomía, porque no puede darse por sí mismo una Constitución, y en ello se distingue fundamentalmente de las demás entidades federativas, llamadas Estados*"⁵⁵. Hasta antes de la reciente reforma de 1993, esta entidad como miembro de la Federación no tenía facultad para darse sus propias leyes. El ilustre maestro, Ignacio Burgoa, por su parte llegó a considerar que: "*A diferencia de lo que sucede con los Estados miembros, el Distrito Federal no tiene Constitución particular, pues para su orden jurídico se forma con todas las leyes que como legislatura local expide dicho Congreso*"⁵⁶.

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

*"La composición de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión provoca, a su vez, el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de la población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la Federación"*⁵⁷.

El Congreso de la Unión integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, representa en una proporción minoritaria a la voluntad popular capitalina; con una diferencia más marcada en los senadores que en los diputados. De los 64 senadores⁵⁸ que integraban la Cámara, -siguiendo el principio de representación adoptado inicialmente para la

⁵⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. "*Derecho Constitucional Mexicano*", 26ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1992.

⁵⁶ BURGOA, Ignacio, *op. cit.* p. 931.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ A partir de 1994 son 128 los integrantes de la Cámara de Senadores, de los cuales cuatro corresponden a cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal, según lo dispone el artículo 56 constitucional reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993.

integración del Congreso en los Estados Unidos de América-, sólo dos se elegían por los ciudadanos del Distrito Federal y de los 300 diputados según el principio de mayoría relativa, 40 corresponden a la Entidad en estudio, esto es, la proporción es a razón de 1 a 32 para los senadores y de 1 a 7.5 para el caso de los diputados.

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirma y resume la postura mencionada, haciendo énfasis en la condición inequitativa frente a las demás entidades al establecer en una tesis jurisprudencial: *"El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la propia Federación"*⁵⁹.

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

De acuerdo a los datos oficiales vertidos en las elecciones presidenciales de 1988 en el Distrito Federal, se aprecia que el anterior

⁵⁹ Véase ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. cit.* p. 251.

Presidente de la República obtuvo un segundo lugar con un 27.5 % de los votos emitidos en esta Entidad, contra 48.7% de Cuauhtémoc Cárdenas. Indirectamente, al depositar el voto en las urnas para elegir al Presidente de la República, el capitalino en conjunto con el resto de los electores de la República elegía simultáneamente a su gobernador local.

Por su parte, los partidos de oposición se mostraron intransigentes en su propuesta de reformas, insistieron en establecer un modelo similar al de los demás Estados de la Federación, basado principalmente en la erección del Estado de Anáhuac⁶⁰, sin considerar las consecuencias sociales y económicas que esto implicaba. La oposición proponía un sistema de gobierno tradicional, donde existiera un régimen municipal, con gobernador electo en la Entidad, un congreso local propio y un poder judicial independiente de las autoridades federales.

La polémica llegó a tal extremo que las autoridades crearon foros de consulta popular y pláticas con las diferentes fuerzas políticas, a fin de formar un gobierno propio en la entidad que no contraviniera los principios de la capital de una República federal. Sin embargo, son los partidos políticos de oposición⁶¹, juristas reconocidos y analistas políticos a quienes se les debe la reforma constitucional del Distrito Federal; no porque ellos hayan propuesto los preceptos aprobados, sino por el insistente reclamo en una modificación a la estructura político administrativa de la Capital.

B) Proceso legislativo de reforma constitucional.

Con el ánimo de reestructurar la organización del gobierno del Distrito Federal, resultado las constantes demandas colectivas, el Gobierno de la República impulsa una serie de reformas a la Ley Suprema en esta materia.

⁶⁰ Anáhuac viene a ser sinónimo de México, es el nombre que se aplicaba en un principio al Valle de México y después se extendió a toda la meseta central mexicana: GARCIA, Ramón y otro. "Pequeño Larousse Ilustrado". 1989.

⁶¹ Jorge SACHEZ AZCONA, considera que a partir de 1988 la participación de los partidos políticos de oposición ha sido decisiva, como instancias que han forzado el proceso democrático y el cambio en el campo de la política. "*Reflexiones sobre el Poder*". Op. cit. p. 45.

El 5 de julio de 1993 el titular del Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para reformar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apegado a lo dispuesto por la fracción I del artículo 71 de la propia Carta Magna, en la cual menciona el derecho que tiene el Presidente de la República para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. Dicha iniciativa se dirigió específicamente a la Cámara de Diputados, como cámara de origen, donde es recibida y turnada mediante copias respectivas a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, para ser revisada.

Una vez revisada por las comisiones antes señaladas, es turnada al Pleno de la Cámara de Diputados, como Cámara de Origen donde empieza la acalorada discusión, esto en base al artículo 72, a). Transcurrido dicha discusión, es aprobada en la misma, mediante votación nominal de sus miembros.

Una vez reunido el requisito anterior, el proyecto fue remitido a la Cámara de Senadores como Cámara Revisora, donde ya no hubo modificaciones ni adiciones algunas y es aprobada totalmente, por lo que se deduce que todas las modificaciones llevadas a cabo se verificaron en la Cámara de Diputados.

Una vez realizado todo lo anterior y aprobada la iniciativa en ambas Cámaras, por el voto de más de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la misma es puesta a consideración de las legislaturas de los Estados, para ser aprobada por la mayoría de éstas, con fundamento en el artículo 135 Constitucional.

Realizada dicha tarea y como consecuencia de ello, aprobado el proyecto, se envió al Ejecutivo Federal, quien lo promulgó el 20 de octubre de 1993 y ordenó su publicación en el Diario Oficial de la Federación, que tuvo lugar el día 25 del mismo mes y año, a fin de que

el contenido tenga fuerza obligatoria para todos los habitantes de la República Mexicana.

Cabe hacer mención que se aprueba la iniciativa de decreto de **reformas** de los artículos constitucionales siguientes: Artículo 31, fracción IV; Artículo 44; Artículo 73; fracciones VI, VIII y XXIX-H; Artículo 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; Artículo 79, fracción II; Artículo 89, fracción II, Artículo 104, fracción I-B; Artículo 105; y Artículo 107, fracción VIII, inciso a); La denominación del Título Quinto y el Artículo 122.

Se **adicionan** los artículos 76 con una fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, y se **deroga** la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactados en la forma similar a la propuesta en la iniciativa, la cual en el transcurso de las revisiones y discusiones concluyó redactada de una manera diferente a la propuesta en un principio por el Ejecutivo Federal.

C) Principales debates en el seno del Congreso de la Unión

Antes de analizar el debate sostenido en el pleno de la Cámara de Diputados, comenzaremos por señalar que una vez estudiada la iniciativa por las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, se incorporaron 23 modificaciones al texto del dictamen en la que participaron diputados de los distintos partidos políticos, de estas modificaciones resaltan por su importancia⁶²:

1. Se amplía la base de elegibilidad para incluir a diputados y senadores en el nombramiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

2. Se reduce el periodo de los representantes a la Asamblea a 3 años, en lugar de los 6 que proponía la iniciativa.

⁶² Fuente: Versión estenográfica, del Primer Periodo Extraordinario de Sesiones del segundo receso del segundo año de la LV Legislatura del Congreso de la Unión, 3 de septiembre de 1993.

3. Se establece solicitud de licencia al cargo de elección popular por parte del Jefe del Distrito Federal.

4. Se adecúan los periodos de sesiones de la Asamblea de Representantes, a efecto de que éstos continúen coincidiendo con los del Congreso de la Unión.

5. Se modifica la fecha límite para la presentación del paquete financiero presupuestal del D.F.

6. Se suprime del artículo 89 constitucional, la facultad del Ejecutivo la facultad de nombrar al Procurador General de Justicia del D.F., en virtud de que esta ya la enmarca dentro del artículo 122.

El debate se sostuvo, en estricto sentido, dentro del Pleno de la Cámara de Diputados donde se verificó el análisis y discusión, dado que en la Cámara de Senadores se constriñó a aprobar lo ya modificado en la anterior. Entrando en debate los puntos de vista de los miembros de los diferentes partidos políticos, cuya tarea fue precisamente discutir y aprobar el decreto remitido por el Ejecutivo Federal.

El Congreso de la Unión es el escenario de los principales debates políticos, dado su conformación partidista y representación nacional. Las decisiones adoptadas constituirán en condiciones normales las leyes que orientarán y conducirán la política nacional, en ese órgano deliberativo concurren diversidad de posiciones que adoptan y defienden los miembros integrantes de los diferentes partidos políticos existentes, y aún más en un tema tan polémico y trascendente como lo ha sido siempre la reforma política del Distrito Federal. A pesar de todo ello la mencionada discusión fue breve, ya que concluyó un día después de haber iniciado su planteamiento, (3 y 4 de septiembre de 1993).

Con la asistencia y participación de todos los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados se inició la sesión, encontrando gran disparidad de opiniones, partiendo desde la posible aparición del Estado número 32, hasta la falta total de democracia, fueron planteados por los diferentes representantes populares. He aquí

algunos puntos de vista, seguidos por sus integrantes, en los principales temas en relación con el dictamen a discusión.

DISCUSION EN LO GENERAL

PARTIDO POPULAR SOCIALISTA⁶³

- No hay incompatibilidad desde nuestro punto de vista, en la coexistencia de Poderes Federales y órganos locales de gobierno. No es necesario poner ejemplos en el mundo, o ejemplos en el propio país de la plena coexistencia de poderes de diferentes jerarquía. Existen, se dan y no hay ningún problema para el ejercicio de las competencias.

- La reforma se detiene en la creación de una forma de gobierno sui géneris... los ciudadanos del Distrito Federal seguiremos teniendo un Poder Ejecutivo designado, no electo, impide el ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos.

- Existe la posibilidad cierta de que el Presidente de la República vaya a tener una injerencia en la vida interna de los partidos.

- La propuesta del PPS, era de que los partidoss desde el momento de registro de sus candidatos, designara quien de esos candidatos a asambleístas, en caso de ser el partido ganador, fuera el que debería ocupar la titularidad de Jefe del Distrito Federal.

PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA⁶⁴

- Existen muchas razones por las cuales no es procedente la creación de un Estado en el Distrito Federal, no se requiere el Estado 32 para democratizar la vida política del Distrito Federal, proponen la municipalización del Distrito Federal

- Es importantísimo que la población eligiera a las autoridades responsables de primer nivel.

- Consejos de Ciudadanos: Cuyas facultades ni siquiera llegan a las facultades de contraloría, se limitan a la evaluación y la gestión,

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

pueden ser muy representativos, pero de entrada tienen muy pocas facultades.

- La Asamblea de Representantes es la única propuesta que vale la pena.

- Persiste esa medida antidemocrática que es la cláusula de gobernabilidad.

- Es innecesario la mención de las Comisiones Metropolitanas.

- Nuevamente estamos legislando a futuro; la elección del regente aun con todas sus deficiencias, debería hacerse a partir del año entrante y no a partir del 97. *"Una vez más traemos un transitorio para que esto que ya se volvió la "Cámara del Futuro", porque estamos aprobando muchas leyes para la siguiente generación, posiblemente, y creo que si las leyes son procedentes, hay que aprobarlas para el día de hoy; y si no proceden el día de hoy, dejemos a la gente de mañana que apruebe sus propias leyes"*⁶⁵.

PARTIDO DEL FRENTE CARDENISTA Y RECONSTRUCCION NACIONAL⁶⁶.

- "Jefe del Distrito Federal" es un título abstracto y general de reminiscencias administrativas y no políticas.

- De acuerdo con las facultades otorgadas a la Asamblea de Representantes.

- Es inconsistente el método de elección del Jefe del Distrito Federal, refleja la audacia con que se diseñó la iniciativa, traspasa los límites del rigor y los requerimientos mínimos de un sistema democrático, federal y republicano. Exigen elección directa del Jefe del D.F.

- Cuestiona el periodo de seis años para la Jefatura del Gobierno del D.F., así como las bases de elegibilidad para diputado y senador.

- Inconforme con la cláusula de gobernabilidad, recientemente suprimida en la conformación de la Cámara de Diputados.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA⁶⁷

- Considera que la propuesta es insuficiente e inaceptable, por lo que no la aprueba.
- Respecto a la incompatibilidad de coexistencia de poderes federales y locales señala "*... y así se propaga una idea falsa de Federación y se pinta al Gobierno de la Unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto esté a su alrededor*".
- Propone la creación del Estado 32.
- Reclama la facultad de los ciudadanos para elegir de manera directa y secreta a nuestros gobernantes del Distrito Federal en sus diversos niveles, incluyendo los delegados.
- Ataca la cláusula de gobernabilidad
- Insiste en la necesidad de que la reforma entre en vigor en 1994.

PARTIDO ACCION NACIONAL⁶⁸

- Propone establecer el Estado de Anáhuac en esta Entidad, elección directa de autoridades en el D.F., Congreso Local y restituir los derechos políticos de los habitantes de la Capital.
- Señala que muchas de las propuestas de la iniciativa provienen del PAN, pero que no recoge todas las aportaciones.
- Aceptan la elección indirecta únicamente como transitoria.
- No desean la suplantación ni la deformación de la democracia introduciendo o incorporando a las organizaciones vecinales para suplantarse la actividad de los partidos políticos.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL⁶⁹

Justifica y apoya la iniciativa, argumentando que la misma pretende:

- a) Establecer una nueva organización política.
- b) Construir instituciones propias que correspondan a las tres funciones del gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

- c) Establecer y delimitar la autonomía de instituciones de gobierno local.
- d) Establecer fórmulas de convivencia entre poder federal y órganos locales.
- e) Institucionalizar un mecanismo de consenso jurídico y político en cuanto al nombramiento del Presidente respecto del Jefe del Distrito Federal.
- f) Fortalecer el sistema de partidos políticos

En virtud de que en la segunda ronda muchos de los puntos expuestos por los expositores parlamentarios fueron repetidos, hago solo referencia a aquellos aspectos que tienen relevancia para nuestro estudio:

En lo particular, se discutió en los siguientes rubros:

1) El Distrito Federal es la Ciudad de México (Artículo 44).

En lo que respecta a este rubro para el PRD dicha situación es inconcebible, debido a que la ciudad de México con el gran desarrollo que ha alcanzado y que la ha convertido en una megalópolis abarca no solo al Distrito Federal sino a un territorio más allá de lo que en su momento podría ser el mismo Distrito Federal.

El partido en cuestión menciona que no hay democracia debido al predominio de los poderes federales sobre los nuevos poderes locales del Distrito Federal. Mencionan que solo son argumentos para no crear un Estado número 32, y en el artículo 44 se sintetizan las visiones de los gobernantes. Los miembros del partido propusieron la modificación del artículo en discusión eliminando las palabras "ciudad de México" como equivalente a Distrito Federal.

Los parlamentarios del PRI defienden la iniciativa, mencionando que resulta erróneo afirmar que por el sólo hecho de ser el Distrito Federal el asiento de los poderes federales sea su única razón de ser.

En relación al tema territorial del Distrito Federal contemplado en el artículo 44 de la Constitución reformada, la Diputada Blanca Esponda dice: *"Desde el Congreso Constituyente de 1824 quedó establecido que la ciudad de México es el Distrito Federal...la extensión del Distrito Federal se fijó por el Congreso de la Unión mediante decretos expedidos en Diciembre de 1898 y de acuerdo con el artículo 44 constitucional seguirá conservándose como Distrito Federal mientras en él residan los poderes federales"*⁷⁰.

2) Las facultades del Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal (Artículo 73)

El PRD sostiene que si bien es cierto que la reforma constitucional contiene elementos importantes como el hecho de dar atribuciones a órganos representativos como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, también es cierto que al mismo tiempo el Distrito Federal se encuentra aún bajo la tutela y dependencia de los poderes federales, ya que los habitantes del mismo son los únicos de toda la República que no tienen la facultad para establecer o definir su estatuto de gobierno propio.

Sugieren que sea el Jefe del Distrito Federal quien proponga a la Asamblea de Representantes la ley de ingresos y presupuesto de egresos del Distrito Federal y también el previa consulta popular quien proponga los montos de endeudamiento público para cubrir ese presupuesto. Y al mismo tiempo debe ser la Asamblea de Representantes del Distrito Federal quien en pleno ejercicio de sus facultades en materia económica apruebe esos montos, de otra manera seguirá la limitación impuesta por el Presidente y el Congreso de la Unión.

En cada propuesta de cambio surge una opinión en contra y aquí no es la excepción. El hecho de que el Distrito Federal no tenga la capacidad de endeudamiento externo, crea un margen de seguridad para la Federación, para cada Estado y para el propio Distrito Federal.

⁷⁰ Ibidem.

Cabe hacer mención que en el dictamen final la votación resultó en contra de la mencionada reforma a la fracción VIII del artículo 73 constitucional y por lo tanto en contra de las propuestas del perredista.

3) Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Artículo 105)

Correspondió al Partido Acción Nacional opinar sobre el artículo en relación, afirmando que el mismo partido ya había presentado la posible reforma en la mesa de discusión celebrada en el inicio de las pláticas, sin embargo, el ejecutivo no las tomó en consideración al redactar la iniciativa. Aquí hablan del derecho que deben tener los municipios para resolver sus controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de invasión del gobierno Federal, de los Estados y de otros Municipios.

Lo anterior afirman porque el artículo 105 no resuelve el problema del municipio en caso de controversias con los poderes federales, por lo tanto el mismo se encuentra en un estado de indefensión ante los Poderes de la Unión.

En relación a la discusión del artículo 105 no logró obtener mayoría de votos que pudieran traer como consecuencia su posible modificación

4) Organización y estructura del Gobierno del Distrito Federal (Artículo 122).

Como se observó en la discusión general, la mayoría de los partidos de oposición pugnan por la constitución de un Estado número 32 de lo que hoy es el Distrito Federal, para de esta manera poder lograr en plenitud su autonomía y democratización, afirmando que por

intereses del grupo en el poder los ciudadanos de la capital han perdido sus derechos. Sin duda alguna el federalismo propone un régimen democrático, republicano, con tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo el gobierno pone como pretexto una falta de armonía entre los poderes federales y locales, además de razones de seguridad.

Deducen que por lo mismo el Distrito Federal no es ni representativo ni democrático porque se siguen tomando decisiones por el Presidente como Ejecutivo Federal y por el Congreso de la Unión como Legislativo Federal.

Respecto al artículo 122 los partidos mencionan que debe de haber reformas respecto del nombramiento del Jefe del Distrito Federal, ya que si de lo que se trataba era eliminar el nombramiento hecho por el Presidente, con las reformas no se ha cumplido dicha tarea, pronunciándose por que sea la Asamblea de Representantes quien haga la designación correspondiente, afirmando inclusive que podría darse el caso de una injerencia en la vida interna de un partido político, cuando el que obtenga la mayoría no sea el partido del gobierno, hipótesis que creo es posible que se dé.

Al hablar de la Asamblea de Representantes mencionan que para que se fortalezca la vida democrática, se debe de asegurar la presencia de todos los partidos en la misma, proponiendo que cada partido que alcance un 1.5 % de la votación total, por ese simple hecho tenga derecho a que se le asignen un número de representantes, que en este caso serían dos, señalando que el número máximo de representantes deberían de ser 43. También proponen que en lugar de hablar del 30% se establezca que sea el 45% de la votación en el Distrito Federal, para que tenga derecho a que le sean asignados tantos asambleístas para alcanzar la mayoría absoluta.

Otro punto que proponen los partidos de oposición es el referente a que las Delegaciones se deben de convertir en organismos

administrativos con carácter descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio, surgiendo sus titulares por medio de elección democrática.

Creen pertinente que debido a las características especiales del Distrito Federal debe de establecerse esto en la Constitución, pero lo que al final importa y que reafirman es que para consolidar un gobierno propio, democrático y representativo se debe establecer el esquema de votación libre, universal, secreto y directo en el Distrito Federal, aspecto que nunca se dará por el simple hecho de que la ciudad de México es el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y esa situación la hace diferente a los demás Estados de la República.

Un punto que resaltan los partidos de oposición que afirman resulta incoherente es la formación de la Coordinación Metropolitana para regular lo relativo a la zona de conurbación que afecta al Distrito Federal y otros Estados de la República, pero el hecho no es haber creado dicho organismo, sino no haber tomado en cuenta los ya existentes para esos fines y que son las Comisiones de Conurbación y los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas creadas por la Ley de Asentamientos Humanos aceptada unánimemente por la propia legislatura.

Los partidos de oposición afirman que la reforma constitucional no cumple con los requisitos para lograr un avance en materia democrática que devuelva los derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal.

Enseguida analizamos la postura del P.A.N., que plantea algunos puntos de vista en una forma diferente:

Una de sus propuestas durante la discusión en la Cámara fue que nada estaba más alejado de la democracia que el hecho de que el Presidente siguiera nombrando a los titulares de los órganos de gobierno del Distrito Federal y ello se dio como resultado porque el Presidente

seguía nombrando y removiendo libremente en las reformas al Procurador de Justicia del Distrito Federal, crítica que provocó que se modificara tal designación para al final, dejar esa función al Jefe del Distrito Federal, una pequeña observación de gran trascendencia.

Otro punto de discusión resultó ser la constitución de los Consejos Ciudadanos, afirmando que sus facultades son muy pobres, la reforma no cambia en nada el papel decorativo del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

D) PROMULGACION E INICIACION DE VIGENCIA

Las reformas constitucionales fueron promulgadas por el Ejecutivo Federal el 20 de octubre de 1993 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 25 del mismo mes y año. De acuerdo al artículo 1o. transitorio, entraron en vigor 30 días después de su publicación. Sin embargo, un punto que resultó cuestionable es lo relativo a la iniciación de vigencia de las mencionadas reformas, iniciación que se encuentra señalada en los respectivos artículos transitorios y que manifiestan que su entrada en vigor será de la siguiente manera:

a) La Asamblea de Representantes electa para el periodo de noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución. Considero que aquí no hay ningún problema y debido al poco tiempo con que cuenta es correcto que se siga rigiendo de esta manera, para evitar posibles problemas.

b) Pero la III Asamblea de Representantes tendrá las facultades que le otorga el presente decreto, y será la que se integre para el periodo que comience el 15 de noviembre de 1994 y que concluya el 16 de septiembre de 1997, es decir, que la entrada en vigor de este órgano legislativo entrará en vigor casi un año después de aprobadas las

reformas, tiempo suficiente para hacer todas las movimientos necesarios para que dicho órgano funciones plenamente.

c) Sin embargo el mayor problema resulta al analizar el primer nombramiento del Jefe del Distrito Federal, que se verificará hasta el mes de diciembre de 1997. ¿Será que la Asamblea de Representantes que entrará en vigor en 1994 y culminará su función en 1997, no contaría con la mayoría de asambleístas por parte del partido en el poder, y con motivo de ello pudiera darse el caso de que el Jefe del Distrito Federal surgiera de algún partido de oposición?, planteamientos que se dejan al aire pero que establecen la posibilidad de ello.

Es muy cuestionable que su designación comience hasta el año de 1997, afirmando algunos partidos políticos que es así por el hecho de que el partido en el poder en la actualidad no cuenta con la voluntad de la mayoría de los habitantes en el Distrito Federal y por consiguiente se dio ese tiempo de entrada en vigor para que el partido del gobierno cuente con tiempo suficiente para tomar las medidas necesarias y de esta manera, ya en 1997 tener bajo control a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y como resultado de ello al Jefe del mismo.

En relación con lo anterior, la diputada Evangelina Corona afirma: *"Parece que lo que se ofrece es similar al hecho de una fiesta en donde sobre la mesa se ponen ricos manjares a la vista de los invitados pero no pueden gozar de ellos, o de un pan para un individuo que lleva varios días sin tomar alimento, sin que lo pueda tomar"*⁷¹.

La entrada en vigor de las reformas constitucionales, respecto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es aceptable, sin embargo, estoy en desacuerdo con la entrada en vigor de las reformas respecto de la primera designación que se haga del Jefe del Distrito

⁷¹ Ibidem.

Federal, pienso que la misma debiera de llevarse a cabo en la misma fecha en que inicia sus labores la Asamblea.

De suma importancia resulta destacar la situación jurídica de los nuevos preceptos que integran el texto constitucional y que por disposición de los artículos transitorios aún no entran en vigor, pues erróneamente se habla en el medio jurídico de una *vacatio legis* demasiado amplia, es decir, algunos consideran que entre el periodo de publicación de las reformas y la iniciación de vigencia de éstas se pone de manifiesto la figura jurídica denominada *vacatio legis*. Sin embargo el Dr. Ignacio Burgoa ha aclarado tal situación en varias de sus conferencias sobre el tema, diciendo que en este caso no es aplicable tal principio porque efectivamente no hay ley vacante, sino una disposición reformada en vigor todavía, en otras palabras, siguen rigiendo las anteriores disposiciones, y que en este sentido debemos entender a dicho supuesto como plena *lex*.

E) COSTO CONSTITUCIONAL

Al realizar una comparación de las disposiciones previas a las reformas de octubre de 1993 y las vigentes, se puede afirmar que a grandes rasgos hay cambios sustanciales en los aspectos siguientes:

- 1.- Se precisa que la Ciudad de México es el Distrito Federal.
- 2.- El gobierno del Distrito Federal ya no se deposita solamente en el Presidente de la República, sino en los Poderes de la Unión quienes ejercen el gobierno por sí y a través de los órganos locales de gobierno.
- 3.- Se les atribuye el calificativo de "órganos locales de gobierno" a la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.
- 4.- El Congreso de la Unión ya no dispone de toda la facultad legislativa respecto del Distrito Federal, ahora se le confiere a la Asamblea de Representantes en las materias expresamente señaladas en el artículo 122, conservando el legislativo ordinario federal la de expedir el Estatuto de

Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, con exclusión de las materias expresamente conferidas a la Asamblea.

5.- El Presidente de la República ya no tiene las facultades reglamentarias respecto del Distrito Federal, que ahora corresponden a una nueva figura que anteriormente no se preveía constitucionalmente, el Jefe del Distrito Federal, como una reminiscencia de aquel funcionario que era el conducto para ejercer el gobierno de esta entidad según la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, aquí se observan cambios muy importantes desde su designación y facultades, responsabilidad, así como el carácter de ser el titular de la administración pública del Distrito Federal.

6.- La atribución de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar cada año el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y la Ley de Ingresos respectiva se transfiere a la Asamblea de Representantes.

7.- La Comisión Permanente ya no recibe la prótesta de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ahora es la Asamblea de Representantes con participación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

En un intento de comparar, tomando como punto de referencia el texto original de la Constitución de 1917 y el vigente, desprendemos lo siguiente en relación al Distrito Federal:

A) SIMILITUDES.

1. El Distrito Federal es considerado como parte integrante de la Federación.

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

3.- El Congreso de la Unión conserva la facultad de organizar el funcionamiento del poder público de la capital mexicana.

4.- El Distrito Federal participa en la elección de diputados, senadores y presidente de la República, en las mismas condiciones que los Estados.

B) COSTO CONSTITUCIONAL

1. El Congreso de la Unión ya no dispone de toda la facultad legislativa respecto del Distrito Federal, ahora se le confiere a la Asamblea de Representantes en las materias expresamente señaladas en el artículo 122, conservando el legislativo ordinario federal la de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, con exclusión de las materias expresamente conferidas a la Asamblea.

2. En 1917 el Distrito Federal se dividía en municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa, esta forma de organización interna desaparece en 1928. Actualmente las delegaciones constituyen las demarcaciones de la capital.

3. Originalmente el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República. Ahora queda a cargo de los Poderes de la Unión quienes ejercen el gobierno por sí y a través de los órganos de gobierno propios del Distrito Federal.

4. El texto original de la Constitución vigente establecía la facultad al Congreso de la Unión para nombrar a los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal. Hoy en día, la Constitución dispone un mecanismo distinto, en el que participa la Asamblea de Representantes y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

5. El nombramiento y competencia del Procurador General de Justicia del Distrito Federal es distinto, se le suprime al Presidente de la República la facultad de nombrarlo y designarlo libremente, así como la dependencia directa, cediéndole al Jefe del Distrito Federal la facultad de nombramiento y remoción con la aprobación del Presidente de la República.

C) ADICION CONSTITUCIONAL

1. Se precisa que la Ciudad de México es el Distrito Federal.
2. Gobierno a cargo de los Poderes de la Unión quienes lo ejercerán por sí y a través de:
 3. La presencia de los denominados "órganos locales de gobierno": Asamblea de Representantes, Jefe del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia.
 4. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia.
 5. Consejo de Ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal.
 6. Comisiones metropolitanas, para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal.

CAPITULO SEGUNDO

***EL GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL***

CAPITULO SEGUNDO

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

SUMARIO: I. NOCION DE GOBIERNO Y SUS DEPOSITARIOS. II.- TITULARES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A) CONGRESO DE LA UNION, B) EL IMPACTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LA CAPITAL MEXICANA, C) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. III. LOS DENOMINADOS "ORGANOS LOCALES DE GOBIERNO", A) COMPETENCIA FEDERAL Y LOCAL. ALGUNAS REFLEXIONES, B) EL JEFE DEL DISTRITO FEDERAL COMO TITULAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA ENTIDAD, 1.- DESIGNACION Y DEMOCRACIA DE ESTE FUNCIONARIO, 2.- ATRIBUCIONES, C) LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y SUS FACULTADES LEGISLATIVAS, 1.- COMPOSICION, 2.- PRINCIPALES FACULTADES, D) EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA 1) LA IMPRECISION EN SU DENOMINACION, 2.- ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONES, 3.- EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL. 4.- ORGANOS ADMINISTRATIVOS CON ATRIBUCIONES JURISDICCIONALES, a) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

I.- NOCION DE GOBIERNO Y SUS DEPOSITARIOS

Todavía quedan reminiscencias de la forma en que los emperadores o reyes absolutistas hacían radicar en una sola persona la función de gobierno. En nuestros días frecuentemente se identifica el término "gobierno" como una de las actividades exclusivas a cargo del Poder Ejecutivo, más aún cuando se institucionaliza aquella idea de que el titular de dicho poder en un sistema presidencial como el nuestro, es, entre otros calificativos, jefe de gobierno. Francisco Porrúa Pérez señala que el gobierno "*es esencialmente la acción por la cual la autoridad*

*impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos... La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes, ... naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público"*⁷².

En este sentido, y de acuerdo al citado autor, serán gobernantes no sólo el titular del poder ejecutivo, sino también el poder legislativo reunido en asamblea, que discute, aprueba y expide todos aquellos ordenamientos jurídicos de relevancia para la vida nacional; desde la organización y estructura de los poderes del Estado, las limitaciones de éste frente a los particulares y aquellas relaciones de la autoridad con los gobernados y las que surjan entre éstos. Por lo que se refiere al poder judicial, también impone líneas de conducta una vez que el derecho ha sido quebrantado y dirime controversias al aplicar la ley al caso concreto.

Es relevante destacar la afirmación de Porrúa Pérez cuando hace alusión a un gobierno representativo; no invoca siquiera como requisito indispensable la elección del titular del poder ejecutivo, más bien le da un significado especial a la elección de los integrantes del poder legislativo en las cámaras que lo integran.

En este orden de ideas, los depositarios del gobierno serán todos aquellos órganos del poder público -legislativo, ejecutivo y judicial⁷³- que tengan la facultad de decidir o influir directamente en forma institucional sobre la conducción de las políticas del Estado, sea estableciendo un marco normativo general, impersonal y abstracto; sea ejecutando las acciones derivadas de esas leyes, o bien, pronunciando resoluciones a consecuencia de la aplicación de ese sistema jurídico.

⁷² PORRUA PEREZ, Francisco. "Teoría del Estado". *Op. cit.*, p. 292.

⁷³ Los órganos de gobierno desde el siglo XVII son tres: legislativo, ejecutivo y judicial. México sigue este esquema en su Constitución. ACOSTA ROMERO, Miguel. "*Teoría General del Derecho Administrativo*", *Op. cit.* pp. 63 y 87.

II. TITULARES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Por principio de cuentas el gobierno del Distrito Federal ya no es una dependencia del Ejecutivo Federal. Si comparamos el artículo 73 fracción VI previo a la reforma con el actual artículo 122 de nuestra Ley Suprema percibiremos una oscuridad y confusión respecto de lo que constitucionalmente implica el gobierno del Distrito Federal, debido a que antes de reformar la fracción VI del artículo 73 constitucional disponía que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del "*Presidente de la República*", quien lo ejercía por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal según lo disponía la Ley Orgánica de ese Departamento Administrativo.

Ahora, el artículo 122 aprobado recientemente, establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los "*Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal*", es decir, anteriormente el gobierno de la capital quedaba formalmente en manos de uno de los titulares de los Poderes de la Unión, concretamente del Ejecutivo Federal, mientras que en la actualidad el gobierno se deposita en los tres Poderes de la Unión.

En estricto sentido literal actualmente el gobierno del Distrito Federal se deposita en más órganos, pero si nos remitimos al anterior artículo 73 nos percatamos que el Congreso de la Unión estaba facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, cumpliendo desde entonces una función eminentemente de gobierno. Lo anterior puede constituir un interesante precedente jurídico para considerar, que, en general, el gobierno está a cargo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Como ha quedado asentado, el gobierno del Distrito Federal está a cargo de:

a) Los Poderes de la Unión. Al no existir ninguna salvedad en el artículo 122, se entiende que son el legislativo, ejecutivo y judicial,

ejercido por sus respectivos depositarios: Congreso de la Unión, Presidente de la República y órganos del Poder Judicial Federal que señala el artículo 94 constitucional. Los cuales lo ejercerán por sí y a través de,

b) Los Organos Locales de Gobierno que son:

- Asamblea de Representantes.
- Jefe del Distrito Federal.
- Tribunal Superior de Justicia.

Tal parece ser que la incógnita no ha quedado debidamente resuelta, desde el momento que el texto constitucional conserva algunos imperfectos u oscuridades al respecto. Por ejemplo, el artículo 110 de ese máximo ordenamiento, señala, entre otros sujetos de juicio político al "titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal"; de igual manera el artículo 111 lo menciona como uno de los servidores públicos protegido por el fuero. Quizá debamos entender incorrectamente que se refiere al Jefe del Distrito Federal, aunque ese calificativo es propio tanto al Presidente de la República como del Congreso de la Unión, pero no del Jefe del Distrito Federal porque la propia Constitución le atribuye a éste, categóricamente, el carácter de titular de la administración pública del Distrito Federal, más no del gobierno.

En virtud de que por disposición constitucional los Poderes de la Unión intervienen en el gobierno del Distrito Federal, analizaremos la competencia de cada uno de ellos en esos términos.

A) Congreso de la Unión.

La principal facultad que corresponde al Congreso de la Unión en este tema, consiste en expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que se determinarán, entre otros asuntos, la distribución de atribuciones y bases de funcionamiento de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal; los derechos y obligaciones de carácter

público de sus habitantes; bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal; y bases para la integración de los consejos de ciudadanos.

En el momento que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁷⁴, ordenamiento a que deberán sujetarse los órganos locales, incluyendo por supuesto a la Asamblea de Representantes, disminuyen las expectativas de contar con un auténtico órgano legislativo local, pues una de las características de los congresos locales es precisamente la de darse sus propias leyes y entre ellas la más importante: su constitución o regulación de sus órganos de gobierno. Desde luego se argumenta en defensa, la situación de esta entidad como sede de los poderes de la Unión, pero ¿en verdad será una justificación aceptable la injerencia legislativa en el gobierno propio de la capital por parte del Congreso de la Unión?

El artículo 73 constitucional prevé que además de expedir el citado Estatuto tendrá las atribuciones de:

- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes (frac. VI).
- 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 (frac. VIII).

En este sentido, podemos afirmar que el Congreso de la Unión ha cedido determinadas facultades legislativas en favor de la Asamblea de Representantes, pero en cierto modo continúa rigiendo preponderantemente en lo que concierne al gobierno local del Distrito Federal, pues conserva la facultad de modificar la estructura y

⁷⁴ Ignacio Burgoa considera que por esta disposición "la Asamblea de Representantes está sometida al Congreso de la Unión, ya que el referido Estatuto de Gobierno opera como una especie de ley fundamental para el Distrito Federal que debe ser respetada por los ordenamientos legales que dicha Asamblea expida. En cierto modo se reitera la circunstancia de que el Congreso Federal sigue siendo, como desde el año de 1928 lo es, el órgano legislativo del Distrito Federal, lo que indica que a través de las reformas constitucionales ya aludidas la mencionada entidad federativa carece de la autonomía legislativa que corresponde a los Estados de la República". *Op. cit.* pp. 952-953.

organización de los órganos locales, en tanto que el Estatuto de Gobierno queda a su disposición jurídica y políticamente.

B) El impacto del sistema presidencial en la capital mexicana

Es insoslayable que al hablarse de darle autonomía al Distrito Federal significa la emancipación de las decisiones tomadas del centro, pero más aún del presidencialismo⁷⁵ acendrado que tiene su origen en México desde tiempos ancestrales en nuestro país. Las atribuciones constitucionales y metaconstitucionales a que se refiere Jorge Carpizo⁷⁶ en su inmortal obra "El presidencialismo mexicano", dan la respuesta a la interrogante del por qué a una impostergable reforma política al Distrito Federal. Como se analizará más adelante la actual conformación político administrativa de la capital tiene su origen en las cotidianas prácticas del sistema presidencial en la que incluye, por supuesto, el privilegio de disponer una mayoría parlamentaria cuyo jefe real es el propio Presidente.

Las facultades que la Constitución le asigna al Presidente de la República en la materia que nos ocupa se resumen en las siguientes:

- Nombrar al Jefe del Distrito Federal, de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga al mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano.
- Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia.
- El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo.

⁷⁵ En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema. CARPIZO, Jorge. "El presidencialismo mexicano", 10ª ed. Siglo XXI Editores, México, 1991, pp. 23-24.

⁷⁶ Ídem, pp. 82 y ss.

- Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

En términos generales la posición del Presidente de la República respecto del gobierno del Distrito Federal en comparación con la situación previa a la reforma de 1993, no muestra cambios significativos, debido a los siguientes razonamientos:

a) Persiste la facultad de nombramiento del Jefe del Distrito Federal, ya no como una facultad amplia y con la imposición de ciertas modalidades tales como las de participación de la Asamblea de Representantes en base a resultados electorales y la limitante para remover a dicho funcionario.

b) El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal continúa a disposición del Presidente. Experiencias de índole histórico sugieren una concentración de decisiones en este rubro, para garantizar la seguridad y estabilidad de los habitantes y Poderes de la Unión. Además es de señalarse que esta disposición no se aplica exclusivamente al Distrito Federal, sino que se hace extensiva a aquellos Municipios donde el Presidente resida habitual o transitoriamente, de conformidad con la fracción VII del artículo 115 constitucional.

c) Las prácticas evidentes en nuestro sistema político, hacen suponer que la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes conferida al Presidente de la República, constituye una condición que hará predominar a éste en el procedimiento legislativo y por lo tanto la organización, estructura y competencia de los órganos de gobierno serán vulnerables a la voluntad del titular del Ejecutivo.

En este sentido, la posición del Presidente de la República respecto del gobierno del Distrito Federal lo liga estrechamente a las

funciones de los demás órganos gubernativos; a pesar de que cuantitativamente son escasas sus facultades en esta materia, cualitativamente (en razón al sistema presidencial imperante en México), representa un mayor peso en relación a los órganos locales y legislativo federal.

Jaime Cárdenas Gracia sostiene que la facultad que tiene el presidente de la República en la designación del Jefe del Distrito Federal sigue siendo excesiva; aunque al valorar la reforma en su conjunto considera que implicó una severa limitación a las atribuciones presidenciales⁷⁷.

C) Poder Judicial Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación)

El multicitado artículo 122 constitucional no precisa en qué aspectos el Poder Judicial, como uno de los Poderes de la Unión, gobierna al Distrito Federal⁷⁸, sí lo hace respecto del Congreso de la Unión y del Presidente de la República. De conformidad con el artículo 94 de nuestra Carta Magna los órganos depositarios del Poder Judicial Federal son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, debido a la naturaleza y atribuciones de cada uno estos órganos no es lógico esperar que alguno de los tres últimos tenga facultades directas de gobierno sobre el Distrito Federal, toda vez que sus funciones consisten en dirimir controversias federales o resolver amparos y en el caso del Consejo de la Judicatura Federal son de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, por lo que será la Suprema Corte de Justicia de la Nación el único órgano

⁷⁷ CARDENAS GRACIA, Jaime F., "*Actualización Jurídica 1994*", UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p. 37.

⁷⁸ Para Elisur Arceaga Nava no es cierto que el gobierno del Distrito Federal esté a cargo de los Poderes de la Unión; no lo es por cuanto a que si bien el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, sus órganos no tienen nada que ver con el asiento de los poderes federales. En esto es así que el artículo 122 se limita a definir sólo las facultades de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sin aludir a la rama judicial. "*Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y Propuestas*". Estudio jurídico en memoria de José Francisco Ruiz Massieu, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 29.

del Poder Judicial Federal que participe en el gobierno del Distrito Federal.

El artículo 122 en estudio establece que en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se determinarán las atribuciones de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal, mientras que el artículo 105 constitucional hace referencia a las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto del Distrito Federal en sus incisos a), c), e), f) y k), consistente en que la Suprema Corte conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre:

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁷⁹, en el Capítulo II "De la Suprema Corte de Justicia de la Nación" establece la competencia de ésta al señalar en el artículo 29:

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre uno o más Estados y el Distrito Federal y entre órganos locales de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos, en términos de este Estatuto y de la ley respectiva"

En los artículos 30 y 31 expresa el Estatuto que las controversias de los órganos locales serán planteadas por éstos mismos y señala los lineamientos para que puedan ser planteados ante la Corte.

⁷⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Secretaría de Gobernación.

Se aprecia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no guarda una posición de excepción sobre el Distrito Federal en relación con el resto de las entidades federativas, partiendo de la base que las facultades aludidas también son aplicables a los Estados en sus respectivos ámbitos de competencia; en otras palabras, el Poder Judicial Federal ejerce sus facultades en forma equitativa para todas las entidades, sin distinguir al Distrito Federal más allá de su denominación.

III.- LOS DENOMINADOS "ORGANOS LOCALES DE GOBIERNO".

A) Competencia federal y local. Algunas reflexiones

Es verdad que la Constitución General de la República les da el carácter de órganos "locales" de gobierno del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia, no obstante que los dos primeros se ven atrapados por una gran influencia federal en su conformación y facultades delegadas por los Poderes de la Unión, lo cual demerita notablemente esa calidad atribuida por nuestra Ley Suprema.

En efecto, su ámbito de competencia se circunscribe al territorio del Distrito Federal, pero esto no es suficiente para atribuirle el valor de local; la Comisión para la Concordia y la Pacificación digna en Chiapas tiene una función específica para el Estado de Chiapas y eso no la hace local, los fideicomisos creados para fomentar una actividad en alguna región del país no son por ese solo hecho locales. Consideramos que será federal lo que emane de las autoridades federales y local lo que tenga su origen exclusivo en sus respectivos territorios. En este caso concreto, la firmeza de la ley es demasiado cuestionable al señalar que el Jefe del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes son locales.

En un principio, la implantación del sistema federal en México, como una alternativa de solución para evitar que colapsara la naciente nación, fue bien recibida por las provincias que comenzaban con sus movimientos autonomistas. El federalismo aseguraba a éstas la posibilidad de conformarse libremente en lo político y jurídico dentro de su jurisdicción, con la salvedad de cumplir con lo estipulado por el pacto federal; así surge la delimitación de la competencia federal y estatal o local, derivándose por ende, los órganos federales y locales como una diferenciación convencional en el territorio para ejercer el gobierno.

En el caso que nos ocupa, es muy difícil aceptar el carácter de "local" para los órganos de gobierno que así determina la Constitución. Es contundente que si el gobierno es ejercido, según disposición constitucional por los Poderes de la Unión, resulta imposible desde una perspectiva de praxis política y teórica, la coexistencia de órganos locales⁸⁰.

B) El Jefe del Distrito Federal como titular de la Administración Pública de la Entidad

El Jefe del Distrito Federal tiene como primordial atribución ser el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, aclarando que ya no será dependencia de la Administración Pública Federal⁸¹.

Acosta Romero define a la Administración Pública como *"la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una*

⁸⁰ A ellos no les ha sido dado el rango de poder; no lo serán a pesar de que gozarán de autonomía y ejercerán actos de autoridad. ARTEAGA NAVA, Elisur. *"Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas"*. Estudio Jurídico en memoria de José Francisco Ruiz Massieu, Editorial Porrúa, S.A., México, p. 23.

⁸¹ Por disposición transitoria constitucional, el Departamento del Distrito Federal continúa siendo parte de la Administración Pública Federal Centralizada hasta 1997 (Art. 44 en relación con el 1° de la LOAPF).

forma de organización jerarquizada y cuenta con a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos"⁸². De acuerdo con esta concepción se valora que efectivamente, corresponde a las atribuciones del servidor público en estudio.

1.- Designación y democracia de este funcionario

La designación del Jefe del Distrito Federal sigue un procedimiento que asemeja a los sistemas parlamentarios; el Presidente lo nombra, pero ya no libremente, sino sujetándose a ciertos principios, que tienen como base los resultados electorales en la Asamblea de Representantes.

El artículo 122, fracción VI, inciso a) establece tres hipótesis para nombrar al Jefe del Distrito Federal:

a) Será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, la que ratificara el nombramiento en un plazo de cinco días. La iniciativa de reforma constitucional proponía que en el nombramiento del Jefe del Distrito Federal, se tomaría en consideración únicamente de entre los asambleístas al posible Jefe del Distrito Federal, sin embargo, se modificó para ampliarse dicha postulación, quedando finalmente establecido que además de los posibles asambleístas, podían también ser postulados para ese cargo los Diputados o Senadores electos en el Distrito Federal.

El Ejecutivo conserva la facultad de nombrar al titular de la Administración Pública del Distrito Federal⁸³, sólo que ahora deberá elegirlo de entre las personas enunciadas en el párrafo anterior y

⁸² ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", *Op. cit.* p. 108.

⁸³ Artaga Nava considera que el Jefe del Distrito Federal, si recae en un miembro del partido oficial, será una figura relativamente fuerte y relevante. En caso contrario, será débil e inestable; está sujeto a la voluntad presidencial. *Op. cit.*, p. 40.

ratificado por la Asamblea de Representantes, lo cual no constituye ningún problema para el Presidente si consideramos que en condiciones normales él interviene en la aprobación de candidatos de su partido para contender en las elecciones y además que si el partido - del cual es su jefe real - obtiene la mayoría, no habrá obstáculo para encumbrar al más conveniente a sus intereses a este importante cargo.

b) La segunda hipótesis se aplica cuando no es ratificado en el plazo de cinco días la propuesta presidencial, en este caso el Presidente deberá someter a otra persona con las mismas características para su aprobación a la Asamblea por un término igual.

Es importante mencionar que la iniciativa del Ejecutivo sólo consideraba a los Assembleístas para ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal en los dos primeros supuestos, pero en la discusión del Congreso de la Unión se aprobó que también fueran diputados y senadores electos en la capital quienes tuvieran la posibilidad de desempeñar este cargo.

c) Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal. Esta hipótesis es oscura, ya que en caso de darse, no obliga a designar alguno de los Assembleístas, Diputados o Senadores del Distrito Federal, sino que cualquier persona puede ocupar el cargo y sin ratificación de la Asamblea de Representantes.

El nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal ya no se sujeta a la decisión arbitraria y precipitada de una sola persona, en específico al Presidente de la República, quien pierde la facultad directa de nombrar y remover libremente al titular de la Administración Pública del Distrito Federal, aunque con las modalidades que han quedado explicadas con anterioridad⁸⁴. Podría calificarse como un retroceso la

⁸⁴ El futuro que se visualiza para el Distrito Federal en lo referente al titular del Poder Ejecutivo es hacia la elección exclusiva del Ejecutivo por parte de los ciudadanos del Distrito Federal. HERNANDEZ GAONA, Pedro Emiliano. "75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 212.

forma de designación del Jefe del Distrito Federal. El proceso complejo que establece el artículo 122 constitucional, los antecedentes de la actividad política de nuestros gobernantes, así como el control legislativo que ha venido ejerciendo el Presidente de la República, es un presagio de que éste será en últimas instancias quien designe y remueva al Jefe del Distrito Federal, ahora en forma indirecta, pues es sabido que la falta de disciplina de los legisladores en contra de la voluntad omnipotente del Ejecutivo es castigada con la terminación de la carrera política de éstos.

Desde el punto de vista jurídico y político, el Jefe del Distrito Federal no es una figura que represente un equilibrio dentro de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, debido a la forma de su nombramiento, la facilidad de su remoción o destitución, hasta las facultades conferidas por el constituyente permanente. La carencia de un sustento popular directo en su elección y la injerencia de los otros órganos en su designación y funciones, auguran un ejercicio encaminado a satisfacer más los intereses políticos de un partido que los intereses de la ciudadanía.

El Jefe del Distrito Federal dura en su encargo hasta seis años y sólo podrá ocuparlo por una sola vez. Es responsable ante el Congreso de la Unión por violaciones a las leyes del Distrito Federal, así como por manejo indebido de fondos o recursos públicos locales y puede ser removido de su cargo por el Senado⁸⁵ o Comisión Permanente, en su caso, por causas graves.

Se establece como requisito, que el Jefe del Distrito Federal una vez ratificado por la Asamblea de Representantes, solicite licencia al

⁸⁵ No advertimos en la reforma constitucional cuántos votos de senadores se requieren para aprobar la remoción del Jefe del Distrito Federal, de lo que se deduce que bastará una mayoría relativa, para que este alto funcionario sea relevado de su puesto, lo cual no resulta muy adecuado si tomamos en consideración la trascendencia de esa decisión, reiterándose en el caso que comentamos la laguna que existe en la fracción V del artículo 76, al no precisar qué número de votos es necesario para declarar que han desaparecido los poderes constitucionales de una entidad. BERLIN VALENZUELA, Francisco. *"Derecho Parlamentario"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 407.

cargo popular que ocupaba en la misma. En la iniciativa no estaba prevista esta licencia, a nuestro criterio no era necesario establecer la licencia; era suficiente como lo establecía la iniciativa, es decir, que quien ejerza el cargo de Jefe del Distrito Federal, desde su ratificación se consideraba separado de la Asamblea de Representantes de la cual formaba parte.

2.- Atribuciones

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en su artículo 67 las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;*
- II. Refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y ejecutar los mismos; proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, cuando así lo determinen éstos;*
- III. Expedir los reglamentos gubernativos para la ejecución y desarrollo de las leyes que emita la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;*
- IV. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en el Estatuto o en las leyes;*
- V. Nombrar y remover con aprobación del Presidente de la República, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal;*
- VI. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;*
- VII. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;*
- VIII.- Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal convoque a sesiones extraordinarias;*
- IX.- Presentar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a más tardar el día 30 de noviembre la iniciativa de ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes;*
- X. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la Cuenta Pública del año anterior;*
- XI. 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;*

- XII. 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 informar igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al rendir la Cuenta Pública;*
- XIII. Formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad;*
- XIV. Presentar por escrito a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarda la administración pública del Distrito Federal;*
- XV. Remitir a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal 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;*
- XVI. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes;*
- XVII. Ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le sean delegadas por el Presidente de la República;*
- XVIII.- Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;*
- XIX. Informar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración cuando la misma Asamblea los solicite;*
- XX. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones del Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;*
- XXI. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios y de concertación con los sectores social y privado;*
- XXII. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes; y*
- XXIII. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto y otros ordenamientos.*

Los artículos 106 y 107 del Estatuto de Gobierno prevén el procedimiento de designación de los Delegados, confiriendo al Jefe del Distrito Federal la facultad de nombramiento y remoción de éstos, mismos que serán sometidos a la ratificación por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Asamblea de Representantes. La Asamblea deberá ratificar en su caso los nombramientos de los Delegados, dentro del término de diez días naturales a partir de su recepción. En caso de que no ratifique un nombramiento, el Jefe del Distrito Federal hará uno nuevo; pero si no es posible por conclusión del periodo de sesiones, la designación tendrá el carácter de provisional en tanto se analiza y aprueba en su caso, en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Otra de las atribuciones de mayor importancia para el Jefe del Distrito Federal es la facultad reglamentaria, donde se establecerán los criterios normativos de aplicación respecto de las leyes expedidas por la Asamblea de Representantes, dicha facultad correspondía anteriormente al Presidente de la República, si partimos de la base que la tenía respecto de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y este último legislaba en todo lo referente al Distrito Federal.

El nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia queda a cargo del Jefe del Distrito Federal, donde el Presidente de la República aprobará dicho nombramiento.

C) La Asamblea de Representantes

1.- Composición

Es un órgano de representación popular con facultades legislativas determinadas expresamente por el Congreso de la Unión, entre las que no se considera la de organizar el gobierno del Distrito Federal, lo que equivale en los Estados a darse su propia constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se compone de 66 miembros, de los cuales 40 se eligen mediante el principio de mayoría relativa y 26 mediante el principio de representación proporcional, son electos cada tres años. En la elección de los asambleístas electos mediante el principio de mayoría relativa se emplea la misma demarcación territorial de las elecciones federales, y en el procedimiento de la representación proporcional se conserva la denominada cláusula de gobernabilidad, es decir, asegurar la mayoría absoluta al partido que obtenga mayor número de constancias y por lo menos el treinta por ciento de la votación.

Un punto interesante es el periodo para el que serán electos los miembros a la Asamblea de Representantes en relación con el tiempo que puede durar en su encargo el Jefe del Distrito Federal. La iniciativa del Ejecutivo proponía que los asambleístas duraran en su cargo seis años, al igual que el Jefe del Distrito Federal, esto era congruente al considerar que el Jefe del Distrito Federal se sostenía los seis años con el mismo partido de mayoría que lo había llevado a ese cargo, pero respetando el principio de la movilidad política en periodos breves para lograr una estabilidad de fuerzas, fue el motivo para que la Cámara de origen no aprobara esta parte de la iniciativa presidencial y redujera a tres años el periodo de Asambleístas, sin hacer ajustes en cuanto al periodo del Jefe del Distrito Federal, que quedó así *"El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea del Distrito Federal..."*. Es importante señalar que la duración en el cargo del Jefe del Distrito Federal queda abierta *"hasta seis años"*, lo cual implica un límite máximo de tiempo, pero en ningún caso es un periodo obligatorio o forzoso.

Por lo que se refiere a los periodos de sesiones de la Asamblea, la iniciativa establecía una fecha para su primer periodo, del 3 de diciembre de cada año hasta el 3 de febrero del siguiente año; y su segundo periodo del 16 de abril al 15 de julio del mismo año. En las reformas ya aprobadas se mencionan como periodos de sesiones los siguientes: el primero del 17 de septiembre de cada año al 31 de diciembre del mismo año y el segundo periodo del 15 de marzo de cada año al 30 de abril del mismo año. A consecuencia de los cambios de fechas de los periodos de sesiones de la Asamblea, también se modifican las fechas límites para la presentación del paquete financiero presupuestal del Distrito Federal, es decir, iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública.

2.- Principales facultades

a) Facultades legislativas

Las facultades legislativas consisten principalmente en:

- a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos;
- c) Revisar la cuenta pública del año anterior;
- d) Expedir la Ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal;
- e) Expedir la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- f) Presentar iniciativas de leyes y decretos en materia del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; y
- g) Legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno y en ciertas materias de índole eminentemente local.

La fracción VI del artículo 73 constitucional establece como facultad del Congreso de la Unión, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente concedidas a la Asamblea de Representantes.

El inciso g) de la fracción IV del artículo 122 constitucional enuncia las materias en las que podrá legislar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal:

Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno, en materias de: administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación

ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de esta Constitución.

Estas materias, en las que puede legislar la Asamblea de Representantes son transcritas en su integridad por la fracción IX del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Podemos sintetizar que la Asamblea de Representantes ahora ya cuenta con ciertas facultades legislativas, sin embargo, existe una discusión abierta en torno a atribuirle la calidad de Congreso Local, situación a lo que nos oponemos rotundamente⁸⁶. Entre esas facultades legislativas están las de expedir su Ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal; revisar la cuenta pública del año anterior; expedir la Ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, presentar iniciativas de leyes y decretos en materia del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, y legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del

⁸⁶ Para Salvador VALENCIA CARMONA, a partir del marco en vigor del marco constitucional que se estudia, la Asamblea asume verdaderamente una actividad legislativa, consolidándose su naturaleza jurídica de Congreso Local. Op. cit, p. 104.

Por su parte, José Antonio GONZÁLEZ FERNÁNDEZ estima que será incorrecto referirse a la Asamblea de Representantes como un Congreso Local, pues no tiene las facultades ni el régimen jurídico propio de éstos. *"Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudio Jurídico en Memoria de José Francisco Ruiz Massieu"*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 129.

Estatuto de Gobierno y en ciertas materias de índole eminentemente de esta Entidad.

En relación a las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República y no al Jefe del Distrito Federal como lo mencionaba la iniciativa, observando nuevamente que el Presidente de la República sigue teniendo la jerarquía en el Distrito Federal y el Jefe del Distrito Federal se encuentra en un estado de dependencia respecto del Ejecutivo Federal, y tal vez como para tratar de disminuir un poco dicha dependencia se le da al Jefe del Distrito Federal la facultad de refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República.

En el Distrito Federal el Poder Legislativo es compartido por el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes, a ésta última se le fortalece con facultades para legislar sobre determinadas materias. Sin embargo el Distrito Federal sigue careciendo de una Constitución y de un constituyente permanente propio.

Una vez analizado este órgano legislativo local se considera prudente hacer las siguientes observaciones:

1.- La facultad de iniciar de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión por parte de la Asamblea en materias que afecten a esta entidad, debe quedar incluida en el artículo 71 de la Constitución General de la República, lo anterior con objeto de adecuar sistemáticamente el contenido de nuestra Ley Fundamental y no encontrarlo disperso en el artículo 122.

2.- Si el Distrito Federal es una parte integrante de la Federación y cuenta con un órgano legislativo, está ya preparado para participar en el constituyente permanente al igual que las legislaturas locales, tal y como lo señala el artículo 135 de la Constitución.

b) Facultades no legislativas

a) Ratificar el nombramiento del Jefe del Distrito Federal hecho por el Presidente de la República, en los términos que dispone la Constitución.

b) Recibir la solicitud de licencia del asambleísta que haya sido designado para ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal.

c) Aprobar el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Jefe del Distrito Federal.

D) El Tribunal Superior de Justicia

1.- La imprecisión en su denominación

Es discutible la acertada denominación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al igual que los órganos judiciales de los Estados y por supuesto, en el ámbito federal. No obstante que la justicia es la aspiración más noble del derecho⁸⁷, nuestro sistema jurídico y en especial los tribunales judiciales no tienen como atribución legal la de impartir justicia, sino la de aplicar la ley correcta al caso que se someta a su consideración para resolver un conflicto o declarar una cuestión de derecho.

Es muy ambicioso, pero auténtico propósito el que los tribunales tengan como encargo impartir justicia. Desde tiempos inmemorables se ha tratado de dilucidar la relación entre la ley y la justicia, en la apología de Sócrates éste hace una reflexión en el sentido de que "*... el juez no está sentado en su silla para complacer violando la ley, sino para hacer justicia obedeciéndola.*"⁸⁸, esta justicia tal vez sea la que impartan los tribunales contemporáneos; sin embargo, Cicerón no comparte el extremo de esta concepción al afirmar "*El sumo rigor del derecho viene a ser suma injusticia*"⁸⁹, insuperable reflexión.

⁸⁷ La justicia es ante todo, una característica posible pero no necesaria de un orden social. KELSEN, Hans, *¿Qué es la justicia?*, versión castellana de Ernesto Garzón Valdés, 3ª ed., Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1992, p. 9.

⁸⁸ PLATON, "*Diálogos. Apología de Sócrates*", 13ª ed. Colección Sepan Cuantos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, p. 14.

⁸⁹ CICERON, "Los oficios", Colección Sepan Cuantos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 12.

Por el momento nos limitaremos a señalar que el tema de la justicia escapa de lo estrictamente jurídico, y que su análisis está a merced de la filosofía del derecho, quedando ajeno a la determinación de una ley que un órgano de gobierno esté capacitado para tan anhelable labor a cargo del ser humano.

2.- Estructura, organización y funciones

Por lo que hace al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, éste ejercerá la función judicial en los mismos términos que lo venían realizando, es decir, aplicar las leyes para resolver conflictos en los asuntos civiles y penales del citado fuero; está integrado por cuarenta y tres Magistrados numerarios y seis Supernumerarios, funciona en Pleno, en Sala Numeraria o Auxiliar. Los magistrados durarán en su encargo seis años con posibilidad de ser ratificados, su nombramiento queda a cargo del Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea y la intervención del Consejo de la Judicatura. En la estructura del Tribunal existen juzgados de paz en materia civil y penal; y juzgados en materia penal, civil, del arrendamiento inmobiliario, de lo concursal y de inmatriculación, cuyos titulares son designados por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

3.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal

A partir de 1995 se instituye el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que tiene funciones de administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales. Este Consejo se integra por siete miembros, de los cuales uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado, un Juez de Primera Instancia; un Juez de Paz electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea de Representantes y uno por el Jefe del Distrito Federal. En términos generales, las atribuciones de este Consejo consisten en intervenir en la designación de los magistrados y designar a

consisten en intervenir en la designación de los magistrados y designar a los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación son creados en el Distrito Federal.

En la integración de este Consejo se observan algunas desventajas para los órganos judiciales si lo comparamos con la Asamblea de Representantes y el Jefe del Distrito Federal, una de ellas, es la injustificada designación directa por parte de estos últimos de los consejeros que a ellos corresponde nombrar, respecto del procedimiento de insaculación para elegir a los de extracción judicial. Consideramos que si el Tribunal Superior de Justicia es en quien recae todos los efectos de la actividad del Consejo de la Judicatura, la decisión de un sorteo de sus consejeros contra la imposición de los otros órganos lesiona todavía más el equilibrio entre estos controvertidos órganos locales de gobierno.

Al hacer extensiva la posición vertida en el orden federal, la figura del Consejo de la Judicatura no es muy bien recibida dentro del esquema tradicional del principio de la división de poderes, las atribuciones que se le confieren efectivamente son un soporte al poder judicial y permiten un mejor manejo de las cuestiones administrativas, pero con la injerencia del ejecutivo y legislativo en la conformación del mismo se quebranta el equilibrio en una función tan esencial de dicho poder.

La función jurisdiccional, al igual que en el nivel federal y local de los Estados, se reserva principalmente a los órganos del Poder Judicial; sin embargo existen órganos dependientes estructuralmente del Poder Ejecutivo que se encargan de dirimir controversias en rubros específicos derivados de sus atribuciones, tal es el caso de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entre otros.

Además de las figuras anteriores de gobierno, en el artículo 122 constitucional se establece la creación de comisiones metropolitanas

(que no son de gobierno pero coadyuvan con el mismo), para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal. Se puede considerar como una buena intención del legislador, y queda sujeta a determinar su efectividad en el desempeño de sus funciones.

4.- ORGANOS ADMINISTRATIVOS CON ATRIBUCIONES JURISDICCIONALES

A) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

La función jurisdiccional, tanto en el ámbito federal como el local de los Estados, se reserva principalmente a los órganos del Poder Judicial; sin embargo existen órganos dependientes del Poder Ejecutivo que se encargan de impartir justicia en rubros específicos derivados de sus atribuciones, tal es el caso de las Juntas Federal y Local de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, entre otros.

*"Su creación se debe a la necesidad de resolver las posibles controversias que surgen entre la administración pública de esta localidad y los particulares, originada con motivo de la aplicación de una ley administrativa a la que el afectado considera que le causa un agravio, este órgano se denomina Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal"*⁹⁰. En realidad constituye un sistema de garantías que el propio Estado otorga a los particulares en sus relaciones con la Administración Pública. Sin la intención de profundizar sobre el tema nos limitaremos a decir que la existencia de esta clase de órganos con funciones jurisdiccionales no coincide con la

⁹⁰ FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", 19ª ed, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, p. 435.

idea original que el Barón de Montesquieu aspirara respecto a la división de poderes.

"La jurisdicción contencioso administrativa puede estudiarse:

a) Formalmente.- Entendiendo el conjunto de órganos cuya función será resolver las controversias entre administración y particulares.

b) Materialmente.- Que se da cuando se origina un litigio entre un particular agraviado en sus derechos y la administración"⁹¹.

El procedimiento se inicia a instancia de parte agraviada aunque en la práctica el poder público se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto o el de una dependencia inferior.

Por otra parte, la propia autoridad administrativa, tiene la facultad de iniciar un procedimiento en contra de un particular, cuando perjudique al fisco, denominado en la doctrina administrativa procedimiento administrativo de lesividad.

Es necesario que los tribunales de lo contencioso administrativo adquieran plena autonomía en el momento de emitir sus fallos, sin que sus resoluciones sean parciales en favor de determinada persona o autoridad. Además, que en el nombramiento de los magistrados integrantes de dicho tribunal dejen de ser designados por el Presidente de la República o por cualquier autoridad administrativa que los comprometa en el ejercicio de sus funciones, lo idóneo sería crear un mecanismo para acceder a estos cargos a través del sistema escalafonario o del resultado de concursos que demuestren aptitudes para desempeñar con profesionalismo sus actividades.

Hasta antes de las reformas constitucionales el facultado para emitir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo era el Congreso de la Unión, pero de acuerdo con la reciente reforma

⁹¹ FRAGA, Gabino, *Op. cit.*, p. 443.

corresponde dicha facultad a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de conformidad con el artículo 122, fracción IV, inciso e). El ajuste anterior tiene por objeto dar congruencia a la reforma en su conjunto, dotando de esta facultad a la Asamblea de Representantes, toda vez que es materia eminentemente local. A partir de noviembre de 1994, la Asamblea puede expedir la ley respectiva, la cual es muy probable que siga lineamientos similares a la actual Ley Orgánica de ese controvertido órgano, y se proceda a su abrogación.

El artículo 104, fracción I B, de la Constitución General, confiere facultad a los tribunales de la Federación para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.

CAPITULO TERCERO

***INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
DEMOCRATICOS EN EL
DISTRITO FEDERAL***

CAPITULO TERCERO

INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DEMOCRATICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

SUMARIO: I. DEMOCRACIA Y ELECCIONES II. LEGISLACION ELECTORAL. A) CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. 1) ORGANOS ELECTORALES Y SUJETOS DE ELECCION, B) DISTRIBUCION DE DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES Y LA CIRCUNSCRIPCION PLURINOMINAL, D) LA REPRESENTACION PROPORCIONAL Y LA MAYORIA RELATIVA EN LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES. 1.- PROCEDIMIENTO, 2.- OBJECIONES AL SISTEMA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. III. EL CONSEJO DE CIUDADANOS COMO FIGURA DE PARTICIPACION CIUDADANA.

El término "democracia"⁹² es en estos días el factor más relevante en las relaciones cotidianas de poder. Su análisis engendra invariablemente acaloradas polémicas; para algunos no es otra cosa más que la bandera y justificación de sus actos; para otros, su ausencia es la causa generadora de la desgracia e inestabilidad en una comunidad; una limitación para continuar ejerciendo el poder, sin embargo, lo cierto es, que en la mayoría de los casos, la expresión ha quedado reducida en el discurso político como la participación de la población en la toma de decisiones.

⁹² El término democracia ha sido y es utilizado para cubrir una amplia gama de regímenes políticos, algunos de los cuales son antiguos y experimentados; otros son relativamente nuevos. Pero también se puede decir que el término democracia es, además, un término multívoco, ya que unas veces es utilizado para referir una forma de Estado, otras para designar una forma de gobierno e incluso para calificar a una forma de vida. PATIÑO CAMARENA, Javier. "Derecho Electoral Mexicano". UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p. 11.

La democracia entendida a partir de sus raíces etimológicas como el poder del pueblo⁹³, guarda una connotación distinta en la actualidad comparándola con la Grecia clásica; la evolución en la condición de los derechos del hombre así lo hace suponer. Para el maestro Montero Zendejas después de hacer un recorrido del fenómeno democrático por la historia de la humanidad concluye diciendo: *"la democracia griega no es la democracia moderna"*⁹⁴.

Andrés Serra Rojas señala que la democracia *"es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones"*⁹⁵.

Maurice Duverger, destacado politólogo en el ámbito internacional ha realizado una serie de estudios en relación a la democracia, en una forma singular y clara describe esta aspiración de los pueblos con una connotación que incide con gran peso en lo electoral⁹⁶. En su exposición, considera la elección de los gobernantes como elemento indispensable para la democracia, esta elección aparece entonces como un elemento primordial en el configuración del fenómeno político democrático.

Justifica su postura en forma elocuente, afirmando:

"Las elecciones competitivas, en las cuales los ciudadanos escogen entre varios candidatos, son la piedra angular de la democracia. Si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás, salvo que haya sido elegido por ellos para

⁹³ SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia Política", 9ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 591.

⁹⁴ MONTERO ZENDEJAS, Daniel. "Estado, democracia y partido", B. Costa-Amic Editor, México, 1979, p. 48.

⁹⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.* p. 591.

⁹⁶ Duverger afirma que *"La elección es la base del modelo democrático. Es un procedimiento de designación de los gobernantes opuestas a la herencia o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos"*. DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", 6ª ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1984, p. 72.

*hacerlo. Así todo poder debe descansar en la elección*⁹⁷. Cuando decimos que el Distrito Federal en México es una excepción al resto de las entidades federativas, es, entre otras cosas, porque repercute en los ciudadanos que se ven imposibilitados para elegir directa y exclusivamente a sus autoridades.

Uno de los elementos de la democracia implica la participación del pueblo en la designación de los titulares de los órganos de gobierno y analizando las reformas constitucionales observamos que hay un avance pero no el deseado, concluyendo que sigue existiendo una manipulación por parte del Ejecutivo Federal en la ciudad mas importante del país. Es conveniente dar una mayor participación a la ciudadanía, consultar su opinión tal vez por plebiscito o referéndum.

*"Hemos insistido que a nuestro juicio la democracia es el medio más poderoso y eficaz para la legitimación del poder y que sin ella el Estado no sería sino una horda de ladrones, de aprovechados audaces o de parásitos ocasionales"*⁹⁸.

Tal parece que en la actualidad el discurso de la democracia se ha quedado anquilosado en la idea de elección de los titulares o integrantes de los órganos de gobierno⁹⁹, es fácil advertir la enorme influencia que ejerce una elección limpia y transparente para calificar a un pueblo de democrático o no. Aquella vieja idea de la democracia como el gobierno del pueblo para el pueblo se restringe en el origen de los gobernantes más que en su acción, si tomamos como acertada la posición de Duverger es para el efecto de percibir tan solo una fase del proceso democrático.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.*, p. 593.

⁹⁹ "Elecciones, democracia, proceso electoral y sufragio, son prácticamente sinónimos; unos derivan de otros; por ejemplo, fruto de la democracia es todo proceso electoral, el cual implica el desarrollo del debate ideológico, la contienda en que los ciudadanos expresan su voluntad política, culminando con el voto". ROSSEL, Mauricio. *"La reforma política en México y el Tribunal Federal Electoral"*, Editorial Joaquín Porrúa, México, 1988, p. 63.

Pero ni siquiera la elección por sí misma consigue la democracia representativa, se requieren de elementos que la hagan consistente: propiciar una cultura política en la ciudadanía y en los partidos políticos emanada de los principios de libertad e igualdad para propiciarse por cualquier medio su desarrollo y bienestar, siempre y cuando el medio no implique una amenaza a la seguridad y orden público. En este orden de ideas, será el consenso y reconocimiento de la población, producto de la concurrencia de factores socioeconómicos, una cultura política desarrollada y acorde al momento histórico que se vive, lo que determine la democratización de una comunidad y sea reflejada en el mejoramiento de vida, servicios públicos, oportunidades de superación y convivencia, con una participación popular sin condiciones previas ni límites en el tiempo.

Javier Patiño Camarena¹⁰⁰ sostiene que las bases fundamentales de la democracia son:

- 1) El principio de la soberanía del pueblo.
- 2) El principio de la separación de poderes.
- 3) La estructuración de un sistema representativo.
- 4) El establecimiento de un régimen de partidos políticos.
- 5) Reconocimiento y respeto de los derechos tanto de la mayoría como de las minorías.
- 6) Reconocimiento y respeto de los derechos del hombre o garantías individuales.
- 7) Reconocimiento y respeto de los derechos sociales o garantías sociales.
- 8) El principio de supremacía constitucional.

El caso de la organización política del Distrito Federal sugiere una profunda reflexión para dar soluciones en una ciudad densamente poblada. Buscar con cautela formas de equilibrio de gobierno sin trastocar los ideales democráticos, prestación de servicios,

¹⁰⁰ PATIÑO CAMARENA, Javier. *Op. cit.* pp. 13-18.

governabilidad y estabilidad de los pueblos es tarea de todos, y el derecho representa un papel fundamental en ese proceso.

I.- LEGISLACION ELECTORAL

A) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

El aspecto electoral es de los pocos que no legisla la Asamblea de Representantes, por lo tanto queda reservada a la federación. Es así que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) tiene aplicación para toda la federación en los procesos de elección de Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión, y además en los procesos electorales del Distrito Federal, únicamente en lo que concierne a la integración de la Asamblea de Representantes.

Podemos decir que la legislación electoral del Distrito Federal no está unificada, sino dispersa en varios ordenamientos; mientras que la elección del Jefe del Distrito Federal se contempla en la Constitución y se reglamenta en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; la de Asambleístas la detalla el COFIPE, y la elección de los consejeros ciudadanos en el Estatuto de Gobierno y la Ley de Participación ciudadana.

El Libro Octavo del COFIPE dispone el procedimiento de elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de este ordenamiento se pueden deducir algunos principios electorales:

a) Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano.

b) El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

c) Para la integración de la Asamblea de Representantes se emplea el sistema mixto de elección: mayoría relativa y representación proporcional.

d) La calificación de las elecciones de asambleístas corresponde al Consejo Distrital, conformado mayoritariamente por consejeros ciudadanos.

1.- Organos electorales y sujetos de elección

En el Instituto Federal Electoral se ventilan los procedimientos para la elección de Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, esto es, materia eminentemente federal. Pero la elección de los asambleístas también se ve regulada completamente por este ordenamiento jurídico, y así aprovechada la infraestructura material y humana de ese órgano electoral, máxime cuando se verifican simultáneamente elecciones federales para elegir diputados y asambleístas.

Al igual que en los Estados, en esta entidad opera la delegación del Instituto Federal Electoral integrada por:

- a) Junta Local Ejecutiva;
- b) El Vocal Ejecutivo; y
- c) El Consejo Local.

La Junta Local Ejecutiva del Distrito Federal se integra por:

- a) Vocal Ejecutivo;
- b) Vocal de Organización Electoral;
- c) Vocal del Registro Federal de Electores;
- d) Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica; y
- e) Vocal Secretario.

Esta Junta funciona permanentemente y es presidida por el Vocal Ejecutivo.

Los Consejos Locales funcionan solamente durante el proceso electoral federal y se integran por:

- a) Dos consejeros que serán el Vocal Ejecutivo y el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva.
- b) Seis consejeros ciudadanos.
- c) Representantes de los partidos políticos nacionales.

En este Consejo Local los únicos que tienen voz y voto en las decisiones son los seis consejeros ciudadanos y el Vocal Ejecutivo que en este consejo funge como Presidente del mismo. Los demás señalados, incluso los vocales no incluidos en el Consejo participarán con voz pero sin voto.

La Junta Local Ejecutiva tiene a su cargo funciones administrativas de menor importancia respecto del Consejo como son las de supervisión, presentar informes, recepción de documentación, etcétera; mientras que el Consejo Local es el órgano donde reside el poder de la delegación del IFE, dado que entre otras atribuciones está la de efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales.

El COFIPE dispone que en los distritos electorales uninominales el Instituto Federal Electoral contará con los siguientes órganos distritales:

- a) La Junta Distrital Ejecutiva;
- b) El Vocal Ejecutivo; y
- c) El Consejo Distrital.

La organización, integración y funcionamiento son similares a los de los órganos locales, con la salvedad de que el Consejo Local efectúa el cómputo distrital y la declaración de la validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.

De todo lo anterior se desprende que son los procedimientos electorales de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así

como los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal los que prevé el COFIPE. Una inadecuada política de técnica legislativa da lugar a que existan diversos ordenamientos en torno al mismo tema de la elección de los mal denominados "órganos locales de gobierno del Distrito", incluso de los consejeros ciudadanos.

B) Distribución de distritos electorales uninominales y la circunscripción plurinominal

De acuerdo con la Constitución General de la República el territorio nacional se divide para efectos político electorales en trescientos distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones plurinominales. El criterio para la demarcación de los primeros, señala el artículo 53 de dicho ordenamiento, es el resultado de dividir la población total del país entre los distritos señalados, tomando en consideración en cada entidad federativa el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Partiendo de esa disposición se asignaron al Distrito Federal cuarenta distritos electorales uninominales. Se destaca que en el artículo 346 del COFIPE establece que la demarcación de los cuarenta distritos electorales uninominales para la elección de los miembros de la Asamblea, será la misma en que se divide el territorio del Distrito Federal para la elección de los diputados federales al Congreso de la Unión, electos por el principio de mayoría relativa.

En este precepto se observa como una situación que está condicionada a la variante de la población en el territorio mexicano, se incorpora en la ley. Nada asegura que en un tiempo corto la distribución de los 300 distritos electorales uninominales continúe guardando la misma proporción de 40 para esta entidad y 260 para el resto del país.

El padrón electoral se integra con el número de solicitudes individuales de los ciudadanos para inscribirse en el Catálogo General de Electores, en que conste firma, huella digital y fotografía de los mismos. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar¹⁰¹. De este modo, se explica el por qué con frecuencia varían las cantidades entre el padrón electoral y la lista nominal.

En el siguiente cuadro se señalan las cifras actualizadas a los primeros días de septiembre de 1995, del padrón electoral y las listas nominales de cada uno de los cuarenta distritos electorales uninominales en el Distrito Federal.

DISTRITO	TOTAL LISTA NOMINAL	TOTAL PADRON
1	57,627	59,236
2	71,784	73,694
3	71,948	74,055
4	72,584	74,493
5	60,142	61,466
6	60,941	62,740
7	69,198	70,454
8	90,405	92,291
9	69,989	71,039
10	235,125	242,608
11	70,455	71,617
12	70,123	72,264
13	67,751	69,093

DISTRITO	TOTAL LISTA NOMINAL	TOTAL PADRON
21	163,837	166,727
22	219,887	223,340
23	238,812	245,454
24	392,223	401,964
25	143,047	145,727
26	277,199	282,150
27	314,991	322,590
28	160,409	165,469
29	79,716	80,952
30	94,687	97,166
31	124,332	126,770
32	68,198	69,578
33*	52,438	53,751

¹⁰¹ Cfr. Artículos 142, 145 y 155 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14	87,540	88,864
15	142,632	145,211
16	82,922	84,151
17	85,848	87,168
18	68,539	69,940
19	91,098	92,435
20	114,050	116,239

34	116,056	119,665
35	74,412	76,397
36	98,881	101,111
37	112,002	113,520
38	250,110	255,177
39	99,259	101,082
40**	626,348	642,319

TOTAL EN LISTA NOMINAL: 5,447,465

TOTAL EN PADRON ELECTORAL: 5,569,967

Del cuadro anterior se puede apreciar la irregularidad con que se encuentran demarcados los distritos electorales uninominales en el Distrito Federal; hay una distribución que no corresponde proporcionalmente a la población en la entidad.

Si tomamos como base los extremos, observamos que en el distrito 33 se encuentran inscritos 52,438 ciudadanos en la lista nominal y 53,751 en el padrón electoral, que es el distrito que menos tiene; mientras que en el 40 son 626,348 y 642,319 ciudadanos registrados en la lista nominal y padrón electoral, respectivamente.

La relación debiera ser de uno a uno por cada distrito, pero en este caso es de 1 a 11.94, lo que revela que el voto de los ciudadanos del distrito 33 vale casi doce veces más que los ciudadanos del distrito 40. Situación que genera inequidad en la conformación, tanto de los diputados al Congreso de la Unión como de los integrantes a la Asamblea de Representantes, por ello es urgente una redistribución en la capital que equilibre a los población con derecho a votar.

CIRCUNSCRIPCION PLURINOMINAL

Expresa el artículo 346 del COFIPE que para la elección de los veintiséis representantes de la Asamblea por el principio de

representación proporcional, se constituye una circunscripción plurinominal que será el territorio del Distrito Federal.

Cabe destacar que la nomenclatura de distrito y circunscripción es meramente convencional, ambas significan lo mismo, son una demarcación territorial para fines electorales, lo que las hace diferente es el adjetivo de uninominal y plurinominal; la primera se refiere a que se otorgará una sola constancia a quien obtenga mayoría del total de votos en ese distrito para ocupar un asiento en la Asamblea de Representantes, y la plurinominal debe su denominación a que serán varios los candidatos quienes accedan al cargo de asambleístas, después de haber computado el porcentaje de votos y determinado el porcentaje que corresponde a cada partido de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

La permanencia prolongada de las demarcaciones en los distritos electorales uninominales crea una desigualdad en el voto; siempre han sido constantes las migraciones que difícilmente logran un equilibrio entre emigración e inmigración dentro de una comunidad, esto aunado con el acelerado crecimiento de la ciudad de México en los límites con los Estados colindantes. Es urgente crear mecanismos legales para distribuir con frecuencia la delimitación de los distritos electorales uninominales.

D) La representación proporcional y la mayoría relativa en la Asamblea de Representantes

El párrafo primero y segundo de la fracción III del artículo 122 constitucional establece:

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

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán

cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados.

En la elección de los integrantes a la Asamblea de Representantes se observa que existe un sistema electoral mixto, predominantemente mayoritario, con la concurrencia del sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional, este último viene a atemperar la sobrerrepresentación que ocasiona el primero

Atendiendo a la forma en que se integran las listas de la circunscripción de esta entidad, origina que sea catalogado como un sistema electoral con listas cerradas y bloqueadas, debido a que por una parte, no existe la oportunidad para que los ciudadanos propongan candidatos a las listas, y por la otra, se les niega el acceso a participar en la elaboración del orden de las mismas, orden que asegura a los primeros a ocupar un asiento en la Asamblea de Representantes, esto en palabras de Antonio de Cabo de la Vega "*contribuye a desarrollar el control de las burocracias de los partidos sobre los candidatos*"¹⁰².

Del total de los 66 asambleístas, el porcentaje correspondiente a cada sistema es el siguiente:

- Mayoría Relativa (40 asambleístas):	60.61%
- Representación Proporcional (26 asambleístas):	39.39%
Total:	66 asambleístas 100.0%

2.- Procedimiento

El procedimiento previsto para la elección de los representantes según el principio de mayoría relativa no requiere mayor explicación, ya que la constancia de asignación de mayoría relativa emitida por el Consejo Distrital tiene los siguientes presupuestos:

- a) Que el partido político participante goce de registro nacional.
- b) Que los candidatos cumplan con los requisitos de elegibilidad señalados por el artículo 347 del COFIPE.

¹⁰² DE CABO DE LA VEGA, Antonio. "Derecho Electoral y Representación", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p. 143.

c) Una vez realizado el cómputo de todas las casillas electorales, aquel partido que obtenga mayor número de votos, sin importar la proporción de votos obtenidos respecto de los demás partidos en su conjunto, será a quien se le asigne la constancia de mayoría relativa.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional, sigue el siguiente procedimiento:

a) Para obtener el registro de su lista de candidatos, el partido deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en los cuarenta distritos electorales uninominales del Distrito Federal.

b) A fin de que el partido político tenga derecho a que le sean atribuidos representantes por este principio, se requiere que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida en la entidad.

c) Fórmula de asignación que establece la ley. Se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

REGLAS GENERALES

a) Ningún partido político podrá contar con más del 63% del total de representantes electos mediante ambos principios.

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Otra de las modificaciones que sufrió la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal para reformar la Constitución en 1993, atañe a este aspecto, en el sentido de que ningún partido político podrá contar con más del 63% del total de representantes electos mediante ambos principios, reduciendo un 2% respecto de la iniciativa ya que la misma mencionaba un 65%, con ello se establece una cuota fija electoralmente

para tratar de equilibrar la participación de todos los partidos políticos y con ello coadyuvar a la democracia.

Las elecciones federales de 1994 arrojaron los siguientes resultados oficiales¹⁰³ para la integración de la Asamblea de Representantes:

Partido	Representantes a la Asamblea del D.F. por mayoría relativa		Representantes a la Asamblea del D.F. por representación proporcional	
PAN	1'150,941	27.01%	1'152,555	27.01%
PRI	1'727,372	40.54%	1'730,514	40.55%
PPS	34,038	0.80%	34,086	0.80%
PRD	901,263	21.15%	902,808	21.15%
PFCRN	53,499	1.26%	53,627	1.26%
PARM	26,748	0.63%	26,790	0.63%
PDM	18,762	0.44%	18,797	0.44%
PT	175,307	4.11%	175,568	4.11%
PVEM	166,079	3.90%	166,308	3.90%
No registrados	6,672	0.16%	6,675	0.16%
Votos válidos	4'260,681	100.00%	4'267,728	100.00%
Votos nulos	115,926	2.65%	116,190	2.65%
Votación emitida	4'376,607		4'383,918	

Nota: En estos resultados se han descontado los votos correspondientes a las casillas anuladas por el Tribunal Federal Electoral.

Los porcentajes se han calculado sobre los votos válidos, con excepción de porcentaje de votos nulos, que se calcula sobre la votación emitida.

De acuerdo a los resultados arriba señalados, así como las fórmulas de asignación de asambleístas por el principio de

¹⁰³ Fuente: Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

representación proporcional la Asamblea de Representantes quedó integrada de la siguiente forma¹⁰⁴:

Partido	Mayoría relativa	Representación proporcional	%	Total
PAN	2	12	21.21	14
PRI	38		57.57	38
PRD		10	15.15	10
PT		2	3.03	2
PVEM		2	3.03	2
Total	40	26	100.0 0	66

OBJECIONES AL SISTEMA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.

a) Dispersión de los ordenamientos que norman la elección del Jefe del Distrito Federal, asambleístas y consejeros ciudadanos.

b) No existe ningún mecanismo para actualizar la distribución y demarcación de los distritos electorales uninominales, lo que provoca desigualdades en el voto.

c) El escrutinio proporcional se basa en el sistema de listas cerradas y bloqueadas, lo que niega la elemental participación ciudadana en la designación de los candidatos a la lista regional, o bien, a la elaboración en el orden de las mismas.

d) El principio de la no reelección inmediata resulta antidemocrático en estos tiempos.

e) La limitante a los partidos políticos locales que deseen participar en el proceso electoral a Asamblea de Representantes.

¹⁰⁴ Fuente: Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

II.- EL CONSEJO DE CIUDADANOS COMO FIGURA DE PARTICIPACION CIUDADANA

Al inicio de este capítulo se puso de manifiesto cómo contribuye al fortalecimiento de la democracia la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de las autoridades del Estado, considerando al ciudadano como sustento de todo poder público. El artículo 122 constitucional dispone que en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, se determinarán las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos, con las siguientes atribuciones:

- Intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso,
- Consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes.

El mencionado precepto también señala que la Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

Antes de iniciar con el estudio de esa disposición, señalaremos que una de las últimas modificaciones que se realizaron a la iniciativa presidencial de 1993 para reformar la Constitución, es la relacionada con la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, algo que no se mencionaba en la iniciativa, además que aumentan las facultades del propio Consejo de Ciudadanos respecto de la iniciativa, se quiere tal vez que no tenga el mismo resultado o desenlace que el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y que sus resoluciones tengan una mayor fuerza. El texto de la iniciativa sometida a consideración del Congreso de la Unión al respecto, señalaba:

"e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para la evaluación de

programas y la gestión de acciones de la Administración Pública del Distrito Federal en cada demarcación,"¹⁰⁵.

Ahora bien, la fuerza con que actuará el Consejo de Ciudadanos, que en un principio presupone ser un excelente intento por reivindicar las relaciones de los ciudadanos frente a los gobernantes, se viene abajo cuando, no por la experiencia presente o pasada de organizaciones de esta naturaleza, sino por disposición de la ley, señala que las opiniones que se emitan respecto de los programas que sean sometidos a consulta no tendrán carácter vinculatorio para las delegaciones, en todo caso, los titulares de las mismas informarán por escrito al respecto¹⁰⁶.

La coexistencia de la Asamblea de Representantes y del Consejo de Ciudadanos refleja la incapacidad de dotar a la ciudadanía de auténticos órganos de representación, gestión y participación de la primera. Consideramos que la permanencia paralela de estos dos órganos no tiene sentido, tiene un trasfondo político de compensar la ausencia de elección directa del gobernante exclusivo de la ciudad, y autoridades delegacionales. Significa crear dos estructuras de representación; la primera con una insuficiencia para intervenir eficazmente en la problemática de la comunidad, que bien, debiera ser su principal tarea; y la segunda, se presenta como un incipiente supervisor y gestor. Bien podría plantearse que emanado de una estructura político administrativa surgida de la propia Asamblea de Representantes, sus miembros organizaran programas de trabajo dirigidos a satisfacer ágil y eficazmente las demandas inmediatas de la ciudadanía, de las que se lograran decisiones vinculatorias para las autoridades delegacionales o del Jefe del Distrito Federal..

Consideramos que esta postura es suficiente para negarle toda validez a dicho Consejo, después de lo cual, el análisis de la elección de

¹⁰⁵ Iniciativa de Decreto por el que se reforman varios preceptos constitucionales en materia del Distrito Federal. Presidencia de la República, 5 de julio de 1993.

¹⁰⁶ Cfr. Artículo 130, in fine, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

sus miembros es irrelevante, que por cierto despertó más polémica que las propias atribuciones de ese órgano y ha generado una erogación innecesaria para las condiciones económicas imperantes en este año, además del desgaste político que conlleva un proceso de esa naturaleza. Órgano al que no se le concede el carácter de autoridad ni de administrador, sino de mero gestor.

Otro problema que enfrenta hoy esta figura es, la ausencia de una participación directa de los partidos políticos en su conformación. La determinación gubernamental para integrar los Consejos de Ciudadanos refleja una desvalorización de los partidos políticos, con la intervención de ajenos, o bien, que se hacen pasar por instancias o mecanismos de participación autónoma.

El artículo 40 de la Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal¹⁰⁷ preceptúa que la organización y vigilancia de la elección de Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, estará a cargo de un órgano autónomo de carácter temporal que se denominará Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos, que funcionará con un Comité Central y un Comité para cada Delegación del Distrito Federal. En el Comité Central y el Delegacional, de acuerdo con los artículos 42 y 43 del mismo ordenamiento habrá un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto. Esa es toda la participación de los partidos políticos en el proceso de selección de los consejeros ciudadanos, cabe recordar que la constitución dispone que "La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos". Recientemente se planteó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar la constitucionalidad de la Ley en comento respecto a la participación de los partidos políticos.

¹⁰⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995. Secretaría de Gobernación.

De lo que no hay dudas es la confusión que se presenta, en el sentido de que si la integración del comité central y los delegacionales, entre otros miembros, con un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto, es suficiente para considerar que esas organizaciones políticas "participan", tal y como lo dispone la Constitución. De ser afirmativo el planteamiento, entonces deberemos entender que el sólo hecho de contar con voz, pero no con voto, es suficiente para determinar una participación.

Es un error esta fórmula, lleva a disfraces, se aplica el lema de que llegó la hora del ciudadano, cuando lo que hace falta es el fortalecimiento del sistema de partidos, es claro que ante la pluralidad social, los partidos no cubren todas las expectativas. Si se requieren de mecanismos que coadyuven con los partidos políticos, con esta nueva disposición se debilita con los mismos, en aras de la participación ciudadana, va en contra del fortalecimiento propio de la vida de partidos.

Fortalecer en todo el sistema de partidos políticos y la representación de los mismos¹⁰⁸, pero se requiere que se transformen los partidos, el clientelismo deforma la imagen de los partidos, reglas que puedan permear a la ciudadanía. Se trata de una democracia que pueda permear a la sociedad.

Se pueden crear sistemas de representación en que ambos coadyuven, sin hacer una apología de la representación de los ciudadanos. Los partidos políticos deberían proponer candidatos, como

¹⁰⁸ Jorge Mario García Laguardia sostiene que se ha dado en nuestra vida republicana, una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y en el comportamiento electoral. En todos los países, con características propias, se llama la atención hacia aspectos institucionales y se propugna por reformas en el sistema electoral orientados a objetivos específicos en cada país; superar una hipotética ingobernabilidad; fortalecer el sistema de partidos; terminar con el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias y bloqueó la expresión de la oposición; o evitar una polarización ideológica que impide coaliciones estables. Estas características nacionales, condujeron a diversas soluciones, pero todos los experimentos se realizaron dentro del marco de un objetivo común; la búsqueda del régimen democrático. "Proceso electoral y regímenes políticos", Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1989, p.11.

se hace en cualquier elección, creemos que no hay impedimento para que así se haga. El plebiscito y el referéndum en los partidos y el gobierno en general es saludable y favorece la confianza de los ciudadanos.

CAPITULO CUARTO

***INVIABILIDAD DEL REGIMEN
MUNICIPAL A LA LUZ DE LOS
SERVICIOS PUBLICOS***

CAPITULO CUARTO

INVIABILIDAD DEL REGIMEN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL A LA LUZ DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

SUMARIO: I. POLITICA Y SOCIEDAD EN EL DISTRITO FEDERAL. A) DEMOCRACIA Y SERVICIOS PUBLICOS. II.- LA DEMANDA DE MUNICIPALIZAR AL DISTRITO FEDERAL, UN RETO PARA CONJUGAR SERVICIOS PUBLICOS Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. III. EL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL. A) CONSIDERACIONES PRELIMINARES, B) INCOMPATIBILIDAD DE ESTE REGIMEN EN LA ACTUALIDAD. IV. LAS COMISIONES METROPOLITANAS. V. SEGURIDAD PUBLICA Y DERECHOS HUMANOS, A) POLICIA JUDICIAL Y EVENTUAL VIOLACION A LOS DERECHOS HUMANOS; B) COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

I.- POLITICA Y SOCIEDAD EN EL DISTRITO FEDERAL

Indudablemente el Distrito Federal es una ciudad que ha concentrado no solo el poder político, sino que también proporcionalmente gran parte de la población nacional, riqueza, cultura, tecnología. Ha sido el escenario de los más importantes acontecimientos históricos en nuestro país, todo lo anterior, en su conjunto, deriva en otros rubros que lo colocan como el número uno frente a los Estados en consumo, información, delincuencia, educación, etc.

El notable jurista Jorge Carpizo estima más allá de lo jurídico que *"El Distrito Federal mexicano es en varios aspectos la porción territorial más importante del país: es la más poblada, pues en él habita aproximadamente la séptima parte de la población total; es la*

*más industrializada; es el centro financiero del país; el asiento de los poderes federales y, por tanto, el corazón político de todo el Estado mexicano; constituye el primordial núcleo cultural donde se encuentra la Universidad Nacional, la más grande del país y de la cual dependen los principales institutos de investigación; en él están los mayores teatros, las orquestas sinfónicas, los cuerpos de ballet, etcétera*¹⁰⁹.

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

*"La macrocefalia que padecemos se debe no solamente al incremento natural, alarmante, de la población, que se viene atendiendo ya a través de una política de planeación familiar que, enclavado dentro de un proceso de desarrollo del país, adquiere muy positiva significación, sino, en no escasa medida, a las corrientes migratorias"*¹¹⁰.

Otro factor determinante en la concentración es la marcada centralización, producto de una tendencia unificadora en la organización administrativa. *"La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo"*¹¹¹. Las causas que generan este fenómeno son de tipo político, económico y social, aunque el primero es determinante en el caso que nos ocupa.

¹⁰⁹ CARPIZO, Jorge. *"Sistema Federal Mexicano, en los Sistemas Federales del Continente Americano"*, UNAM, México, 1972, p. 530.

¹¹⁰ SAYEG HELU, Jorge. *"La Creación del Distrito Federal"*; Primera Edición, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 1991, p. 109.

¹¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 116.

El gobierno federal destina considerables recursos al Distrito Federal, los cuales son utilizados para el mejoramiento y subsidio de los servicios públicos de la entidad, ocasionando esto un atractivo para los habitantes de los demás Estados, puesto que los beneficios provocan expectativas de progreso, situación que se aprecia en el nivel de vida comparado con la mayoría de los Estados de la República. *"Mientras el Distrito Federal y los demás Estados del norte alcanzan niveles de vida superiores al promedio nacional, en proporción que va del 35% al 100% en contraste Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Hidalgo, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas tienen niveles de vida inferiores en dos terceras partes a los de del promedio nacional"*¹¹².

Los datos estadísticos oficiales según el XI Censo de Población y Vivienda, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática revelan que en 1990 de 81'249,645 habitantes en todo el país, 8'235,744 pertenecen al Distrito Federal¹¹³, es decir el 11% de la población total del país radica en la capital. Aunque las cifras arrojadas por el INEGI fueron duramente cuestionadas, por creerse que desde hace varios años la población capitalina rebasaba este número¹¹⁴, es de igual modo alarmante la concentración en una superficie aproximada de 1,483 kilómetros cuadrados.

Un punto controvertido en torno a la capital mexicana ha sido siempre el tema de la democracia. Aunque el título de este trabajo sugiere un análisis eminentemente jurídico del actual Distrito Federal,

¹¹² GONZALEZ CASANOVA, Pablo. *"La Democracia en México"*, 6ª ed., Ediciones Era, México, 1974, p.

130.

¹¹³ Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

¹¹⁴ Aunque no son datos oficiales, ya se manejaban cifras mayores previo al censo, v.g. A principios de 1990 Daniel Moreno estima que la población mexicana supera a los diez millones de habitantes, MORENO DIAZ, Daniel, Op. cit., p. 338. Según Ignacio Burgoa en 1986 el elemento humano en el Distrito Federal asciende a quince millones de habitantes, BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *"Derecho Constitucional Mexicano"*, 8ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, p. 926. Para Pedro Emilio Hernández Gaona en esta Entidad viven dieciocho millones de personas. *"75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 213.

es imposible abstraernos de la realidad política y social si pretendemos comprender el por qué de su actual estructura y organización

A) DEMOCRACIA Y SERVICIOS PUBLICOS

En el capítulo tercero de este trabajo se expuso que la eficacia del proceso electoral no es suficiente para calificar de democrático o no a una comunidad. La elección del gobernante es un presupuesto de aceptación popular para ser gobernados, ella implica que de manera consciente y de acuerdo la valoración de propuestas se decidió por mayoría quien los representaría ante el exterior; gobernaría y administraría dentro de su territorio.

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

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

"Si todos decidimos darnos normas y elegimos a alguien para que vigile el cumplimiento de ellas y lo dotamos de poder suficiente para

*que pueda obligarnos a respetarlas, corremos el riesgo de que el elegido, embriagado de poder, abuse de él, nos someta y acabe con nuestra libertad*¹¹⁵.

Ahora bien, la ausencia del proceso electoral que acarrea el problema del gobernante ilegítimo y por lo tanto ilegal, por no existir leyes previas que así lo contemplen o ir en contra de las mismas, no implica forzosamente un gobernante que deje de satisfacer los intereses colectivos de los gobernados, sino por el contrario, hay ocasiones que estas acciones pueden obrar en favor de su legitimidad.

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

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

Los servicios públicos¹¹⁶ son la materialización de la actividad de los gobernantes, inciden directamente en los ciudadanos. La seguridad,

¹¹⁵ Manual del Juicio de Amparo. Instituto de Especialización Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Primera Edición. Editorial Themis. México, 1991. Pág. 7.

¹¹⁶ El servicio público es una coordinación, o conjunto de actividades jurídico-administrativas, financieras y técnicas que organizan el Estado o las Corporaciones autárquicas, por pertenecer a su iniciativa, encaminadas a satisfacer económicamente necesidades públicas, de una manera regular y continua. ALVAREZ-GENDIN, Sabino. "*Tratado General de Derecho Administrativo*", tomo I, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1958, p. 475.

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal define al servicio público como la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el

empleo, esparcimiento, transporte, justicia y otros beneficios dependen en gran medida de la calidad de los servicios públicos que se presten. En última instancia al ciudadano común le preocupa más la pavimentación de su calle o el servicio continuo de agua potable que el que determinado candidato obtenga la mayoría de votos, aunque en algunos momentos se desborden las pasiones en los periodos previos y posteriores a la jornada electoral.

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

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

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

Un gobernante llega al poder bajo el principio de legalidad si se acataron las normas de derecho electoral, en cuanto a los requisitos de elegibilidad, preparación del proceso, jornada comicial, calificación

fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público. La declaración oficial de que determinada actividad constituya un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.

electoral y demás actos posteriores, o incluso, si dentro de las leyes se prevé un proceso considerado como antidemocrático pero se cumplen con esos preceptos normativos.

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

El requerimiento de servicios públicos es amplio e inagotable, no hay límite para su satisfacción, por lo tanto es una demanda permanente y continua que repercute notoriamente en todos los ciudadanos, al grado de llegar a convertirse en un factor decisivo en la estabilidad de gobiernos, llámense democráticos o autoritarios. La historia ha dejado imborrables huellas de levantamientos armados, que tienen su origen en la desigualdad o irregularidad en este rubro de gobierno.

A partir del 15 de noviembre de 1994, fecha en que se instaló la III Asamblea de Representantes, de acuerdo con el artículo tercero transitorio del decreto correspondiente a la reforma constitucional en estudio, contará con la facultad de legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno, entre otros renglones, en materia de servicios públicos y su concesión, facultad conferida anteriormente al Congreso de la Unión.

Además el artículo 122 constitucional establece que: "*Las Leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo*". De lo anterior se deduce que el área de los servicios públicos en

esta entidad puede ser manejada con independencia y autonomía por parte de los mal denominados órganos "locales" de gobierno del Distrito Federal.

El Jefe del Distrito Federal, en su calidad de titular de la Administración Pública del Distrito Federal será el responsable de ejecutar y aplicar las leyes relativas a los servicios públicos dentro de esta demarcación territorial.

II. LA DEMANDA DE MUNICIPALIZAR AL DISTRITO FEDERAL, UN RETO PARA CONJUGAR SERVICIOS PUBLICOS Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El fin último del Estado es el bien público temporal, "*este bien que persigue el Estado y que en él se involucra naturalmente el mejoramiento de su población*"¹¹⁷, se materializa en el rubro de la prestación de los servicios públicos en beneficio de la población, porque a través de éstos los habitantes se encontrarán en posibilidad de desarrollarse dentro de un marco de seguridad y de los medios necesarios para alcanzar su meta individual.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece que la prestación de estos servicios corresponde al propio Departamento, pero el Presidente de la República tiene la facultad discrecional de encomendarla a particulares en calidad de concesión limitada y temporal a quien reúna los requisitos de ley¹¹⁸. Es evidente que ante una ciudad de dimensiones y características como la nuestra, se justifique esta medida, contrariamente a lo que acontece con el Municipio, donde por disposición constitucional, según el artículo 115 los municipios tienen a su cargo servicios públicos de primera necesidad.

¹¹⁷ Porrúa Pérez, Francisco. *Op. cit.*, p. 283.

¹¹⁸ Cfr. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, artículo 22.

Sin embargo, existen otros servicios como el de limpia, policía, ciertas obras públicas en que los delegados son responsables de ellos, lo que no es aplicable en el transporte o la recaudación de impuestos locales. Debido a las características geográficas de las delegaciones, esto es, los límites que separa una de otra, no es conveniente ni posible dejar en manos del titular de la delegación la prestación de todos los servicios públicos que requiera la población.

Principalmente en este renglón de los servicios públicos nos topamos con un obstáculo a la solución de implantar el sistema de municipios en el Distrito Federal. Se ha convertido impostergable la transformación del poder con el objeto de llevar a cabo eficazmente las obras y servicios que reclama la comunidad capitalina.

El restablecimiento del régimen municipal en el Distrito Federal implicaría dejar en manos de sus autoridades algunos servicios públicos, siguiendo el criterio municipal que consagra el artículo 115 constitucional. Además la coordinación a que este artículo hace referencia sería muy difícil en la hipótesis de que una delegación contara con un gobierno dirigido por un determinado partido político y colindara con otro de diferente conformación ideológica; no es muy aventurado prever que en lugar de coordinación hubiera enfrentamientos, sobre todo en las zonas limítrofes, en perjuicio de los habitantes.

Se advierte que una de las ventajas de ser la sede de los poderes federales, pero sobre todo sede del Poder Ejecutivo, la ciudad siempre será objeto de atención y cuidado, que con un Presidente fuerte las decisiones tomadas por éste serán ejecutadas eficaz e inmediatamente.

La Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal enfoca su política de servicios públicos a los renglones siguientes:

- Agua potable.
- Alcantarillado.

- Urbanización.
- Vialidad.
- Transporte colectivo.
- Seguridad pública.
- Protección ecológica.
- Infraestructura urbana.
- Salud.
- Procuración de justicia.

Actualmente en el Distrito Federal y gracias a la centralización de poder, existe una coordinación entre las delegaciones con el objeto de prestar los servicios públicos necesarios en la vida cotidiana de los capitalinos, los cuales probablemente no se pueden calificar de excelentes, pero se hace todo lo posible por desahogar los reclamos de la gran urbe.

*"Municipalizar al D.F. implicaría atomizar la ciudad y los sistemas de prestación de servicios, en un esquema que resulta difícil de imaginar, por notoriamente ineficaz e inoperante. La municipalización exigiría la coordinación de los municipios, a tal extremo, que se anularía su necesaria autonomía. No hay manera de prestar servicios eficaces en el D.F., sino a través de una administración homogénea y uniforme, que sólo una autoridad central puede asegurar"*¹¹⁹.

Indudablemente que la solución al problema no es de la división de la ciudad para fines de representación popular o políticos, sino de mera administración, la cual sólo se puede lograr manteniendo la actual conformación político administrativa bajo ciertas modalidades que garanticen el cumplimiento de los compromisos contraidos, de acuerdo a las nuevas estructura política derivada de las reformas constitucionales en materia del Distrito Federal que aún no entran en vigor completamente.

¹¹⁹ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Op. cit.*, p. 785.

La unidad de gobierno proporciona control sobre las partes territoriales que integran al Distrito Federal, posiblemente vaya en contra de la democracia tradicional¹²⁰, pero no hay que olvidar que existen otros dos poderes desde los cuales, a través de una auténtica representación, autonomía y respeto, los ciudadanos podemos conducirnos en el complejo camino de las relaciones de poder, prescindiendo de la institución municipal en esta entidad.

Es menester prevenir las consecuencias sociales que acarrearía la instauración del régimen municipal en el Distrito Federal. La modificación sugiere necesariamente un cambio a la estructura administrativa, lo que se resentiría principalmente en el renglón de los servicios públicos que presta el gobierno, pues la conformación actual no ha surgido de la mera casualidad o imposición, sino de las condiciones de vida imperantes en la ciudad.

III.- EL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL

A) Consideraciones previas

Nuestro tema trata de dilucidar la compatibilidad de un gobierno municipal en el Distrito Federal. Para llegar a tal propósito es menester partir de las nociones sobre algunas figuras jurídicas, en el capítulo primero se realizó un breve estudio sobre el federalismo y el Distrito Federal. En este sentido, entender al municipio en un esquema propio de la realidad y legalidad nos dará las pautas para sostener una postura.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 constitucional el municipio es la *base de la división territorial y de la organización política y administrativa* en el régimen interior de los Estados. Esta definición legista no es suficiente para describir a la realidad municipal, sólo asume una posición descriptiva del municipio en cuanto a su

¹²⁰ Jaime Cárdenas Gracia señala que el debate político previo a las reformas estuvo empañado por lo que ha designado como falacias jurídicas, dos de ellas son el producto de pensar que la democracia sólo es realizable erigiendo un Estado con municipios y desconocer el fenómeno democrático. "*Anuario Jurídico*", *Op. cit.*, p. 23.

territorio y organización anteponiéndolo como una parte de los Estados en vez de desentrañar su verdadera naturaleza.

Adriano Carmona señala que el municipio es "*una sociedad localizada con el carácter de permanencia en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local con el fin de lograr el bien común de sus integrantes y del Estado al que pertenece*"¹²¹. Esta definición no precisa la verdadera esencia del Municipio, sino más bien trata de explicarlo tomando en consideración algunos de los elementos que están presentes regularmente en esa institución, pero no es factible entender a nuestro objeto de estudio únicamente con las partes que lo integran, culminando en la insuficiencia del conocimiento.

"Efrén Córdova dice que el Municipio es una comunidad natural y espontánea que nace de la imprescindible necesidad de una organización política, jurídica y administrativa y que es reconocida por el Estado y no creado por éste"¹²².

Esta definición es de corte juspositivista, debido a que incorpora el factor "reconocida", se puede decir que tiende a explicar al Municipio sólo en sus orígenes, sin embargo, carece de algunos rubros esenciales, como lo es el gobierno, la finalidad, entre otros.

Reynaldo Pula estima que "*el Municipio es una fracción territorial del Estado o de una provincia, con reconocimiento oficial donde se hayan congregadas numerosas familias que obedecen a las mismas leyes y están sujetos a la acción administrativa de un Ayuntamiento*"¹²³. La anterior definición del Municipio acentúa lo jurídico sobre lo fáctico, aterriza en el mundo del deber ser sin considerar aspectos sociales y teleológicos de la institución en estudio, es incompleta porque no ahonda los temas esenciales de organización,

¹²¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos. Apuntes tomados en su cátedra de Administración Municipal, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado. México, 1994.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ibidem*.

mando, finalidades. Se refiere a los municipios tanto de los regímenes de Estado federal como de Estado Central.

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación publicó un libro sobre "Gobierno y Administración Municipal", proponen una definición del Municipio, que es más que otra cosa una descripción del municipio mexicano, formula una definición con una posición ecléctica de éste al mezclar elementos de las definiciones legistas y definiciones descriptivas, lo hace de la siguiente manera:

"El municipio en México es la institución político- jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo"

Lo loable de esta definición es la tendencia que marca a la elección por medio del sufragio universal de las autoridades municipales, va más allá de las definiciones tradicionales, si consideramos que en su génesis el municipio romano tuvo periodos autocráticos.

Es el tema de la elección directa de los principales funcionarios del gobierno municipal lo que ha generado descontento en el Distrito Federal. Las definiciones de Efrén Córdova y Reynaldo Pula no contemplan la elección de las autoridades, si partiéramos de esta idea no sería difícil encuadrar a las delegaciones dentro de los municipios, debido a que reúnen los incipientes elementos que sugieren dichos juristas.

La reforma constitucional de 1928 es hasta nuestros días el argumento de que a los habitantes del Distrito Federal se haya cercenado sus derechos políticos. Cualquiera que haya sido el motivo que provocó la desaparición de los municipios, con ello se fueron

también los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, de participar directamente en la elección de sus autoridades municipales, ya que al mismo tiempo de derogar las municipalidades, se dan facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relacionado con el Distrito Federal, por tal motivo es un punto de la historia del país que resulta trascendental para el estudio en cuestión, ya que de aquí parten todas las inconformidades planteadas en la actualidad y que se tratan de resolver las reformas constitucionales de 1993.

Demandas de la ciudadanía de la instauración del régimen municipal en el Distrito Federal.

Es importante conocer la postura de los ciudadanos que habitan esta ciudad sobre el tema objeto de nuestro estudio, después de todo somos nosotros los destinatarios de las decisiones de mando, aún las relativas a la estructura y organización del gobierno. Un cambio será necesario y legítimo en la medida que sea solicitado mediante la voluntad popular y beneficie a la colectividad.

Realizando un sondeo de opinión a los habitantes del Distrito Federal se aprecia que gran parte de la población capitalina se muestra con apatía y cierta indiferencia ante la situación político administrativa actual de la capital, específicamente de la ausencia de municipios. No son pocos los que incluso, llegan a desconocer o aceptar ciegamente la actual conformación de esta ciudad y las que resulten con motivo de la iniciación en vigor de la reforma constitucional del 25 de septiembre de 1993.

Las causas son comprensibles si consideramos que muchos de los habitantes de la gran metrópoli no tienen raíces arraigadas por no haber nacido aquí, vienen en busca de oportunidades, otros más han perdido la confianza en alguna solución que pudiera darse al respecto.

Los problemas en que se ven agobiados diariamente los capitalinos les impide reflexionar plenamente la situación política en su comunidad. Se dice que la ciudadanía defensiva se ha politizado porque acude a las urnas a votar, pero eso es todo, hay escasa capacidad de respuesta ante las decisiones de la autoridad; posiblemente encontremos algunos brotes de inconformidad o manifestaciones en apoyo a determinado partido o candidato, lo que dista de ser una representación efectiva. Son comunes las protestas ante una decisión que afecta directamente sus intereses, tal es el caso de la concesión de determinados servicios o autorización de obras en zonas cercanas a sus viviendas, o la propuesta de reubicación de vendedores ambulantes, lo que no sucede con actitudes gubernamentales de mayor envergadura y se traduce en una aceptación de la existencia de delegaciones cuyo titular es nombrado y removido libremente por su superior jerárquico.

De acuerdo con los sociólogos, en una comunidad tan numerosa como lo es nuestra ciudad, están presentes con regularidad divergencias ideológicas entre sus integrantes, sin que ello represente un conflicto generalizado: "*En los grupos más numerosos con poca participación de sus miembros se tolera la divergencia ideológica de las opiniones de sus integrantes*"¹²⁴. Es por esta razón que desde la arista de demandas sociales la implantación de municipios en la Ciudad de México no es una prioridad.

B) Incompatibilidad de este régimen en la actualidad

A consecuencia de la desaparición de los municipios en 1928, se crea el Departamento del Distrito Federal. Esto modifica la estructura política que la Constitución de 1917 había establecido para el Distrito Federal.

En todo lo que va de esta década y hasta la publicación de la reforma constitucional de 25 de octubre de 1993, se hicieron presentes

¹²⁴ AZUARA PEREZ, Leandro. "*Sociología*"; 9ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, p. 223.

las inquietudes de organismos sociales, partidos políticos, juristas destacados y otros sectores de la sociedad con miras a transformar la estructura de gobierno del Distrito Federal, tomando entre otros puntos, la idea de reincorporar la institución municipal en esta entidad. Sin embargo es preciso señalar que la *"propuesta de municipalizar el D.F. resulta antihistórica, ya que refleja la ignorancia de la realidad municipal de nuestro país, no solamente hasta 1917, sino aún hasta nuestros días"*¹²⁵.

El restablecimiento del régimen municipal en el Distrito Federal implicaría dejar en manos de sus autoridades algunos servicios públicos, siguiendo el criterio municipal consagrado por el artículo 115 constitucional. Además la coordinación referida en este artículo sería muy difícil en la hipótesis de que una delegación contara con un gobierno dirigido por un determinado partido político y colindara con otro de diferente conformación ideológica; no es muy aventurado prever que en lugar de coordinación hubiera enfrentamientos, sobre todo en las zonas limítrofes, en perjuicio de los habitantes.

Se advierte que una de las ventajas de ser la sede de los poderes federales, pero sobre todo sede del Poder Ejecutivo, la ciudad siempre será objeto de atención y cuidado, que con un Presidente fuerte las decisiones tomadas por éste serán ejecutadas eficaz e inmediatamente.

Indudablemente que la solución al problema no es de la división de la ciudad para fines de representación popular o políticos, sino de mera administración, la cual sólo se puede lograr manteniendo la actual conformación político administrativa bajo ciertas modalidades que garanticen el cumplimiento de los compromisos contraídos, de acuerdo a la nueva estructura política derivada de las reformas constitucionales en materia del Distrito Federal que aún no entran en vigor completamente.

¹²⁵ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Op. cit.* p. 786.

La unidad de gobierno proporciona control sobre las partes territoriales que integran al Distrito Federal, posiblemente vaya en contra de la democracia tradicional, pero no hay que olvidar que existen otros dos poderes desde los cuales, a través de una auténtica representación, autonomía y respeto, los ciudadanos podemos conducirnos en el complejo camino de las relaciones de poder, prescindiendo de la institución municipal en esta entidad.

Es menester prevenir las consecuencias sociales que acarrearía la instauración del régimen municipal en el Distrito Federal. La modificación sugiere necesariamente un cambio a la estructura administrativa, lo que se resentiría principalmente en el renglón de los servicios públicos que presta el gobierno, pues la conformación actual no ha surgido de la mera casualidad o imposición, sino de las condiciones de vida imperantes en la ciudad.

Actualmente en el Distrito Federal y gracias a la centralización de poder, existe una coordinación entre las delegaciones con el objeto de prestar los servicios públicos necesarios en la vida cotidiana de los capitalinos, los cuales probablemente no se pueden calificar de excelentes, pero se hace todo lo posible por desahogar los reclamos de la gran urbe.

*"Municipalizar al D.F. implicaría atomizar la ciudad y los sistemas de prestación de servicios, en un esquema que resulta difícil de imaginar, por notoriamente ineficaz e inoperante. La municipalización exigiría la coordinación de los municipios, a tal extremo, que se anularía su necesaria autonomía. No hay manera de prestar servicios eficaces en el D.F., sino a través de una administración homogénea y uniforme, que sólo una autoridad central puede asegurar"*¹²⁶.

¹²⁶ OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Op. cit.*, p. 785.

Es muy probable que al examinar esta cuestión del Municipio en el Distrito Federal, incurramos en el grave error de tratar de resolver un problema en el que se involucran formalismos legales e intereses políticos y no atacar el fondo, que consiste esencialmente en dar alternativas de solución viables a la compleja estructura poblacional de nuestra gran ciudad.

IV.- LAS COMISIONES METROPOLITANAS

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la existencia de Comisiones Metropolitanas, como a continuación se transcribe.

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

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

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

"La gran otra demanda en el Distrito Federal fue la de crear la zona metropolitana. La reforma al artículo 122, fracción IX es un tibio ensayo de metropolización. Los problemas que enfrenta la ciudad requerían de una concepción metropolitana más ambiciosa que centralizara las decisiones y desconcentrara su ejecución, y no como se hizo, al dejar a la integración de ciertas comisiones la resolución de problemas metropolitanos capitales. Tal vez, la reforma metropolitana no se abordó porque hubiese significado la modificación de la estructura formal y material del poder en México, al incluir una zona dotada de autonomía y de personalidad jurídica propia, que afectaría

visiblemente la idea de contar en exclusiva con tres niveles de gobierno"¹²⁷.

V.- SEGURIDAD PUBLICA Y DERECHOS HUMANOS

La seguridad pública es una de las aspiraciones más sentidas y anheladas de la sociedad mexicana, responsabilidad que tienen nuestros gobernantes para garantizar la convivencia social, respetando los derechos humanos.

La seguridad en su sentido más general nos dice René González de la Vega, es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, les serán asegurados por la sociedad; es decir, aquella persona está segura en el Estado por tener la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios conforme a las reglas legales. Dicho autor define la seguridad pública como: *"la protección de los seres humanos en comunidad, a partir de los órganos e instituciones del Estado, tanto preventivos como represivos, considerando a éstos, tales como el aparato de justicia, tanto impartidor como procurador y el aparato policial, que conlleva la noción de orden, tanto correctivo como preventivo"*¹²⁸.

La nueva corriente de la seguridad pública la concibe de una forma integral, abarcando aspectos del orden público, mediante acciones encaminadas a la protección de la integridad física y de los bienes de las personas; así como los aspectos de la prevención de los delitos, la investigación y persecución de los mismos.

¹²⁷ CARDENAS GRACIA, Jaime F. *"Actualización Jurídica 1994"*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p. 37.

¹²⁸ GONZALEZ DE LA VEGA, René. *"Obra Jurídica Mexicana"*, editado por la Procuraduría General de la República, México, 1987, p. 15.

Las actividades que en conjunto integran el servicio público de seguridad pública, según Jorge Fernández Ruiz¹²⁹ comprende: la de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de prevención de comisión de delitos; la de prevención de comisión de infracciones a la normatividad de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la de prevención de desastres y siniestros; la de avisos de alarma en casos graves de emergencia; así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros.

La seguridad pública en el Distrito Federal presenta en la actualidad serios problemas; el incremento de los hechos delictivos y las conductas antisociales han rebasado la capacidad de respuesta por parte de las autoridades, debido a la interacción de múltiples y complejos factores, pudiendo señalarse los siguientes:

a) El crecimiento demográfico y urbano acelerados.

b) La grave crisis económica por la que atraviesa el país, provocando falta de oportunidades para satisfacer las necesidades más elementales.

c) Una inadecuada política de prevención del delito.

Los derechos humanos, en su acepción actual, son considerados como el *"conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente"*¹³⁰.

¹²⁹ Además coincide con la doctrina en que los requisitos esenciales del servicio público son: continuidad, regularidad, igualdad y generalidad. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *"Actualización Jurídica"*, Op. cit. p. 54.

¹³⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, tomo II, 4ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Porrúa, S.A. México, 1991, p. 1063.

José Rodríguez y Rodríguez al estudiar los derechos humanos en México, lo hace señalando que es una tarea triste e ingrata porque basta recordar las carencias populares, los anhelos de libertad y los reclamos de justicia e igualdad que motivaron y animaron nuestro pasado, y; por otro lado, remitirse al diario acontecer por todo el país para constatar nuestra lacerante realidad, para darnos cuenta que los puros análisis formales resultan insuficientes e insatisfactorios cuando frente a la letra y al espíritu de la ley contemplamos dicho acaecer cotidiano y, a fin de cuentas, par percatarnos cuán lejos estamos del respeto efectivo y de la plena realización de los derechos fundamentales que nuestra Carta Magna ha consignado¹³¹.

Una acción concreta para superar las deficiencias en el respeto y protección a los derechos fundamentales en el Distrito Federal es la adecuada profesionalización de quienes tienen la responsabilidad de velar por la seguridad pública en la capital.

Ramón Sosa Montes, integrante de la Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal consideró que referirnos a la seguridad pública implica "*hablar del conjunto de normas, medios e instrumentos encaminados a la protección de las personas, de las normas y de los valores que conforman la sociedad*"¹³². Buena parte de esas normas lo constituyen las de carácter penal, los medios e instrumentos para su preservación son encomendados a las autoridades, entre las que se encuentra el Ministerio Público y la Policía Judicial.

Esas instituciones creadas precisamente para hacer efectiva la seguridad pública, requieren en estos tiempos como afirma Miguel Ángel García Domínguez, de moralización, modernización y profesionalización de los órganos de procuración de justicia (Ministerio Público y Policía Judicial); sólo así estarán en posibilidad de cumplir

¹³¹ Cfr. RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. "*Estudios sobre derechos humanos. Aspectos nacionales e internacionales*", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1990, p. 35.

¹³² Fuente: Revista de Análisis y Actualización Jurídica "Acta"; número uno; Editorial Metropolitana, S.A., México, 1990, p. 44.

cabalmente su función de investigar los delitos, identificar a los probables responsables y ejercitar con éxito la acción penal¹³³.

A) Policía Judicial y eventual violación a los derechos humanos

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en vigor, determina que es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus auxiliares directos (Policía Judicial y Servicios Periciales), para cumplir con la función persecutoria de los delitos encomendados por la Constitución Política; dependencia presidida por un Procurador General de Justicia, quien tiene el carácter de representante social, como tal tiene atribuciones para perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, por conducto de sus agentes y auxiliares¹³⁴.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece la competencia y organización de la dependencia para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia¹³⁵.

La representación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la tiene el Procurador General de Justicia y en tal carácter es el responsable de las políticas adoptadas por la Institución para el mejor desempeño de las atribuciones encomendadas

¹³³ Cfr. GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. "La transformación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato", Cromocolor, S.A., México, 1985, p. 13.

¹³⁴ Cfr. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983.

¹³⁵ Cfr. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1989.

B) Atribuciones y su relación con la sociedad

NATURALEZA JURIDICA DE LA POLICIA JUDICIAL

La función primordial de la policía judicial es la persecución de los delitos, interviniendo directamente en la investigación de éstos cuando ya se consumaron o al momento mismo de su comisión.

Del análisis jurídico-teórico de la policía judicial, se desentraña su naturaleza jurídica.

Comenzaremos por la denominación "policía judicial", que tantas confusiones ha ocasionado, porque el calificativo de "judicial" no corresponde precisamente a las atribuciones que se le han conferido ni a la relación de dependencia respecto del Poder Judicial, pudiendo entenderse erróneamente a esta policía como:

- 1) Dependiente del Poder Judicial.
- 2) Como órgano inmediato de apoyo de los funcionarios jurisdiccionales.
- 3) Como órgano constitutivo del aparato jurisdiccional.

Ya el maestro Colín Sánchez ha sostenido que *"... su denominación es impropia, se conserva como una reminiscencia de la etapa anterior a la Constitución vigente, en la que residía en los órganos jurisdiccionales la facultad investigatoria, para cuya realización se instituyó un grupo de empleados a su servicio, encargados de ejecutar y cumplir sus órdenes..."*¹³⁶.

Tras un cuidadoso análisis de esta denominación, Sócrates Santiago Guerra propone que sea modificado por el Policía Técnica Ministerial¹³⁷, en atención a los siguientes razonamientos:

¹³⁶ COLIN SANCHEZ, Guillermo, *Op. cit.* p. 213.

¹³⁷ SANTIAGO GUERRA, Sócrates. *"La profesionalización de la policía judicial del Distrito Federal"*, Tesis para obtener el título de licenciado en Derecho. UNAM, 1993, pp. 58-59.

- Por mandato constitucional se encuentra subordinada a la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.

- La institución del Ministerio Público y la Policía Judicial dependen directamente del Poder Ejecutivo.

- El multicitado cuerpo policial constituye el primer órgano de apoyo del Ministerio Público.

- La función principal que tiene encomendada es específica, la persecución de los delitos, en consecuencia, sus agentes deben ser "técnicos especializados en la investigación de los delitos".

POLICIA Y SOCIEDAD

Si partimos de la idea que la realidad social es uno de los instrumentos indispensables para abordar el tratamiento de los problemas sociales prácticos, y éste es el caso de la procuración de justicia, es menester entonces, conocer esa realidad para poder proponer las posibilidades de solución a la problemática que hemos planteado desde un principio.

La policía judicial del Distrito Federal y la sociedad capitalina tienen un contacto constante y permanente, ya que como bien afirma el maestro Recaséns Siches: "quien se proponga mejorar, reformar, remodelar o corregir cualquier parte o aspecto de su vida social, según determinados criterios de valor, por ejemplo, conforme a la justicia, a la paz, a la utilidad, a la riqueza, a la salud, etc., necesitará además de una idea clara sobre esos valores, también un profundo conocimiento de la realidad social, de los materiales y estructuras concretas de las realidades particulares sobre las cuales va a proyectar su acción reformadora; necesitará conocer las condiciones, leyes y reacciones de esos materiales; necesitará hallar los medios a la vez correctos y eficaces para que su acción tenga el éxito deseado; necesitará hallar las técnicas adecuadas para que su obra sea suficiente, es decir, para que éste logre resultados.." ¹³⁸, siendo esto último el objeto principal que pretende el derecho.

¹³⁸ RECASENS SICHES, Luis. *"Tratado General de Sociología"*, 20ª ed, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 16.

La doctrina nos enseña, que la población desempeña desde el punto de vista jurídico un doble aspecto, como objeto o bien como sujeto de la actividad estatal; el primero se da cuando los hombres que integran la población se encuentran sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder público; en el segundo, como sujeto de la actividad estatal se hace efectiva en cuanto los ciudadanos participan en la formación de la voluntad general, solicitando de sus autoridades la solución de los problemas sociales. Entre otras exigencias vivas de la sociedad capitalina se encuentra el de la seguridad pública, procuración de justicia, respeto a los derechos humanos; una acción viable para mejorar esos rubros lo constituye la capacitación de las diversas corporaciones policiacas, en particular, la policía judicial del Distrito Federal.

Se ha dicho bien que, *"la policía sólo existe dentro de intensa convivencia social. No se muestra en lugares aislados donde la vida humana se desarrolla distanciada. Sin vida social no hay policía, y donde hay convivencia existe posibilidad de desorden"*¹³⁹, por ello se justifica su existencia, para intervenir ante perturbaciones o sus posibilidades en la vida social, de las que pueden afectar cosas comunes. Es así, como la policía se crea en la sociedad y para el orden social.

Paul H. Ashenhust, afirma: "No hay razón alguna para que ningún departamento de policía siga el antiguo sistema de reclutar a sus hombres y enviarlos a la calle a prestar servicio sin preparación adecuada..., la preparación y el adiestramiento son de vital importancia para lograr buenas relaciones públicas..., si se han seleccionado los hombres convenientes y se les ha dado una preparación adecuada, se tiene mucho por adelantado para lograr buenas relaciones públicas..."¹⁴⁰.

¹³⁹ FIORINI, Bartolomé A. *"Poder de Policía"*, 2ª ed. Editorial Alfa, Buenos Aires, 1962. p. 14.

¹⁴⁰ ASHENHUST, Paul H., *"La policía y la sociedad"*, Editorial Limusa-Wiley, S.A., México, 1964, pp. 25-27.

Es del conocimiento general de la ciudadanía que las violaciones más frecuentes en ese rubro son cometidos por los agentes de las diferentes corporaciones policiales; se manifiestan esencialmente en las quejas contra detención arbitraria, tortura, abuso de autoridad, incomunicación, intimidación, lesiones, allanamiento de morada, e incluso homicidio, en los que mayoritariamente se encontraban inmiscuidos agentes policiales¹⁴¹.

Miguel Sarre Iguñiz señala *"el derecho a la seguridad pública forma parte de los derechos sociales, por ello la obligación del Estado es satisfacer ese derecho..., cuando la policía satisface el derecho social a la seguridad pública, respetando los derechos individuales de la población, se convierte en una institución de la causa de los derechos humanos"*¹⁴². Señala además, que los cuerpos de policía no cumplen su misión de promover el derecho a la seguridad pública, si al hacerlo violan los derechos individuales.

Continúa diciendo: *"Violar los derechos individuales con el pretexto de que la policía no tiene otros recursos para desarrollar sus actividades es absurdo. Si no se tienen los medios adecuados al alcance, ya sea para prevenir o para investigar algún delito o falta, la policía sólo está obligada a actuar hasta donde sus posibilidades razonablemente se lo permitan, y no tiene que perjudica a nadie como consecuencia de sus propias deficiencias"*¹⁴³.

Sotelo Regil afirma: *"la seguridad pública, depende en gran medida de la facultad de observación, rápido pensamiento, claro criterio, sano juicio y sobre todo del adiestramiento profesional del hombre encargado de velar por la vida humana y por los intereses de la sociedad"*¹⁴⁴.

¹⁴¹ Cfr. "Dos años y medio en cifras -junio 1990- noviembre de 1992-"; Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p. 14.

¹⁴² SARRE IGUÑIZ, Miguel. *"Guía del Policía"*, 2ª ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p. 7.

¹⁴³ Idem, p. 8.

¹⁴⁴ SOTELO REGIL, Luis F. *"Policía Profesional"*, Editorial Limusa-Noriega, S.A., México, 1989, p. 34.

En el ámbito federal se implementó una programa permanente para dar capacitación al personal de la Procuraduría General de la República y así contribuir al mejoramiento profesional de sus integrantes. Jorge Carpizo, que en 1983 presidía esa institución señala con motivo de su creación:

"Desde el principio de mi gestión determiné claramente que en la capacitación de los servidores públicos de la Institución se encuentra el futuro de la procuración de justicia en México, por lo anterior, en las acciones básicas del programa de trabajo de esta dependencia se estableció como prioridad, la capacitación de los nuevos y actuales agentes federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial. La capacitación de ellos es fundamental para la dignificación de sus carreras profesionales.

Para el logro de estos objetivos se requería de un centro educativo de excelencia que realizara un cuidadoso procedimiento de reclutamiento y selección; que elaborara e impartiera los cursos de formación, actualización, y especialización para los servidores públicos de la dependencia. Con este propósito se creó el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República que partió de la experiencia acumulada por parte del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Entre sus logros se encuentra un sólido programa de selección de personal y la elaboración de planes de estudio más acordes a las necesidades y realidad de nuestro país, que permiten una formación íntegra, dotándolos de los conocimientos, de habilidades necesarias y generando en ello una conciencia mística de servicio y respeto a los derechos humanos¹⁴⁵.

B) COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

La mencionada Comisión constituye un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano¹⁴⁶.

El fundamento legal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de las Comisiones Locales lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 102, apartado B, que a la letra dice:

¹⁴⁵ Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. "Memoria", enero-junio 1993, México, p.11.

¹⁴⁶ Artículo 2º de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga 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. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

Es claro que la creación de dicho organismo corresponde a las legislaturas estatales, sin embargo, nuevamente encontramos en el Distrito Federal la reminiscencia de esa doble función por parte del Congreso de la Unión, es decir, que de acuerdo al artículo constitucional antes citado, el Congreso realiza funciones de legislatura local en el Distrito Federal en relación a la creación del mencionado organismo. De acuerdo con el artículo 122 es facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal legislar en el ámbito local en materia del organismo protector de los derechos humanos.

Siguiendo con su estudio, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como su Consejo son nombrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal y sujeto a la aprobación de la Asamblea de Representantes por las dos terceras partes de sus miembros presentes como un posible contrapeso al Ejecutivo Federal. Muestra palpable del presidencialismo puro en que vive nuestro país. Y tal vez para no dejar a un lado a los órganos de

gobierno locales del Distrito Federal, el artículo 56 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señala lo siguiente:

"El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal enviará un informe anual al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, al Jefe del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

Es conveniente señalar que el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos se integra por diez ciudadanos, hombres y mujeres, que gocen de reconocido prestigio dentro de la sociedad y cuando menos siete de ellos no deberán ocupar ningún cargo, comisión o empleo como servidor público.

Además de la presidencia y del consejo, la Comisión cuenta con visitadurías y la secretaría técnica del consejo que constituyen auxiliares de la presidencia, realizando sus funciones en los términos de la Ley y del Reglamento Interior.

Considero que sería un avance en materia de autonomía si se dejara la facultad de nombrar al Presidente de la Comisión, así como a su consejo al Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes y los informes solo se enviaran al Jefe del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes, buscando con ello limitar un poco las funciones del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión.

Por lo que respecta a sus funciones podemos citar que son simples recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. En estricto derecho no obligan a nadie sus resoluciones, pero a pesar de ello debemos reconocer que en la práctica sus recomendaciones adquieren cierto peso frente a la difusión que se da a sus resoluciones.

CAPITULO QUINTO

***EL DISTRITO FEDERAL EN EL
CONTEXTO GENERAL DEL
DERECHO***

CAPITULO QUINTO

EL DISTRITO FEDERAL EN EL CONTEXTO GENERAL DEL DERECHO

SUMARIO: I. ESTUDIO COMPARATIVO DEL DISTRITO FEDERAL CON LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y MUNICIPIOS. A) ESTADOS, B) MUNICIPIOS. II.- EXCEPCION JURIDICA EXPRESA, A) PARTICIPACION EN EL CONSTITUYENTE PERMANENTE Y FACULTAD DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNION. EXCLUSION DEL ARTICULO 40, 124 Y 133 CONSTITUCIONAL, B) LA GARANTIA FEDERAL, C) DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS (ART. 124 CONSTITUCIONAL), D) LA ACTIVIDAD CREDITICIA. E) OTRAS III. ESTUDIO COMPARATIVO. A) ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, B) VENEZUELA, C) BRASIL, D) ARGENTINA.

I.- ESTUDIO COMPARATIVO DEL DISTRITO FEDERAL CON LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y MUNICIPIOS A).- ESTADOS

La Constitución General de la República considera en su artículo 43, partes integrantes de la Federación a los Estados y al Distrito Federal, se advierte que todos gozan de cuatro escaños en el Senado; así como que las prohibiciones y limitaciones que se establecen para los Estados, son aplicables al Distrito Federal (art. 122).

Las diferencias que se observan respecto del Distrito Federal son las siguientes:

1) Los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (art. 40), lo cual hace que estén posibilitados para darse su constitución y leyes internas.

2) Los Estados adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular (art. 115).

3) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre (art. 115).

4) En los Estados existe un gobernador electo en forma directa (art. 116).

5) La garantía federal está expresamente reservada para los Estados (art. 119), aunque debe entenderse tácita para el Distrito Federal.

6) El sistema de distribución de competencias entre Estados y Federación a que se refiere el artículo 124 se aplica en forma inversa para el Distrito Federal.

7) El poder legislativo y ejecutivo federales no tienen participación en la integración y funcionamiento de los órganos locales de gobierno de los Estados.

8) Las legislaturas de los Estados participan en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución, lo que no sucede con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, actualmente considerada como legislativa.

B) MUNICIPIOS

Cuando tratamos de comparar al Distrito Federal con los Municipios, lo hacemos a partir de las demarcaciones político administrativas en que se divide el primero, es decir las Delegaciones, porque son una aproximación más precisa y aceptable para establecer una relación comparativa entre uno y otro. Analizando la integración, estructura y funcionamiento de las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal y de los Municipios, podemos determinar las siguientes coincidencias:

1.- Ambos son la base de la división territorial y de la organización político administrativa en su Entidad, aunque esta situación queda regulada expresamente para el caso de los municipios en el artículo 115 constitucional, y resulta ser tácita en el caso de las Delegaciones de la capital mexicana, que indudablemente desempeñan ese papel.

2.- Ambos ejercen autoridad sobre los habitantes que se encuentran en las respectivas demarcaciones territoriales.

3.- Tanto los integrantes del Ayuntamiento en los Municipios como los titulares de las Delegaciones políticas son la manifestación de autoridad más cercana a los habitantes.

4.- Ambos tienen a su cargo las funciones más elementales de servicios públicos.

Entre las divergencias apreciadas podemos citar:

1.- El Municipio es una institución que tiene su origen democrático más puro¹⁴⁷, en lo que a la elección de las autoridades se refiere, mientras que en las delegaciones las autoridades llegan a ocupar el cargo por designación de un superior jerárquico.

2.- La temporalidad en el cargo es determinada para las autoridades municipales e indeterminada en el caso de los delegados. Se ha unificado el periodo de tres años en toda la República para la duración de los principales funcionarios del Ayuntamiento, mientras que los delegados no son designados para cubrir un tiempo predeterminado.

3.- El principio de la no reelección relativa opera para los miembros del Ayuntamiento; lo que no sucede con los delegados.

¹⁴⁷ TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano"; 16ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, p. 153.

4.- El Ayuntamiento, autoridad del Municipio, es un órgano colegiado¹⁴⁸, mientras que la delegación no lo es, aunque cuenta con una estructura de organización y colaboración.

5.- Las funciones de gobierno y administración son más amplias para las autoridades municipales que para los delegados.

6.- El Municipio tiene facultad para administrar libremente su hacienda y obtener otros ingresos derivados de la prestación de servicios, participaciones federales y percepción de contribuciones por concepto de la propiedad inmobiliaria, en tanto que las delegaciones se encuentran en una situación de dependencia frente al titular del gobierno del Distrito Federal.

7.- Las delegaciones en el Distrito Federal son distintas en su estructura territorial con los municipios que conforman los Estados de la Federación, ya que en éstos últimos es frecuente ver que entre un municipio y otro existe superficie de terreno sin población que requiera de la prestación de servicios públicos, la distancia que los separa generalmente son terrenos de cultivo o extensos baldíos, mientras que la separación territorial entre las delegaciones se fija en numerables casos por calles.

II.- EXCEPCION JURIDICA RESPECTO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

A) Participación en el Constituyente Permanente y facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión.

La expresión "Constituyente Permanente" se emplea doctrinalmente para identificar al procedimiento de reforma

¹⁴⁸ QUINTANA ROLDAN, Carlos. "*Administración Municipal*"; Apuntes tomados en su Cátedra en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., México, 1994, p. 32.

constitucional¹⁴⁹, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 de la Carta Magna. La característica que marca la diferencia con las reformas a las leyes ordinarias federales y por lo cual se considera formalmente una Constitución rígida, es la aprobación de una mayoría calificada de los miembros del Congreso, es decir, dos terceras partes de los individuos presentes, así como la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

En el caso que nos ocupa, al matizar como "legislativa" a la Asamblea de Representantes, el legislador se ha olvidado de abrirle un espacio para participar en el proceso de reforma constitucional, toda vez que no lo contempla en el citado precepto.

Si la definición, organización y estructura político-administrativa del Distrito Federal tiene su fundamento en la Constitución General de la República, y para su reforma no interviene en la discusión la Asamblea de Representantes, no es congruente que solamente participen las legislaturas de los Estados y no la Asamblea del Distrito Federal en la aprobación de aquellas modificaciones que pueda sufrir la Ley Suprema con relación a esta entidad. Claro está que de serlo así, un voto en contrario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no sería suficiente para dar marcha atrás a la reforma sometida a su consideración, porque son treinta y un legislaturas las de los Estados y sólo se requiere mayoría, es decir, diecisiete de ellas. Pero de cualquier forma la restricción de esta participación en el Constituyente permanente carece de argumentos válidos que lo justifiquen.

FACULTAD DE INICIATIVA.

El inciso f) de la fracción IV del artículo 122 constitucional, faculta a la Asamblea de Representantes para presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el

¹⁴⁹ Así lo señala Felipe Tena Ramírez, quien además agrega: también suele darse al órgano revisor el nombre de constituyente derivado o instituido, diferenciándolo así del Constituyente originario. "Derecho Constitucional Mexicano", 28ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, p. 46.

Congreso de la Unión, la mencionada facultad se contempló de igual manera para la Primera Asamblea de Representantes, que se instaló por primera vez en 1988.

La incorporación de esta disposición en ese artículo denota una clara imprecisión de técnica legislativa¹⁵⁰, toda vez que el artículo 71 de la Constitución prevé a quién compete el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión: Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

La sistematización es uno de los principios que debe regir el procedimiento de creación de leyes, con el objeto de que éstas sean accesibles, y no haya la necesidad de revisar siempre todo el texto de un ordenamiento al investigar algún punto específico del mismo, como en este supuesto sería la facultad de iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, que si bien sólo la tiene la Asamblea en materia del Distrito Federal, no es ese un obstáculo para que se incluya en el referido artículo 71 constitucional y se haga la aclaración conducente.

Una vez hecha esta observación, se puede precisar que derivado de esa atribución, la Asamblea puede formular iniciativas de decreto que tiendan a reformar la Constitución, exclusivamente en materia del Distrito Federal y someterlo a la consideración del Poder Legislativo Federal.

B) La garantía federal

Esta figura tiene su origen y justificación en el federalismo estadounidense. El contenido del artículo 122 constitucional fue desde

¹⁵⁰*Técnica Legislativa.- De hecho o de derecho, el sistema que en cada país rige para la formación de las leyes. Puede ofrecer un aspecto científico acerca de los métodos más depurados para obtener la adecuada metodología en la redacción, utilizar el tecnicismo más preciso y evitar en lo posible reiteraciones, lagunas y contradicciones"* CABANELLAS, Guillermo, Op, cit. p. 23.

1917 hasta octubre de 1993, la garantía federal¹⁵¹, ahora ubicado en el primer párrafo del artículo 119.

Resulta cuestionable que no se disponga la protección de los Poderes de la Unión para el Distrito Federal, sin embargo, la ausencia de mención expresa, no es grave, puesto que la seguridad pública, así como las principales fuerzas del ejército nacional se encuentran residiendo en esta ciudad, y al existir un gobierno predominantemente federal en la ciudad se hace innecesario prever esta forma de intervención solicitada. En la hipótesis de que se permitiera la coexistencia de auténticos poderes locales con los federales, entonces si se requeriría plantear la interrogante.

Quizá la razón de mayor peso es que al Ejecutivo Federal corresponde el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal, así como la designación del servidor público que la tenga a su cargo, por lo que resulta irrelevante bajo esas circunstancias la implementación de la garantía federal para esta entidad federativa.

C) Distribución de competencias (Art. 124 constitucional)

La determinación de distribución de competencias entre la federación y los Estados es un elemento primordial para la convivencia de todo federalismo, evita duplicidad de funciones, así como enfrentamientos de aplicación territorial de leyes o actos de autoridad.

Al no estar definida con precisión la naturaleza federal o local del Distrito Federal, se hace más difícil comprender esta distribución en la entidad. Si partimos del presupuesto que coexisten ámbitos de

¹⁵¹ Los principios mencionados son conocidos dentro de la teoría constitucional como "garantía federal", o sea, la posibilidad de que la Federación intervenga en la vida interna de los Estados, siempre que se presente alguno de los siguientes factores de crisis: 1º. Cuando un Estado sufra un ataque a su forma republicana de gobierno. 2º. Cuando un Estado sea víctima de cualquier clase de invasión; entiéndase que al no hacer distinción, el ordenamiento comprende la hipótesis de invasión extranjera y la de otro Estado. 3º. Cuando un Estado pida el auxilio de la Federación con motivo de alguna rebelión o alteración del orden público que sufra la Entidad. SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional"; Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 314-315.

competencia o instancias de gobierno local y federal, este principio será aplicado en forma inversa al de los Estados, porque para éstos las facultades que no están expresamente concedidas para los funcionarios federales, se entienden reservadas para los de los Estados; contrariamente para el Distrito Federal, las facultades que no les son conferidas expresamente por la propia Constitución a los denominados órganos "locales" de gobierno, se las reserva la federación, concretamente, el Congreso de la Unión, según el artículo 73 fracción VI.

FACULTADES LEGISLATIVAS A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La lista de los renglones que puede legislar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es basta de acuerdo con la Constitución, y por exclusión los que no se encuentran en el artículo 122 se reservan para el Congreso de la Unión. En este sentido podemos afirmar que además de las ya mencionadas en el capítulo segundo, el Congreso de la Unión dispone de facultades respecto del Distrito Federal en las siguientes materias:

- Electoral.
- Seguridad pública.
- Laboral del personal civil.

D) La contratación de créditos

Hemos venido afirmando que el Distrito Federal es una entidad federal con peculiaridades que la distinguen de las demás, otro punto que lo confirma es en el ámbito de la suscripción de obligaciones y empréstitos. El Distrito Federal representa la mayor concentración poblacional y económica de todo el país. La explosión demográfica y sus efectos colaterales han orillado a las autoridades a destinar una parte considerable de los recursos públicos de la Federación en esta Ciudad, de 1983 hasta 1986 el Distrito Federal *"absorbió poco más de una quinta parte de las participaciones federales, monto equivalente al*

recibido en conjunto por 18 entidades federativas"¹⁵². Gradualmente se han implementado mecanismos que permitan una autosuficiencia financiera en la capital de la República.

La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1994¹⁵³, señala en su artículo 1º los conceptos y las cantidades estimadas de ingresos para esta entidad federativa. El monto total por todos estos conceptos asciende a N\$16,380.4 millones de nuevos pesos, lo cual no implica que sea suficiente para atender la creciente demanda de bienes y servicios que requieren más de ocho millones de habitantes en la catalogada "ciudad más grande del mudo".

El artículo 73 de la Ley Suprema, faculta en su fracción VIII al Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberá incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público. Las nuevas disposiciones establecen que a partir de la Ley de Ingresos correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1995, será aprobada por la Asamblea de Representantes¹⁵⁴, a iniciativa del Presidente de la República hasta 1997, y en lo sucesivo por el Jefe del Distrito Federal, lo que hace suponer que los créditos otorgados en favor del Distrito Federal se sujetarán tanto a la aprobación del Congreso de la Unión como a la Asamblea de Representantes.

Una vez que se elija el primer Jefe del Distrito Federal, en 1997, éste tendrá la facultad exclusiva de formular la iniciativa de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea de Representantes a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

¹⁵² ORTEGA LOMELIN, Roberto. *"El Nuevo Federalismo. La Descentralización"*; Ed. Porrúa, S.A. México, 1988, p. 357.

¹⁵³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1993.

¹⁵⁴ Cfr. Artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones constitucionales, en relación con el gobierno del Distrito Federal, publicado en Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

El artículo 122 constitucional regula la estructura y organización gubernamental del Distrito Federal, ahí se establecen los aspectos más generales de su funcionamiento. La última parte del inciso b) de la fracción IV dispone expresamente:

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

Una inadecuada técnica legislativa culminó con este precepto constitucional. Si ahora se ubica al Distrito Federal en el Título Quinto de la Carta Magna, denominado *"De los Estados de la Federación y del Distrito Federal"*, y las prohibiciones y limitaciones están contempladas en los artículos 117 y 118 del mismo ordenamiento legal, lo más sano hubiera sido adicionar el término *"Distrito Federal"* al de *"Los Estados"*, o bien, cambiar la expresión *"Los Estados no pueden, en ningún caso:"* por el de *"Las Entidades no pueden en ningún caso"*.

Lo que a nosotros nos interesa, para efectos de este trabajo es lo relativo a los endeudamientos, los cuales se someterán a las mismas condicionantes que los Estados de la Federación, según lo dispone la fracción VIII del artículo 117 constitucional.

Como se puede apreciar, para que el Distrito Federal pueda suscribir obligaciones o créditos, requiere previo a la aprobación de la Asamblea de Representantes (papel que en los Estados ejercen las legislaturas locales), la aprobación por parte del Congreso de la Unión. Además, con las recientes reformas, el Presidente de la República conserva la facultad de enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, en base a la propuesta que el Jefe del Distrito Federal le someta a su consideración. De lo anterior podemos deducir:

a) Existe un procedimiento más riguroso para el endeudamiento del Distrito Federal en comparación con lo que dispone la Constitución para los Estados de la Federación. En el caso de la Capital mexicana interviene el

Congreso de la Unión y el titular del Ejecutivo Federal, además de sus órganos locales de gobierno. Es prudente hacer notar que en el supuesto de quererse utilizar este medio de financiamiento, habrán de agilizarse los trámites para que alcance a figurar en ese año la iniciativa de ley ingresos que enviará el Jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes.

b) Para el endeudamiento del Distrito Federal deberán tomarse en consideración las prohibiciones y limitaciones que para tal efecto señala la fracción VIII del artículo 117 constitucional en lo que se refiere a obligaciones o empréstitos de carácter extranjero, a pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, así como la finalidad de estas operaciones.

Por ahora nos resta decir que en tanto se aplican las disposiciones aprobadas, el artículo noveno transitorio del Decreto por el que se reforman los preceptos mencionados, establece lo siguiente:

"En tanto se reforman y expidan las disposiciones que coordinen al sistema fiscal entre la federación y el Distrito Federal, continuarán aplicándose las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente Decreto".

E) Otras

Describiremos brevemente algunos rubros que hacen distinto al Distrito Federal respecto del resto de las entidades federativas:

1.- Debido a la situación que guarda el Distrito Federal, al no concederse facultad expresa al Congreso de la Unión ni a la Asamblea de Representantes para conceder amnistias por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales del Distrito Federal, esta facultad que corresponde en su ámbito de competencia al Congreso Local de los Estados, se reserva para el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

2.- La facultad de indulto que los gobernadores pueden conceder a los reos sentenciados por delitos de competencia del orden común, en el Distrito Federal la conserva el Presidente de la República.

III.- ESTUDIO COMPARATIVO

A) Estados Unidos de América

El hecho de hacer hincapié en los Estados Unidos de América es porque es el primer país que adoptó el sistema federal en su estructura federal, utilizando un lugar determinado para establecer el asiento de los poderes de la Unión denominándolo Distrito de Columbia, modelo que fue asimilado posteriormente por muchos países del mundo occidental.

En Estados Unidos de América su Distrito Federal conocido con el nombre de "Distrito de Columbia", aloja al igual que el Distrito Federal Mexicano la capital del país denominada Washington, el citado Distrito fue establecido por el Acta del Congreso con fecha 16 de Julio de 1790, su ámbito territorial a comparación con México es eminentemente reducido y apenas alcanza una superficie de 174 Km². Una de las características que ha provocado el actual problema con el que cuenta el Distrito Federal mexicano, en comparación con el norteamericano, es su grandísima extensión territorial, algo que va en contra del mismo Federalismo que considera al Distrito Federal como el asiento de los poderes federales en un lugar suficiente para alojar a las oficinas de los citados poderes y no un lugar tan exagerado.

En términos generales su estructura como Estado Federal se encuentra dividido en tres órganos, que integran al mismo tiempo lo que se conoce como poder público, los cuales son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Reconociendo como fundamento de su base constitucional la autonomía política y administrativa a los municipios y condados.

La Constitución estadounidense señala en el párrafo 17 de la sección 8 del artículo I que el Congreso está facultado:

"Para ejercer legislación exclusiva, a todos los efectos prácticos que pudieran presentarse, sobre un Distrito (que no exceda una superficie cuadrangular de diez millas por lado) que, en virtud de la cesión de algunos Estados en

particular y con la anuencia del Congreso, se convierta en la sede del Gobierno de los Estados Unidos, y lo faculta para que ejerza dicha autoridad sobre todos los lugares que sean adquiridos con el consentimiento de la Legislatura del Estado afectado, en los cuales se procederá a la edificación de fuertes, polvorines, arsenales, astilleros y todas las demás construcciones que pudieran requerirse"¹⁵⁵.

En la estructura federal y en la organización interior del país en general vemos similitudes con México, una afirmación lógica si vemos que nuestro país siguió los pasos del vecino país del norte en relación a su estructura federal.

Pero para analizar al Distrito Federal Norteamericano es necesario hacer referencia a su organización política en general. Encontrando que dicha nación cuenta con:

Un Congreso Federal que realiza la función legislativa del país y que se compone de dos cámaras:

1.- Senado - integrado por dos senadores por cada estado, elegidos por el pueblo para un período de 6 años, excepto una tercera parte cada dos años. Se destaca que el Distrito Federal no tiene participación en la conformación del Senado.

2.- Cámara de Representantes - compuesta por 435 miembros elegidos en proporción a la población por un período de dos años, cámara que equivale a lo que es en México la Cámara de Diputados. Al igual que en el Senado el Distrito de Columbia tampoco interviene en el proceso de selección de los representantes al Congreso Federal.

El ejecutivo federal lo ejerce el Presidente elegido cada cuatro años, junto con el vicepresidente, quien al mismo tiempo se establece

¹⁵⁵ Esta sección hace del Congreso el órgano legislativo no solo para el Distrito de Columbia, sino para toda aquella propiedad federal en la cual se ubiquen fuertes, bases navales, arsenales y otros edificios federales. PELTASON, J. W., "*La Constitución de los Estados Unidos de América*", con notas explicativas, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, 1987, p. 29

como presidente del Senado. El Presidente de la Nación además se encuentra asesorado por un gabinete.

La elección del Presidente se da de la siguiente manera: el pueblo de cada Estado vota por un colegio electoral compuesto de electores, con los que va a contar el Estado en el Congreso Federal (incluyendo senadores y representantes). Estos electores son los que van a votar por el Presidente.

*"Aunque en la práctica el partido que obtiene la mayoría en cada Estado gana todos los electores respectivos, y éstos están obligados a votar por el candidato previamente escogido"*¹⁵⁶.

Por su parte el poder judicial se encuentra asentado en la Corte Suprema, integrada por nueve magistrados vitalicios, nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado.

Como vemos su estructura general es una réplica de la estructura general mexicana, claro, salvo los períodos de duración de los titulares de los órganos federales y en algunos casos el número de miembros que integran dichos órganos, ya que de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los siguientes:

Retomando el tema, los poderes federales se encuentran asentados en el Distrito de Columbia que alberga a la ciudad de Washington, capital del país, regida por dicho distrito.

En la estructura interna del Distrito de Columbia, encontramos, tal vez como un medio de presión del pueblo por la falta de elección popular la creación de un "Consejo del Distrito de Columbia" cuyos miembros son electos por los habitantes de la ciudad. Y que probablemente sea un posible antecedente de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en México. Sin embargo, lo mismo

¹⁵⁶ AGUIRRE VIZZUET, Javier, "*Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*". Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1989, p. 90

que sucede en la República Mexicana, dicho órgano no cuenta con la autonomía requerida para ser considerado medio de participación ciudadana, debido a que el propio Congreso Federal se reserva el derecho de legislar en cualquier momento, en relación a cualquier materia dentro del territorio del Distrito de Columbia.

De por sí limitadas las funciones del Consejo, en materia legislativa y se llega al extremo de limitar aún más su función, al no permitirle legislar en áreas de impuestos, finanzas, salud mental y otras señaladas en la ley. Reservándose el Congreso la facultad de exceptuar a ciertas clases de bienes o gravarlos con una tasa más baja que la de otros bienes.

*"El Distrito de Columbia, a diferencia de los Territorios, es una parte permanente de los Estados Unidos, el verdadero corazón de la Unión, sobre el cual el Congreso tiene un poder de legislación exclusivo y permanente"*¹⁵⁷.

Dejando solo una pequeña parte de intervención al Consejo en materias poco importantes como podrían ser mejorar y reparar calles y regular mercados públicos, sin permitirle legislar en materias que le corresponderían si se tratara de un órgano legislativo local, de lo que desprendemos por lo tanto, que no reúne los requisitos necesarios y por lo mismo no constituye un órgano local, por falta de la autonomía esencial requerida en este tipo de órganos.

Encontramos una gran semejanza con lo que pasa en el Distrito Federal mexicano, con la actividad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en donde en ambos órganos de representación carecen de trascendencia sus resoluciones, limitándose a actuar en materias poco importantes y limitadas únicamente a la elaboración de reglamentos.

¹⁵⁷Constitución de los Estados Unidos de América, Ed. Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, 1949, p. 283.

En el vecino país el encargado del poder ejecutivo en la ciudad capital recibe el nombre de Alcalde, equivalente al Jefe del D.D.F. en México antes de las reformas. Pero aquí a diferencia de México el alcalde es electo por voto popular, gran diferencia a lo que pasa en la República Mexicana en tan importante renglón. Aunque su función se encuentra limitada por el Consejo, por el Presidente y por el Congreso; no obstante ello, significa un avance en el ámbito democrático, digno de tomarse en cuenta.

"El presupuesto es elaborado por el alcalde, quien lo somete a la consideración del Consejo, que por ley puede adoptarlo o hacerle modificaciones. Una vez adoptado, será sometido por el alcalde al Presidente, que a su vez lo transmitirá al Congreso que lo convierte en ley"¹⁵⁸.

En relación al presupuesto señalado en el párrafo anterior, en el Distrito Federal Mexicano con las nuevas reformas se establece prácticamente lo mismo, es decir, es elaborado por la Asamblea de Representantes quien lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para que posteriormente el Ejecutivo informe al Congreso sobre el ejercicio de dicha deuda y al mismo tiempo el Jefe del Distrito Federal informará a la Asamblea de Representantes, al rendir la cuenta pública.

En materia judicial el Distrito de Columbia cuenta con policía que depende directamente del alcalde, con intervención del Presidente en el caso que existan condiciones de emergencia, teniendo la facultad de utilizar dicha policía para fines federales.

B) Venezuela

¹⁵⁸AGUIRRE VIZUET, Javier, *Op. cit.*, p. 91

País sudamericano que incorporó el Distrito Federal a su territorio, como todas las repúblicas federadas. Se encuentra regido por su Constitución de 1961, de naturaleza federal, por consiguiente, su estructura política en general es de la misma naturaleza. Se encuentra integrado por 20 Estados, un Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión, 2 Territorios y 72 islas.

La República Venezolana cuenta con un Distrito Federal relativamente amplio, cuya superficie territorial está demarcada por 1,930 Km², mismo que alberga la capital del país y que recibe el nombre de Caracas.

La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional. Lo anterior no impide el ejercicio transitorio del Poder Nacional en otros lugares de la República. Una ley especial coordina las distintas jurisdicciones existentes dentro del Area Metropolitana, sin menoscabo de la autonomía municipal¹⁵⁹.

El Distrito Federal y los Territorios Federales son organizados por leyes orgánicas, en las cuales se deja a salvo la autonomía municipal.

Como competencia del Poder Nacional se establece, entre otros aspectos, la organización y régimen del Distrito Federal¹⁶⁰. Para formar el Senado se eligen por votación universal y directa dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

El Presidente de la República tiene la facultad de nombrar y remover al gobernador del Distrito Federal¹⁶¹.

¹⁵⁹ Artículo 10 de la Constitución de la República de Venezuela.

¹⁶⁰ Artículo 136, inciso 6º de la Constitución de la República de Venezuela.

¹⁶¹ Artículo 190, inciso 17 de la Constitución de la República de Venezuela.

El poder legislativo lo ejerce el Congreso dividido en dos Cámaras:

- 1) Senado integrado por 47 miembros, con la característica inusual de que además se integra con los ex-presidentes.
- 2) Cámara de Diputados integrada por 201 miembros.

El poder judicial se encuentra establecido en la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales.

Encontrando semejanzas generales respecto de los poderes públicos en la República Mexicana.

Por otra parte los Estados miembros de la Federación cuentan con cierta independencia ya que además de sus legislaturas propias cuentan con un poder judicial local y un gobernador, idéntica situación a la acaecida en nuestro país con las Entidades Federales.

Por lo que hace al Distrito Federal conocido con el nombre de Caracas, su régimen interior lo encontramos dividido en dos departamentos y 25 parroquias. Además su gobierno se divide en dos campos que son:

1.- Civil y Político.- Cuya primera autoridad es el Presidente de la Nación, quien delega dicha función en un gobernador nombrado y removido por él mismo.

2.- Administrativo y Económico.- Cuya tarea recae en el Consejo Municipal y en el gobernador cuya función será la de ejecutar las decisiones del Consejo Municipal.

De lo anterior se desprende que el Distrito Federal cuenta aparentemente con un poder legislativo local denominado Consejo Municipal, encargado de legislar en dicha ciudad. Por lo que respecta al encargado de gobernar la ciudad, no hay vuelta de hoja y pasa lo que en nuestro país con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y removido por el titular del poder ejecutivo, hasta antes de entrar en vigor las reformas constitucionales, respecto de este aspecto.

Pero encontramos otro órgano que aparentemente es de representación ciudadana y que recibe el nombre de Parroquias cuya función es la de desconcentración de la actividad gubernativa, equivalente a lo que son las Delegaciones en la ciudad de México, pero con una gran diferencia que es la forma de elección de las mismas, puesto que mientras en las delegaciones mexicanas los titulares de las mismas son establecidos por el titular de la administración de dicha ciudad, en el país del cono sur es elegido por voto popular directo y secreto.

Constituyen una municipalidad elegida por voto de los ciudadanos y en donde el presidente de cada municipalidad ejerce sus funciones, originadas por disposiciones legislativas llamadas ordenanzas, tal y como sucede en el aspecto local al hablar de los Estados, sin embargo, aquí las encontramos en una organización de menor jerarquía y no en el Gobernador del Distrito Federal.

Del anterior análisis vemos las grandes semejanzas existentes de la mayor parte de los países estudiados, por no decir todos con el Distrito Federal mexicano. Semejanzas que se manifiestan en el gobierno del Distrito Federal que es desempeñado por el Presidente de la República quien otorga esa facultad a otra persona que va a ser el encargado de desempeñar dicha función a nombre del Presidente, y la única diferencia existente es el nombre con que se le conoce en cada país. Sin olvidar que en Estados Unidos de América no sucede así y el gobierno del Distrito Federal es ejercido por un Alcalde electo por voto popular.

Sin embargo, en algunos aspectos, aunque mínimos difieren ya que muestran un poco más de flexibilidad en cuanto a la representación y votación ciudadana, aunque sea en un órgano de menor jerarquía, por mencionar algo encontramos a las parroquias en Venezuela, que equivale a las delegaciones de la capital mexicana, cuyos titulares como se ha mencionado son elegidos por voto popular directo y secreto,

aspecto que debiera de tomarse en consideración ya que en las recientes reformas constitucionales acaecidas en México no se tomó en cuenta algo similar a ello. Respecto del poder legislativo siempre encontramos al Congreso de la Unión con facultades extra generales en todos los Distritos Federales, algo que hace semejantes a los mismos.

C) Brasil

La República de Brasil cuenta con su Distrito Federal que recibe el nombre de Brasilia, el cual a diferencia con el de México, dispone de un mayor espacio geográfico, que lo hace superar a todas las capitales federales del mundo, con una superficie de 5,814 Km², algo que es a todas luces exagerado y que puede provocar en un futuro no muy lejano una problema aún más grande que el que tiene nuestro país, ya que no hay que olvidar que todo parte de la gran población que alcanzó y motivo de ello es que un gran número de ciudadanos que no tienen derecho a elegir a sus autoridades aumentó enormemente, lo que provocó esa gran inconformidad.

En 1988 se expidió la Constitución de la República Federativa de Brasil, hubo importantes reformas. Se establece que la soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos¹⁶².

La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de la Constitución. Brasilia es la capital federal.

Corresponde a la Unión organizar y mantener el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensa de Oficio del Distrito Federal, privativamente le corresponde legislar en estas materias y la organización administrativa de los mismos.

¹⁶² Artículo 14 de la Constitución de la República Federativa de Brasil.

El Distrito Federal participa al igual que los Estados en la conformación de la Cámara de Diputados y del Senado Federal.

Respecto al Distrito Federal, el artículo 32 de su Ley Suprema establece:

"El Distrito Federal, estando prohibida su división en Municipios, se regirá por ley orgánica, votada dos veces con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por los dos tercios de la Cámara Legislativa, que la promulgará, respetando los principios establecidos en esta Constitución.

1º.- Están atribuidos al Distrito Federal las competencias legislativas reservadas a los Estados y Municipios.

2º.- La elección del Gobernador y del Vicegobernador, observando las reglas del art. 77 y de los Diputados del Distrito, coincidirán con la de los Gobernadores y Diputados Estatales, y será para un mandato de igual duración.

3º.- A los Diputados de Distrito y a la Cámara Legislativa se les aplica lo dispuesto por el artículo 27.

4º.- Una ley federal regulará la utilización por el Gobierno del Distrito Federal, de las policías civil y militar y del cuerpo militar de bomberos"¹⁶³.

Observaciones.

- Brasilia participa en la integración de las dos Cámaras del Poder Legislativo Federal.

- En Brasil el Poder Legislativo Federal no legisla en materias del Distrito Federal.

- Existencia de gobernador y vicegobernador en Brasilia, electos popularmente.

- Se prohíbe la existencia de municipios en el Distrito Federal.

D) Argentina

¹⁶³ Artículo 32 de la Constitución de la República Federativa de Brasil.

La República de Argentina como todos los países que han adoptado una forma de Estado Federal dispone también de un Distrito Federal que tiene como función ser el asiento de los poderes federales, la capital se denomina Buenos Aires y su territorio comprende una extensión de 200 km², encontrando nuevamente una porción territorial eminentemente reducida en relación con el Distrito Federal de México.

El 22 de agosto de 1994 el Congreso General Constituyente sancionó la Constitución de la Nación Argentina, en la que reafirmó la posición de una forma de gobierno representativa republicana, federal. La República se integra con 22 provincias y la capital federal que es al mismo tiempo sede de los poderes de la unión y que recibe el nombre de Buenos Aires.

Dispone que las autoridades que ejercen el Gobierno federal, residen en la ciudad que se declara Capital, de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse¹⁶⁴.

El inciso 30) del artículo 75 de la Constitución argentina faculta al Congreso para:

"Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República".

El presidente de la nación tiene la atribución de decretar la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento¹⁶⁵. Esto se entiende en un país con esa forma de Estado en que los poderes federales ya no tienen una intervención directa.

¹⁶⁴ Artículo 3° de la Constitución de la Nación Argentina. La Ley 1.029 del 20 de septiembre de 1860 declaró Capital de la República al municipio de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁶⁵ Artículo 20 de la Constitución de la Nación Argentina.

La ciudad de Buenos Aires (capital del país) tiene un régimen de gobierno autónomo, con facultades más amplias de legislación en materias correspondientes a su territorio, su jefe de gobierno es electo directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantiza los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la nación. El Congreso de la Unión convocó a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones¹⁶⁶.

La disposición decimoquinta de la reciente Constitución dispone que hasta en tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la actual Carta Magna.

El jefe de gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco.

Las nuevas disposiciones de la Constitución Argentina es un ejemplo a seguir para los países federales que no conciben la coexistencia de poderes federales y locales en un mismo territorio, está claro que solamente se requiere de voluntad política en favor de las instituciones democráticas.

Comparando con México el contenido de los preceptos constitucionales, exclusivamente de la capital del país, se desprende lo siguiente:

a) En síntesis, la capital argentina goza de los derechos políticos al igual que una provincia, con muy tenues diferencias, producto de ser la sede de los poderes federales.

¹⁶⁶ Artículo 129 de la Constitución de la Nación Argentina.

b) En Argentina se puede hablar de la existencia formal de un régimen de gobierno autónomo propio, con facultades de legislación y jurisdicción, en tanto que el gobierno del Distrito Federal mexicano lo ejercen aún los Poderes de la Unión.

c) El jefe de gobierno de la capital argentina tiene su origen en una elección directa, mientras que la capital mexicana se rige por un procedimiento similar al parlamentario, pero además aquí sólo es jefe de la administración pública de la entidad.

d) El estatuto organizativo de las instituciones de Buenos Aires, que viene a ser un equivalente al Estatuto de Gobierno en la Ciudad de México, es expedido por representantes del pueblo de la capital argentina.

e) La elección del primer Jefe de Gobierno de la capital argentina se efectuará en 1995, mientras que nuestro Jefe del Distrito Federal hasta 1997, a pesar de que la reforma mexicana es de octubre de 1993 y la argentina de agosto de 1994.

La posición de este Distrito Federal argentino rompe con los tabúes acerca de la supuesta incompatibilidad de que en un mismo territorio subsistan poderes federales y locales. Esta reciente estructura y organización de la capital argentina es un paso importante en la regulación de esa figura jurídico política, que sin lugar a dudas, servirá de modelo en lo subsecuente para los demás países federales.

IV.- EL PATRIMONIO DEL DISTRITO FEDERAL

De acuerdo con el artículo 2º del Estatuto de Gobierno el "*Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus*

propias actividades y funciones". Como consecuencia de que se le reconoce personalidad jurídica a la entidad, ésta debe ser considerada como persona moral pública, a pesar de que el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 25 no contempla expresamente al Distrito Federal como persona moral¹⁶⁷. Al aceptarse que el Distrito Federal está investido de tal carácter, debe gozar de los atributos que son inherentes a las personas morales: nombre, domicilio y patrimonio¹⁶⁸; por cuanto hace a los dos primeros no existe dificultad para identificarlos; en el caso del patrimonio, legalmente se prevé el mismo, pero no se precisa cuáles bienes son propiedad del Distrito Federal y cuáles de la Federación en el Estatuto de Gobierno.

Continúa señalando el mismo precepto que las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinadas por la Ley que en la materia expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; sin embargo hasta el momento dicho órgano legislativo no ha expedido el instrumento legal en esta materia, por lo que de conformidad con las diversas disposiciones transitorias seguirá rigiendo lo dispuesto por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Antes de analizar las disposiciones legales del Distrito Federal, es necesario remitirnos al artículo 132, el cual no ha sufrido reforma desde 1917; este precepto es contundente al señalar que los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley expedida por el Congreso de la Unión, y agrega que en lo sucesivo los bienes que adquieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislación respectiva.

La interpretación que hace de este artículo el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, es en el sentido que la jurisdicción que ejercerán

¹⁶⁷ El artículo 25 del Código Civil dispone en su fracción I, que son personas morales la Nación, los Estados y los Municipios.

¹⁶⁸ Véase DE PINA, Rafael. "Derecho Civil Mexicano", 5ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1968, p. 255.

los Poderes Federales sobre los bienes aludidos "*no consiste en la facultad de disponer de los bienes, sino de establecer y de aplicar el derecho*"¹⁶⁹, es decir, no ejercer sobre dichos bienes un derecho de propiedad. No soslayamos que la fracción VI del artículo 27 constitucional le confiere a los Estados y al Distrito Federal la plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Tradicionalmente se ha concebido al patrimonio como la universalidad de bienes, derechos y obligaciones que tiene una persona en un momento determinado y que son susceptibles de una valoración económica. En el caso que nos ocupa, los bienes representan el principal componente del patrimonio del Distrito Federal.

La Ley General de Bienes Nacionales señala que el patrimonio nacional se compone de los bienes de dominio público y privado de la Federación. En su artículo 2º establece que son bienes de dominio público, entre otros, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos; los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal; los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles (fracciones VI y VII). El artículo 17 dispone que los bienes del dominio público de la federación serán incorporados mediante decreto del Presidente de la República, siempre que su posesión corresponda a la Federación.

El capítulo IV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal regula el patrimonio de la todavía dependencia federal, allí se hace una enunciación general de qué constituyen los bienes de dominio público y bienes de dominio privado, llegándose a la conclusión que serán aquellos destinados a los servicios públicos, las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares, los monumentos propiedad del D.D.F., y demás muebles o inmuebles sean o no de

¹⁶⁹ TENA RAMIREZ, Felipe. *op. cit.*, p. 321.

utilidad pública y no pertenezcan a la Federación ni a particulares pero que haya adquirido el Departamento administrativo.

Las leyes enunciadas no dan respuesta a la interrogante inicial, y nos remiten forzosamente a investigar cada mueble e inmueble ubicado dentro del Distrito Federal para determinar si existe un título de propiedad en favor de un particular, la Federación o esta entidad y así precisar a quien compete ejercer los derechos de propiedad en la esfera patrimonial de cada uno de ellos. Lo cierto es que en la sede de los poderes de la Unión habrá una cantidad de bienes muebles e inmuebles necesarios y suficientes que integren las instalaciones destinadas a la actividad pública federal; así como también los respectivos para los órganos locales de gobierno del Distrito Federal dentro del mismo territorio.

CAPITULO SEXTO

***EL DISTRITO FEDERAL EN LA
ENSEÑANZA DEL DEL DERECHO***

CAPITULO SEXTO

EL DISTRITO FEDERAL EN LA ENSEÑANZA DEL DERECHO

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES RESPECTO AL CONTENIDO DE NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO. A) PEDAGOGIA Y DERECHO, B) UBICACION DEL DISTRITO FEDERAL EN LA ENSEÑANZA DEL DERECHO. II.- TRATAMIENTO EN EL PLAN DE ESTUDIOS DE LA FACULTAD DE DERECHOS DE LA UNAM. III. PROPUESTA Y JUSTIFICACION PARA ELEVAR EL ESTUDIO DEL DISTRITO FEDERAL A UNA ASIGNATURA DENTRO DE LA RAMA DE DERECHO PUBLICO.

I.- CONSIDERACIONES RESPECTO AL CONTENIDO DE NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO

A) Pedagogía y derecho

La enseñanza del Derecho tiene el propósito de orientarse a analizar los aspectos más relevantes de la ciencia jurídica, y abrir espacios para el estudio de disciplinas que fortalezcan la formación académica del alumno. Es indudable que, conforme evoluciona y se transforma la sociedad, paralelamente a los adelantos científicos y tecnológicos se han diseñado e implementado nuevas asignaturas en los planes de estudio, cuyo propósito es preparar a los futuros profesionistas en las diversas ramas especializadas a que se enfrentan con su ejercicio.

En la actualidad la educación¹⁷⁰, ya no es solamente la adaptación del individuo con su medio, como era considerada tradicionalmente, se transforma en una educación moderna, entendida como proceso permanente, deliberativo individual y social, que consiste en la adquisición de información, hábitos, habilidades, métodos, lenguajes, actitudes y valores, que sirve para aprehender, convivir, cuestionar y crear¹⁷¹.

La pedagogía¹⁷² formula los fines de la educación, las metas que deben alcanzarse, mientras que la didáctica: la sistematización, la enseñanza, el aprendizaje, son los medios propios que proporcionan la consecución de esos fines, a lo que nos indican los caminos que debemos recorrer para alcanzar esas metas.

Podemos decir, conclusivamente, que la didáctica es la parte instrumental de la pedagogía, que echa mano de ésta última para poder optimizar el proceso dialéctico de la enseñanza y aprendizaje, tanto antes de la implementación de planes y programas de estudio (diseño curricular) como el momento mismo de la optimización de los tiempos y recursos dentro del aula (instrumentación directa).

Dicho desarrollo determina como imperativo la flexibilidad para adaptarse a las exigencias que se producirán y que son dictadas por aspectos estructurales y coyunturales del medio, tales situaciones inciden en la propia evolución del contenido conceptual y metodológico de la pedagogía¹⁷³.

¹⁷⁰ Etimológicamente la palabra educación proviene del verbo latino "Educo-as-are", que significa "criar, amamantar o alimentar". Algunos autores han hablado de la procedencia del verbo latino "Educo-is-are", que significa "extraer de dentro", "sacar de dentro a fuera".

¹⁷¹ DIAZ DE COSSIO, Roger. "Algunos aspectos cualitativos de la planeación educativa", Revista de la Educación Superior, vol II, núm. 3, ANUIES, México, 1973, p. 20.

¹⁷² El término pedagogía proviene de los vocablos: latino: educere = llevar, conducir y pedagogía del griego, país, paidós, niño, asso, conducir = educar al niño... Así, la pedagogía es una disciplina que tiene por objeto de estudio el hecho de educar. Y educar es un quehacer complejo y difícil día a día, LARROYO, Francisco. "Diccionario Porrúa de Pedagogía", Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, pp. 452 y ss.

¹⁷³ COLOM CANELLAS, Antoni J. "Teoría y Metateoría de la Educación", Editorial Trillas, México, 1986, p. 5.

La didáctica cuenta con elementos que siempre tiene que considerar para su campo de actividades tales como: el alumno, los objetivos, el profesor, la materia, los métodos y técnicas de enseñanza, el medio geográfico, económico, cultural y social¹⁷⁴.

Ya que la didáctica es concebida como una disciplina instrumental para la conducción del aprendizaje, cabe mencionar que por instrumentación didáctica se entiende a los modelos de planeación usados en una institución (índice de temas, cartas descriptivas, formatos, modelos surgidos de la sistematización, objetivos, programas, etc.)¹⁷⁵.

Es de subrayar que el proceso de enseñanza-aprendizaje sólo se verifica en tanto que se logran resultados positivos que pueden medirse cualitativamente y cuantitativamente (aprendizaje) por las manifestaciones cognitivas y conductuales del sujeto participante en el proceso¹⁷⁶.

Es importante y urgente que todo conocimiento adquirido por el estudiante universitario lo ubique dentro de su contexto social.

Las fuentes de donde se obtienen los objetivos de aprendizaje que determinan el valor social del plan de estudios son:

- Fundamentos relacionados con el contexto sociopolítico del país.
- Fundamentos relacionados con el contexto formativo e informativo propio de la profesión.
- Fundamentos relacionados con el estudiante¹⁷⁷.

Charles Eisenmann considera que el jurista debe tener como propósito principal sistematizar una serie de reglas de derecho, trazando

¹⁷⁴ GUISEPPE NERICI. "*Hacia una didáctica general dinámica*". Ed. Kapeluzs, Buenos Aires, 1980, p. 54.

¹⁷⁵ MORAN OVIEDO, Porfirio. "*Reflexiones en torno a la instrumentación didáctica*", UNAM, México, 1983, p. 1.

¹⁷⁶ BIGGE M.L. y Hunt M.P. "*Bases psicológicas de la educación*", Editorial Trillas, México, 1985, p. 17.

¹⁷⁷ GRANSMAN, Raque y De Ibarrola, María, "*Planes de Estudio. Propuestas institucionales y realidad curricular*", Editotial Nueva Imagen, México, pp. 49 y ss.

la conexión lógica entre los problemas, relaciones y situaciones con dichas reglas¹⁷⁸.

La enseñanza jurídica debe estar diseñada, necesariamente, para llevar a una comprensión del derecho en su totalidad en todos sus aspectos, pues mientras se continúe enseñando en la ciencia jurídica un conjunto de ideas y principios que ya no se ajustan con los problemas y organización de una sociedad de nuestro tiempo, cualquier mejora de enseñanza será en balde, pues será ajena al mundo real.

La finalidad del aprendizaje jurídico debe hacer más perceptible a la conexión que existe entre el derecho y las realidades sociales que vive el mundo.

Los principios jurídicos no deben convertirse en un lastre que frene el progreso social, por eso podemos afirmar que la finalidad del aprendizaje jurídico debe estar apoyado en la concepción política y económica concreta en que vive la sociedad. En suma, el derecho se presenta y vale como un instrumento de organización social, que debe ser puesto al servicio de la sociedad y de los hombres que la integran para facilitar y permitir una forma de estructura y de relaciones sociales que aseguren a todos los individuos su más pleno desenvolvimiento humano, dentro de una sociedad capaz de promoverlo y asegurarlo¹⁷⁹.

Norman Grounlot estima acertadamente que debe existir concordancia entre la realidad y la enseñanza de una escuela, es decir, la relación de objetivos de una instrucción con la vida en una sociedad¹⁸⁰. En las escuelas derecho es imprescindible incorporar dentro de los planes de estudio todo aquel conocimiento que constituya el soporte

¹⁷⁸ EISENMANN, Charles. "*Los objetivos y la naturaleza de la enseñanza del derecho*", UNAM, México, 1985, pp. 11-13.

¹⁷⁹ NOVOA MONREAL, Eduardo. "*Algunos aspectos sobre contenido de una enseñanza moderna del derecho*", UNAM, México, p.58

¹⁸⁰ GROUNLOND, Norman. "*Nuevas metas de la reforma educativa*", Editorial Pax-México, Librería Carlos Cearman, S.A., México, 1980, pp. 62-63.

teórico y legal en las relaciones cotidianas a que se enfrenta el profesionalista jurídico.

Encontrar el matiz práctico es una tarea primordial en la enseñanza del derecho, sin caer en los extremos que desnaturalizaría su objetivo, puesto que "a enseñanza del derecho, si tuviera únicamente fines prácticos, no sería enseñanza universitaria en el verdadero sentido, es por lo que siempre deben estar unidas teoría y práctica y no debe darse sólo una de estas dos cosas"¹⁸¹.

Es necesario inculcar desde el inicio a los estudiantes que la carrera de derecho tiene por objeto dar conocimientos tanto científicos (doctrina) como técnicos (práctica), que permiten llegar a una mejor organización social, que faciliten la solución de conflictos individuales y sociales y que funden una conveniente defensa o apropiada exigencia de los derechos y deberes humanos individuales y sociales fundamentales¹⁸².

La educación formal en México constituye el instrumento fundamental para formar a los individuos como integrantes de la nación; a través de conocimientos y de creaciones de la humanidad y de nuestra cultura, normas y prácticas de la sociedad. Cuyo aprendizaje permitirá a los individuos crear conciencia del medio al que pertenecen, con el propósito de que participen responsable y críticamente en la vida social.

Es necesario la formulación de objetivos, que lleven a cabo sólidas bases, que logren un aprendizaje genérico a través del cual el educando sea capaz de aplicar los conocimientos adquiridos a nuevas y diferentes situaciones. Así, los referidos objetivos deberán, o tenderán a, responder a los intereses del desarrollo evolutivo del educando, facilitando el aprendizaje a través de los mecanismos pedagógicos que optimicen el proceso. La formulación de objetivos para este tipo de enseñanza debe tener sólidas bases. Pues el hacer una formulación correcta de objetivos

¹⁸¹ EISENMAN, Charles. *Op. cit.* pp. 27 y ss.

¹⁸² NOVOA MONREAL, Eduardo, *Op. cit.* p. 74.

permitirá desarrollar y estimular cada uno de los procesos del pensamiento, como la observación, análisis, síntesis, ejercitación o aplicación y la transferencia que el individuo requiere para fomentar la utilidad en su vida social o colectiva. Ello nos permitirá que los conocimientos adquiridos no sean mera repetición mecanizada o de imitación.

Estos objetivos deben responder, además, a elementos de aprendizaje perdurables y de carácter formativo¹⁸³.

"La educación significa en México un capítulo abierto cuyos renglones definitivos no se han cerrado"¹⁸⁴. Es indispensable justificar esta medida con la formulación de objetivos de aprendizaje particulares¹⁸⁵ en los cuales se aprecie el propósito de que incida en las siguientes acciones: Apuntar, clasificar, definir, demostrar, desarrollar, describir, determinar, diferenciar, dilucidar, discernir, distinguir, elegir, enumerar, escribir, especificar, exponer, expresar, fijar, hallar, indicar, llenar, marcar, mencionar, nombrar, obtener, precisar, producir, pronunciar, proporcionar, redactar, repetir, requisitar, reproducir, resaltar, señalar, ubicar.

Después de realizar un acucioso análisis del sistema de enseñanza por semestres en la Facultad de Derecho de la UNAM, Vicente Toledo González, maestro de esa institución sostiene lo siguiente: "Casi todo mundo, en un exceso infructuoso de cumplimiento, opta por desarrollar el mayor número de temas, en demérito de su profundidad y el diálogo que debe haber entre maestro y alumnos, sin el cual el aprendizaje de los últimos difícilmente se presenta"¹⁸⁶.

¹⁸³ GRONLUD NORMAN, "Nueva metas de la reforma educativa", *Op. cit.* pp. 20-21.

¹⁸⁴ MELGAR ADALID, Mario. "*Educación Superior. Propuesta de Modernización*", Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 194.

¹⁸⁵ Son particulares los referentes a los objetivos de las asignaturas. TOLEDO GONZALEZ, Vicente. *Op. cit.* p. 165.

¹⁸⁶ TOLEDO GONZALEZ, Vicente. "*El proceso enseñanza-aprendizaje del Derecho*", Tesis para optar por el grado de Maestro en Derecho, UNAM, México, 1976, p. 44.

B) Ubicación del Distrito Federal en la enseñanza del Derecho

Tradicionalmente se ha ubicado el estudio del Distrito Federal en el contexto del Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Atinadamente se incluyó el estudio del Derecho Municipal entre las materias optativas para acreditar la vertiente de Derecho Público, como una forma de conocer la estructura, organización y funciones de ese orden de gobierno, la enseñanza del ámbito federal queda fuertemente impregnada en el Derecho Constitucional y Administrativo, sin embargo, es muy probable que los egresados de la Facultad de Derecho, en su gran mayoría, tengan un contacto directo, constante y permanente con el sistema jurídico del Distrito Federal durante su trayectoria en el ejercicio de la profesión, que con el de los Estados y Municipios.

Del estudio del Distrito Federal se desprende una visión global del Derecho que incide en:

- a) Historia del Derecho.
- b) Derecho Constitucional.
- c) Derecho Administrativo.
- d) Realidad política.
- e) Comprensión de las jurisdicciones o fuero material en esta Entidad.

El inmenso contenido que ofrece el estudio del Distrito Federal mexicano aglutina diversas ramas del derecho, así como de la praxis jurídica, política y social. No puede ser ignorado como objeto de estudio específico y particular en el esquema general del derecho, su gobierno afecta a la más importante concentración del país, en donde además las leyes que rigen a esta entidad sugieren un tratamiento distinto, sus instituciones merecen una especial atención y son motivo de una constante reflexión desde muchas perspectivas.

II.- TRATAMIENTO EN EL PLAN DE ESTUDIOS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.

En los actuales Planes y Programas de Estudio de la Facultad de Derecho de la UNAM¹⁸⁷, se advierte que el estudio del Distrito Federal queda comprendido en las siguientes asignaturas:

DERECHO CONSTITUCIONAL I.

En la Unidad 11 "Federación como forma de Estado", en uno de sus siete objetivos específicos, el 11.6 denominado: Naturaleza jurídica, origen y finalidad del Distrito Federal.

UNIDAD 11. FEDERACION COMO FORMA DE ESTADO

Objetivo Particular: Al concluir esta parte del curso, el **alumno:** Examinará y explicará la formación del Federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica; su adopción y características distintivas en México, así como la distribución de facultades entre la federación y los estados, destacando la naturaleza jurídica de éstos.

- 11.1 Tesis explicativas del federalismo.
 - 11.2 Surgimiento del federalismo en Estados Unidos de América.
 - 11.3 Adopción y características del Federalismo en México.
 - 11.4 La distribución de facultades entre la federación y los estados.
 - 11.4.1 Sistema canadiense y de Estados Unidos de América.
 - 11.4.2 Facultades explícitas e implícitas.
 - 11.4.3 Facultades concurrentes y coincidentes.
 - 11.5 Naturaleza jurídica de los estados miembros de la Unión.
 - 11.6. Naturaleza jurídica, origen y finalidad del Distrito Federal.
 - 11.7 La garantía federal.
- Tiempo estimado: 5 horas.

Se observa que del tiempo estimado de cinco horas para desarrollar toda la unidad, el tema del Distrito Federal quedaría en un segundo plano para abordar favorablemente los primeros cinco, de lo que se deduce que el tiempo para nuestro tema de estudio acaso alcanzaría los treinta minutos.

¹⁸⁷ Aprobados por el H. Consejo Universitario en su sesión del 2 de septiembre de 1993.

DERECHO CONSTITUCIONAL II

En la Unidad 3, "Elementos geográficos del Estado mexicano", se prevé el análisis del Distrito Federal pero desde el aspecto territorial, además de que el objetivo específico incluye a los Estados, el tiempo para toda la unidad es de tres horas.

UNIDAD 3. ELEMENTOS GEOGRAFICOS DEL ESTADO MEXICANO.

Objetivo Particular: Al concluir esta parte del curso, el alumno: Reconocerá y explicará los elementos geográficos de México, la regulación y finalidad de la zona económica exclusiva, así como la formación histórica de los Estados de la Unión y la resolución de los conflictos limítrofes entre ellos.

3.1 El territorio en sentido estricto.

3.2 Elementos acuáticos internos del Estado mexicano.

3.2.1 Ríos, lagunas y aguas internas.

3.3 Elementos marítimos del Estado mexicano.

3.3.1 Plataforma continental.

3.3.2 Islas.

3.3.3 Mar territorial.

3.3.4 Arrecifes.

3.3.5 Cayos.

3.3.6 Zócalos submarinos.

3.4. Regulación constitucional de la zona económica exclusiva.

3.4.1 Concepto y origen latinoamericano.

3.4.2 Límites efectivos.

3.4.3 Previsión constitucional respecto a la superposición de las zonas económicas de otro Estado.

3.5 Formación histórica de los Estados de la Unión y del Distrito Federal.

3.6 Resolución de conflictos de límites entre los Estados.

3.6.1 Resolución amistosa.

3.6.2 Resolución por cotroversia.

Tiempo Estimado: 3 horas.

La Unidad 9 de esta asignatura. "Facultades legislativas del Congreso de la Unión y el proceso legislativo federal", el objetivo específico 9.2.16 denominado "Relativas a la estructura política de la capital de la República".

Es fácil advertir que actualmente no está previsto un estudio completo y uniforme acerca de la estructura política y jurídica del Distrito Federal mexicano, solamente en forma aislada se prevé someramente analizar algunos aspectos, que a nuestro juicio, no son los

torales de esta figura, ya que se limita a darle un enfoque territorial, y como sujeto de ser legislado únicamente por el Congreso de la Unión.

Además si consideramos que el Plan de Estudios fue aprobado por el Consejo Universitario el 2 de septiembre de 1993, habrá una razón más para determinar la ausencia de contemplar al Distrito Federal dentro de aquél, puesto que las recientes reformas se publican en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, reformas que afectaron notablemente trece artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de ahí derivó la legislación ordinaria tanto federal, que en parte ha sido motivo de estudio en el presente trabajo.

III.- PROPUESTA Y JUSTIFICACION PARA ELEVAR EL ESTUDIO DEL DISTRITO FEDERAL COMO CONTENIDO EXCLUSIVO DE UNA ASIGNATURA DENTRO DE LA RAMA DE DERECHO PUBLICO.

Se propone incorporar como una asignatura la materia denominada "Régimen Jurídico Político del Distrito Federal", su estudio contribuirá, sin duda:

- a) Reforzar y relacionar en los antecedentes constitucionales de México.
- b) Federalismo.
- c) Competencia federal y local en materia jurisdiccional.
- d) Comparar la estructura político administrativa con la de las entidades federativas.
- e) Aspecto electoral.
- f) La democracia y sus diversas manifestaciones: electoral, partidos políticos, elección directa y elección indirecta.
- g) El sistema político prevaleciente
- h) Estudio comparado con las entidades federativas nacionales, así como con las capitales de los países federales.

A continuación presento un proyecto de lo que podría ser el contenido temático de la asignatura denominada "Régimen Jurídico Político del Distrito Federal Mexicano":

PROPUESTA

ASIGNATURA: REGIMEN POLITICO JURIDICO DEL DISTRITO FEDERAL

CLAVE:

SEMESTRE: DECIMO

REQUISITOS: ACREDITAR DERECHO CONSTITUCIONAL II

NIVEL: LICENCIATURA

CREDITOS: 6 OBLIGATORIA ()

HORAS POR SEMANA: 3 OPTATIVA (x)

HORAS POR SEMESTRE: 40

OBJETIVO GENERAL DEL CURSO:

Al concluir éste, el alumno:

Determinará la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su régimen político y jurídico en el sistema federal mexicano.

Propuesta del contenido temático de la asignatura "Régimen Político Jurídico del Distrito Federal Mexicano"

UNIDAD 1. GENESIS Y EVOLUCION DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO

OBJETIVO PARTICULAR: Al concluir esta parte del curso, el alumno:

- 1.1 La elección de la forma de Estado en México.**
 - 1.1.1 El dilema entre federalismo y centralismo.**
 - 1.1.2 La adopción del federalismo en 1824.**
- 1.2 El Distrito Federal en el marco del Derecho Constitucional Mexicano.**
 - 1.2.1 Constitución de 1824.**
 - 1.2.2 Constituciones centralistas de 1836 y 1843.**
 - 1.2.3 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.**
 - 1.2.4 Constitución de 1857.**
 - 1.2.5 Constitución de 1917.**
- 1.3 La reforma constitucional de 1993.**
 - 1.3.1 Situación imperante previa a la reforma de 1993.**
 - 1.3.2 Proceso legislativo de reforma constitucional.**
 - 1.3.3 Principales debates en el seno del Congreso de la Unión.**

UNIDAD 2: EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

- 2.1 Noción de gobierno y sus depositarios**
- 2.2 Titulares del gobierno del Distrito Federal**
 - 2.2.1 Congreso de la Unión**
 - 2.2.2 El impacto del sistema presidencial en la capital mexicana**
 - 2.2.3 Suprema Corte de Justicia de la Nación**
- 2.3 Los denominados "Organos Locales de Gobierno"**
 - 2.3.1 Competencia federal y local. Algunas reflexiones**
 - 2.3.2 El Jefe del Distrito Federal como titular de la Administración Pública de la Entidad**
 - 2.3.2.1 Designación y democracia de este funcionario**
 - 2.3.2.2 Atribuciones**
 - 2.3.3 La Asamblea de Representantes**
 - 2.3.1 Composición**
 - 2.3.2 Principales facultades**
 - 2.3.3 Facultades no legislativas.**

Propuesta del contenido temático de la asignatura "Régimen Político Jurídico del Distrito Federal Mexicano"

2.3.4 El Tribunal Superior de Justicia

2.3.4.1 La imprecisión de su denominación

2.3.4.2 Estructura, organización y funciones

2.3.4.3 El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal

2.3.5 Organos administrativos con atribuciones jurisdiccionales

2.3.5.1 Tribunal de lo Contencioso Administrativo

UNIDAD 4: INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DEMOCRATICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1 Democracia y elecciones

4.2 Legislación electoral

4.2.1 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

4.2.2 Organos electorales y sujetos de elección

4.2.3 Distribución de distritos electorales uninominales y la
circunscripción plurinominal

4.2.4 La representación proporcional y la mayoría relativa en la
Asamblea de Representantes

4.2.5 Procedimiento

4.2.6. Observaciones al sistema electoral del Distrito Federal

4.2.3. El Consejo de Ciudadanos como figura de participación ciudadana

UNIDAD 4: INVIABILIDAD DEL REGIMEN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL A LA LUZ DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

4.1 Política y sociedad en el Distrito Federal

4.2.1 Democracia y servicios públicos

4.2 La demanda de municipalizar al Distrito Federal, un reto para conjugar
servicios públicos y democracia representativa

Propuesta del contenido temático de la asignatura "Régimen Político Jurídico del Distrito Federal Mexicano"

4.3 El municipio en el Distrito Federal

4.3.1 Consideraciones previas

4.3.2 Demandas de la ciudadanía de la instauración del régimen municipal en el Distrito Federal

4.3.3 Incompatibilidad de este régimen en la actualidad

4.4 Las Comisiones Metropolitanas

4.5 Seguridad pública y derechos humanos

4.5.1 Policía Judicial y eventual violación a los derechos humanos

4.5.2 Atribuciones y su relación con la sociedad

4.5.3 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

UNIDAD 5: EL DISTRITO FEDERAL EN EL CONTEXTO GENERAL DEL DERECHO

5.1 Estudio comparativo del Distrito Federal con los Estados de la Federación y Municipios

5.1.1 Estados

5.1.2 Municipios

5.2 Excepción jurídica expresa:

5.2.1 Exclusión del artículo 40, 124 y 133 constitucional.

5.2.2 Participación en el Constituyente Permanente

5.2.3 La garantía federal.

5.2.4 Distribución de competencias (Art. 124 constitucional).

5.2.5 La actividad crediticia.

5.3 Estudio comparativo.

5.3.1 Estados Unidos de América.

5.3.2 Venezuela.

5.3.3 Brasil.

5.3.4 Argentina.

CONCLUSIONES

FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

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

SEGUNDA.- Desde que México surge como nación independiente y hasta 1928 el territorio ahora conocido como Distrito Federal se había caracterizado por estar conformado en municipalidades. Sin embargo, el gobierno directo de la entidad estuvo en manos del titular del Ejecutivo Federal, situación que sufrió transformaciones con la reciente reforma constitucional de octubre de 1993 en que se modifica el procedimiento de designación de Jefe del Distrito Federal y se aumentan sus atribuciones.

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

CUARTA.- No obstante de que así lo señala la Constitución, es bastante cuestionable atribuirle con una certeza plena el carácter de "órganos locales de gobierno" a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia, en atención a que a la Asamblea no se le faculta para expedir disposiciones tendientes a organizar el poder en la Capital, es decir lo que equivaldría a darse su propia Constitución, en la que además se determine la forma de elección de sus titulares de gobierno, por lo que hace al Jefe del Distrito Federal, la Carta Magna le confiere la condición de ser el titular de la Administración Pública de la entidad, pero las facultades concedidas por aquella se ven mermadas con el procedimiento de elección de éste. La función judicial de la localidad la ejerce el errónameamente denominado

"Tribunal Superior de Justicia", donde el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, con funciones de administración, vigilancia y disciplina rompe con el esquema del principio de la división de poderes, al permitir que dentro del mismo haya injerencia del Jefe del Distrito Federal y de la Asamblea de Representantes.

QUINTA.- Quizá el argumento contundente para considerar que no son órganos locales de gobierno, es precisamente el propio texto constitucional, que categóricamente expresa que el gobierno es ejercido por los Poderes de la Unión por sí y a través de los ya mencionados, es decir, la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia serán los medios para que los Poderes de la Unión gobiernen en la capital mexicana. Es indudable que estos últimos conservan el control sobre el Distrito Federal, aunque de manera atenuada; existe una clara distribución de competencias delimitada por la propia Constitución en la que se advierte el predominio del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal sobre los demás, de conformidad a las consideraciones siguientes.

SEXTA.- La designación del Jefe del Distrito Federal sigue un procedimiento que asemeja a los sistemas parlamentarios; el Presidente lo nombra, pero ya no libremente, sino sujetándose a ciertos criterios, que tienen como base la conformación de la Asamblea. El Poder Legislativo es compartido por el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes, a ésta última se le fortalece con facultades para legislar sobre determinadas materias. Sin embargo carece el D.F. de una Constitución y de un poder constituyente dado por autoridades eminentemente "locales".

SEPTIMA.- A partir de la Constitución en vigor, producto de una imprecisión de técnica legislativa que incide en la teoría del federalismo, se le reconoce al Distrito Federal el carácter de Entidad Federativa, en virtud de lo dispuesto por el artículo 43 de nuestra Carta Magna. Es éste, el punto de referencia para desarrollar una comparación abierta y permanente con el resto de las entidades federativas, principalmente en lo que se refiere a la autonomía de los Estados, en la que se conjugan las prácticas democráticas de elección directa con la anhelada autonomía regional que deriva de aquélla, baluarte de los Estados federales, pero negada para la sede de los Poderes de la Unión.

OCTAVA.- El caso del Distrito Federal mexicano es singular, en virtud de la gran concentración poblacional que demanda servicios públicos eficientes, seguridad, empleo, pero sobre todo una estabilidad política que garantice la representatividad de los órganos políticos de gobierno.

NOVENA.- En materia electoral, en el Distrito Federal prevalecen ciertos desperfectos, entre ellos podemos citar: la dispersión legislativa que regula la elección de los diversos órganos, la ausencia de una política permanente de redistribución en las demarcaciones territoriales de los cuarenta distritos electorales uninominales, en la que se suma el vacío conceptual legal y uniforme acerca de lo eminentemente "electoral". Existe una marcada desproporcionalidad en la distribución de los distritos electorales uninominales, base para la elección de los diputados al Congreso de la Unión y asambleístas por el principio de mayoría relativa, así como de los consejeros ciudadanos, de acuerdo con datos oficiales y considerando las cifras de la lista nominal se advierten notables desproporciones cuyos extremos son de 1 a 12, lo que ocasiona desigualdad en el sufragio popular.

DECIMA.- El Consejo de Ciudadanos se nos presenta como una figura alterna para atemperar la ausencia de autoridades electas en forma directa y exclusiva, pero a pesar de ello no puede considerarse como un avance en el fortalecimiento del ámbito democrático, tanto por las incipientes facultades que goza este órgano colegiado, en la que sus opiniones respecto a los programas que le sean sometidos a su consulta no tendrán el carácter vinculatorio para las delegaciones (lo que vaticina un mero gestor con mermas a los ciudadanos no organizados), como la repercusión en puntos neurálgicos de la actividad de los partidos políticos en su conformación, pues éstos se mantendrán al margen de una participación activa para la elección de los consejeros, reducida a una simple representación en los órganos de elección, con voz pero sin voto. La forma de elección de sus miembros, a la que se ha dado más importancia que a sus propias facultades, favorece el desgaste político y debilita el sistema de partidos políticos al no permitir la intervención de éstos en la integración de ese órgano.

DECIMO PRIMERA.- Las causas que orillaron en 1928 al Constituyente Permanente a suprimir el régimen municipal deben ser consideradas hoy, a fin de determinar la viabilidad de instaurar nuevamente el sistema de municipios. Se aprecia, según testimonios, que la desorganización, ausencia de control en la seguridad pública y otros factores, fueron determinantes en la decisión de desaparecer los municipios en la capital mexicana. Ahora, después de casi ocho décadas, las condiciones no son las mismas; pues la explosión demográfica y los problemas colaterales que ésta acarrea hacen más complejo el ejercicio del gobierno, traducido en orden, paz y servicios públicos en beneficio de la comunidad capitalina. A una ciudad de dimensiones como la nuestra no le favorece la división territorial en municipios, pues las circunstancias político electorales propiciarían ayuntamientos de diversas ideologías unos de otros, que tarde o temprano repercutiría en los ciudadanos, pues la experiencia nos indica que en municipios conurbados de diferentes posiciones partidistas se obstaculiza la prestación de los servicios públicos y no es raro presenciar enfrentamientos entre diversos grupos.

DECIMO SEGUNDA.- El Distrito Federal con más de ocho millones de habitantes exige una centralización en lo que respecta a la prestación de servicios públicos y al gobierno mismo: la actividad para alcanzar estos fines se dificultaría con la presencia de gobiernos municipales, a menos que el gobierno central de la entidad les invadiera su autonomía, lo que implicaría la negación del municipio. En el supuesto de permitirse la municipalización del Distrito Federal no es lejano que broten inconformidades ciudadanas ante una administración ineficaz e inoperante. Las demandas para municipalizar al Distrito Federal no son generalizadas de los ciudadanos. Se observa que son los partidos políticos de oposición quienes promueven esta transformación, con el afán de ganar espacios en los niveles de gobierno y, por supuesto, de la militancia. Pero lo anterior no tiene mayor relevancia si consideramos que los partidos políticos no representan a la ciudadanía, y mucho menos cuando se percata que los partidos políticos de oposición no tienen una cobertura significativa en el Distrito Federal.

DECIMO TERCERA.- Si la ausencia de municipios es traducida en la cercenación de derechos políticos, como lo es el elegir de manera directa y

FALLA DE ORIGEN

exclusiva a las autoridades locales, pero esto provoca crisis en el ejercicio del gobierno, entonces se deben buscar soluciones que permitan conjugar a través de mecanismos adecuados el bienestar de la colectividad con los principios democráticos, o bien, en todo caso replantear la concepción de la democracia en aras de un pueblo satisfecho con sus instituciones. La democracia y la prestación eficiente y continua de los servicios públicos guardan una relación estrecha. El servicio público en óptimas condiciones posee un valor preponderante frente al proceso electoral, el cual no tiene otra finalidad que la de elegir al individuo o grupo de personas que se encargarán, entre otras cosas, de prestar servicios públicos adecuados para los ciudadanos.

DECIMO CUARTA.- Entre las significativas diferencias del Distrito Federal con el resto de los Estados, después de la autonomía, podemos citar las siguientes: a) A pesar que se considera a la Asamblea de Representantes como "legislativa", no se le permite participar en las reformas constitucionales de acuerdo al artículo 135, aunque sí puede iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión en materia de la entidad, en la que quedan comprendidas iniciativas de decreto para reformar o adicionar la Constitución; b) El Distrito Federal no es sujeto activo de la garantía federal, lo cual resulta intrascendente por innecesario; c) El principio de distribución de competencias entre la federación y los Estados, se aplica inversamente para el Distrito Federal; d) Un procedimiento más riguroso para el endeudamiento del Distrito Federal en comparación con los Estados.

DECIMO QUINTA.- El estudio comparativo de las instituciones jurídico políticas con otros países debe servir, no para justificar una posición gubernamental que afecte los intereses ciudadanos, en la que se exprese una posición de conformismo perverso, sino, por el contrario, alentar, adoptar y asimilar aquellas decisiones provechosas y acordes a nuestras aspiraciones políticas y sociales. No son pocas las ocasiones en que importamos figuras que se desenvuelven con éxito en otros Estados, pero olvidamos las diversas condiciones y circunstancias que inciden notoriamente en su aplicación, una de ellas, es precisamente el Distrito Federal.

DECIMO QUINTA.- La Constitución de Argentina, promulgada en agosto de 1994, relativa a la regulación de la organización y estructura de su capital, Buenos Aires, constituye un modelo de excepción y ejemplo para todos los Estados federales en términos de voluntad política en beneficio de la ciudadanía. Rompe con los tabúes de la incompatibilidad de coexistencia entre poderes federales y locales en un mismo territorio, accediendo a la conformación de auténticos órganos locales electos directa y exclusivamente por sus ciudadanos, reservando solamente lo indispensable para que los poderes federales puedan desempeñar sus funciones eficazmente.

DECIMO SEXTA.- El contenido de estudio del Distrito Federal es bastante amplio, su incorporación dentro de la enseñanza del Derecho a nivel licenciatura es viable, enriquecería la vertiente de Derecho Público, contribuyendo notablemente a la formación académica de futuros profesionistas en el campo del Derecho, permitiéndoles un acercamiento cognoscitivo de las instituciones políticas y jurídicas.

***FUENTES DE
INFORMACION E
INVESTIGACION***

FALLA DE ORIGEN

BIBLIOHEMEROGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 9ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.
- AGUIRRE VIZZUET, Javier, "Distrito Federal: Organización Jurídica y Política". Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1989.
- ALVAREZ-GENDIN, Sabino. "Tratado General de Derecho Administrativo", tomo I, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1958.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, et. al. "Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas". Estudio Jurídico en memoria de José Francisco Ruiz Massieu, Editorial Porrúa, S.A., México.
- ASHENHUST, Paul H., "La policía y la sociedad", Editorial Limusa-Wiley, S.A., México, 1964.
- AZUARA PEREZ, Leandro. "Sociología", Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- BARRAGAN BARRAGAN, José. "Introducción al Federalismo. (La formación de los poderes en 1824)". UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1978.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco. "Derecho Parlamentario", Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 407.
- BIGGE M.L. y Hunt M.P. "Bases psicológicas de la educación", Editorial Trillas, México, 1985.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", 9ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994.
- CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 20ª ed., Editorial Heliasta, México, 1992.
- CABO DE LA VEGA DE, Antonio. "Derecho Electoral y Representación", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
- CAMACHO SOLIS, Manuel. "Comparecencia como Jefe del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 21 de abril de 1992.

- CARPIZO, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano", 10ª ed., Editorial Siglo XXI, México, 1991.
- ----- "Sistema Federal Mexicano, en los Sistemas Federales del Continente Americano", UNAM, México, 1972.
- CICERON, "Los oficios", Colección Sepan Cuantos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- COLOM CANELLAS, Antoni J. "Teoría y Metateoría de la Educación", Editorial Trillás, México.
- CORDOVA, Arnaldo. "La Formación del Poder Político en México", Editorial Era, México, 1972.
- ----- "El Régimen Constitucional del Distrito Federal", Ediciones del Autor. México, 1991.
- ----- Discurso Pronunciado ante la Cámara de Diputados, 1991.
- DIAZ DE COSSIO, Roger. "Algunos aspectos cualitativos de la planeación educativa",
- DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", 6ª ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1984.
- EISENMANN, Charles. "Los objetivos y la naturaleza de la enseñanza del derecho", UNAM, México, 1985.
- FIORINI, Bartolomé A. "Poder de Policía", 2ª ed. Editorial Alfa, Buenos Aires, 1962.
- FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", 19ª ed, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. "La transformación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato", Cromocolor, S.A., México, 1985.
- GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. "Proceso electoral y regimenes políticos", Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1989.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. "La Democracia en México", 6ª ed., Ediciones Era, México, 1974

- GONZALEZ DE LA VEGA, René. "Obra Jurídica Mexicana", editado por la Procuraduría General de la República, México, 1987.
- GONZALEZ FERNANDEZ, José Antonio. "Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudio Jurídico en Memoria de José Francisco Ruiz Massieu", Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 129.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel: "El Federalismo", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- GRANSMAN, Raque y María de Ibarrola, "Planes de Estudio. Propuestas institucionales y realidad curricular", Editorial Nueva Imagen, México.
- GROUNDON, Norman. "Nuevas metas de la reforma educativa", Editorial Pax-México, Librería Carlos Cearman, S.A., México, 1980.
- GUISEPPE NERICI. "Hacia una didáctica general dinámica". Ed. Kapeluzs, Buenos Aires, 1980.
- HAMILTON, A., MADISON y JAY, "El Federalista", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia, "Gobiernos. Hacia un nuevo federalismo", No. 1, noviembre-diciembre de 1993.
- HERNANDEZ GAONA, Pedro Emiliano, "75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 212.
- HERRERA Y LASSO, Manuel. "Estudios Políticos Y Constitucionales", Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1986.
- KELSEN, Hans, ¿Qué es la justicia?, versión castellana de Ernesto Garzón Valdés, 3ª ed., Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1992.
- LARROYO, Francisco. "Diccionario Porrúa de Pedagogía", Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- MELGÁR ADALID, Mario. "Coordinación del Distrito Federal con el área metropolitana de la Ciudad de México, hacia una nueva concepción del servicio público" s/d. México, 1993.
- ----- "Educación Superior. Propuesta de Modernización", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- MONTERO ZENDEJAS, Daniel. "Estado, democracia y partido", B. Costa-Amic Editor, México, 1979.
- MORAN OVIEDO, Porfirio. "Reflexiones en torno a la instrumentación didáctica", UNAM, México, 1983.
- MORENO DIAZ, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano", 11ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.
- NOVOA MONREAL, Eduardo. "Algunos aspectos sobre contenido de una enseñanza moderna del derecho", UNAM, México.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto. "El Nuevo Federalismo. La Descentralización"; Ed. Porrúa, S.A. México, 1988.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier. "Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nueva Serie, Año XXI, Número 62, Mayo- Agosto de 1988.
- PATIÑO CAMARENA, Javier. "Derecho Electoral Mexicano", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
- PLATON, "Diálogos. Apología de Sócrates", 13ª ed. Colección Sepan Cuantos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- PORRUA PEREZ, Francisco. "Teoría del Estado", 22ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1988.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos. "Derecho Municipal Mexicano"; Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- RECASENS SICHES, Luis. "Tratado General de Sociología", 20ª ed, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. "Estudios sobre derechos humanos. Aspectos nacionales e internacionales", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1990.
- SANCHEZ AZCONA, Jorge. "Reflexiones sobre el poder", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional"; Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

- SANTIAGO GUERRA, Sócrates. "La profesionalización de la policía judicial del Distrito Federal", Tesis para obtener el título de licenciado en Derecho. UNAM, 1993.
- SARRE IGUÍÑIZ, Miguel. "Guía del Policía", 2ª ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
- SAYEG HELU, Jorge. "La Creación del Distrito Federal", Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 1991.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia Política", 9ª ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- SOBERANES, José Luis. "Una aproximación a la historia del sistema Jurídico mexicano". Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- SOTELO REGIL, Luis F. "Policía Profesional", Editorial Limusa-Noriega, S.A., México, 1989.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1989", 15ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- ----- "Derecho Constitucional Mexicano", 28ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
- TOLEDO GONZALEZ, Vicente. "El proceso enseñanza-aprendizaje del Derecho", Tesis para optar por el grado de Maestro en Derecho, UNAM, México, 1976.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, "Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- VARIOS AUTORES, "75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- ----- "Actualización Jurídica 1994", UNAM, Instituto de Investigaciones CARPIZO, Jorge. "Estudios Constitucionales", 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1991.
- ----- "Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- ----- "Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y Propuestas", Estudio jurídico en memoria de José Francisco Ruiz Massieu, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

- ----- "*Manual del Juicio de Amparo*". Instituto de Especialización Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Editorial Themis. México, 1991.
- WILSON, James Q., "*El Gobierno de los Estados Unidos*", versión en español por Juan Navez Ruiz, Limusa, Grupo Noriega Editores, México, 1992.

DICCIONARIOS

- Diccionario Jurídico Mexicano, tomo II, 4ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Porrúa, S.A. México, 1991.
- PINA DE, Rafael. "*Diccionario de Derecho*", Editorial Porrúa, S.A., México, 1965.

REVISTAS Y PERIODICOS

- Revista de Análisis y Actualización Jurídica "Acta"; número uno; Editorial Metropolitana, S.A., México, 1990.
- Revista de la Educación Superior. vol II, núm, 3, ANUIES, México, 1973.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.
- Constitución de los Estados Unidos de América, 1787.
- Constitución de la Nación Argentina, 22 de agosto de 1994.
- Constitución de la República de Venezuela, enero de 1984.
- Constitución de la República Federal de Brasil, 1988.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 17 de marzo de 1971.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1978.

- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 22 de junio de 1995.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 12 de junio de 1995.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 22 de junio de 1993.

FALLA DE ORIGEN