

321309

2
24

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No.3213 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



'CONCORDANCIAS Y DIVERGENCIAS DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS LOCALES DEL CONGRESO DE LA UNION Y DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL'

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

GUILLERMO ISAIAS AZANZA GARDUÑO

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. JOSE BERNARDO COUTO SAID
CED. PROFESIONAL 15102200324

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D.F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

AL SER MÁS PRECIADO EN MI PERSONA, SIN EL CUAL NO SERÍA POSIBLE
ESTE TRIUNFO.

MI MADRE.

A ESA GRAN PERSONA, QUIEN POR SU CARÁCTER, EXPERIENCIA Y
DEDICACIÓN, HA SERVIDO DE GUÍA EN MI VIDA Y EN ESTE SATISFACTORIO
CAMINO POR LA TITULACIÓN.

JOSÉ LUIS LANDGRAVE.

A MI OTRA MADRE, QUIEN APORTÓ GRAN PARTE DE LO QUE HOY SOY.

MAMÁ GÜERA.

A LA ESENCIA CONSTANTE DE MI VIDA, PERSONA QUE SABE APORTAR SU
GRANDEZA E INTELIGENCIA DONDE MÁS SE NECESITA, Y EN EL MOMENTO
OPORTUNO.

ZENAIDA. (T.A.)

A QUIENES PRONTO SE ENCONTRARAN EN UNA SITUACIÓN SIMILAR... CON
ESE ESPÍRITU DE LUCHA QUE LOS CARACTERIZA.

MIGUEL FRANCO Y ALFREDO HERNÁNDEZ.

**MI RESPETO Y ADMIRACIÓN A LAS PERSONAS, DE QUIENES
HE RECIBIDO TODO EL APOYO:**

**REP. SALVADOR MUÑÚZURI HERNÁNDEZ, GRACIAS POR TAN VALIOSA
OPORTUNIDAD.**

**LIC. ALEJANDRO GARZA MONTES DE OCA, QUIEN APORTÓ SU AMPLIO
CONOCIMIENTO EN LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.**

**LIC. JOSÉ BERNARDO COUTO SAID, QUIEN INCONDICIONALMENTE
APORTÓ SU AMPLIA EXPERIENCIA COMO CATEDRÁTICO Y ASESOR DE
TESIS.**

**A LA INSTITUCIÓN QUE DESDE MI NIÑEZ FORJO MI DESARROLLO
PROFESIONAL.
COLEGIO Y UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC.**

**A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE POR ALGÚN MOTIVO FORMAN PARTE
DE MÍ, RESULTANDO INSUFICIENTE NOMBRAR A CADA UNA DE ELLAS,
ADEMÁS DE NO QUERER OMITIR ALGUNA:**

A TODOS USTEDES... GRACIAS.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1.
--------------------	----

CAPÍTULO I.

COMPETENCIA LEGISLATIVA	1.
1.1 Aceptación de Competencia Legislativa	2.
1.2 La Competencia Legislativa en los Estados de la República .	3.
1.3 Antecedentes Históricos del Poder Legislativo en México. ...	5.
1.4 Precedentes en Estados Unidos de Norte América.	11.
1.5 El Gobierno del Distrito Federal desde 1824 hasta 1917. . .	14.
1.5.1 <i>CONSTITUCIÓN DE 1824.</i>	14.
1.5.2 <i>CONSTITUCIÓN DE 1857.</i>	18.
1.5.3 <i>REFORMA DE 1901.</i>	22.
1.6 El Gobierno del Distrito Federal en el Texto Original de la Constitución de 1917.	23.
1.7 La Reforma Constitucional de 1928 y la Estructura del Gobierno del Distrito Federal.	27.

CAPÍTULO II.

**LOS ORIGENES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL
DISTRITO FEDERAL**

.....	35.
-------	-----

2.1	La Reforma Política de 1977 en el Distrito Federal.	36.
2.2	Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	43.
2.3	Proceso de Reforma Política en el Distrito Federal en 1986.	46.

CAPÍTULO III.

LA REFORMA POLÍTICA

DEL DISTRITO FEDERAL EN 1993.

	57.
3.1	Origen y contenido de la Reforma Política del Distrito Federal de 1993.	58.
3.2	Adiciones y Reformas al Artículo 122 Constitucional.	63.
3.3	El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	79.

CAPÍTULO IV.

EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

DEL DISTRITO FEDERAL 86.

4.1	De las facultades exclusivas del Congreso de la Unión.	87.
4.1.1	ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL.	88.
4.1.2	ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL.	88.

4.1.3	<i>Artículo 122 Constitucional.</i>	89.
4.2	De las facultades reservadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	91.
4.3	De las facultades otorgadas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes.	99.
4.4	Cláusula de Gobernabilidad.	105.

CAPÍTULO V.

EL CONTROL DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

	SOBRE EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	108.
5.1	Control y Responsabilidad.	109.
5.2	El Control sobre el Gobierno del Distrito Federal.	111.
5.3	Trabajo Legislativo de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura.	118.
5.4	La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.	132.
5.5	El Restablecimiento de Cabildos Electos.	140.

	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	145.
	Conclusiones	146.
	Propuestas	155.

a)	Suprimir Facultades al Congreso de la Unión Respecto al Distrito Federal.	155.
b)	Asamblea Legislativa con Poderes Plenos.	159.
	Bibliografía	160.

INTRODUCCIÓN

II.

Afirmar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades legislativas respecto del Distrito Federal a dos órganos distintos: Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Asamblea de Representantes del Distrito Federal, trae consigo una serie de puntos respetables y diversos de vista.

Consecuentemente, el tema aquí tratado con las limitaciones propias del principiante en la investigación jurídico-político, es de suma trascendencia, porque no debemos olvidar que vivimos en un Estado de derecho y por ello, es indispensable que tanto los órganos de gobierno como los actos que de éstos emanen, deben estar conforme a la letra de la Constitución y en términos generales subordinados a ella.

Con la presente investigación queremos destacar que a diferencia de las otras 31 Entidades Federativas, en el Distrito Federal coexisten en el ámbito legislativo las competencias Federal y Local, por ser una entidad de naturaleza federal, en tanto que es sede de los Poderes de la Unión; siendo este el punto esencial del problema, porque nuestra teoría y práctica constitucionalista nos indica que, en tratándose de organismos federales, su competencia es federal, y será local cuando se ejerza por órganos de gobierno locales, planteamiento que nos obliga a considerar no sólo los

III.

efectos, sino las causas que lo generan.

En este orden de ideas y para estar en posibilidad de afirmar categóricamente que existen facultades legislativas genéricas y específicas, que las primeras son propias del Congreso de la Unión y las segundas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es preciso estudiar las reformas y adiciones que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto.

Hablar de la competencia legislativa del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal implica abordar un tema nuevo, pues antes del nacimiento de ésta, era facultad del Congreso de la Unión legislar para el D.F. y tocaba al Presidente de la República el aspecto Reglamentario. Con el nacimiento de la Asamblea y hasta antes de la última reforma del Artículo 122 constitucional, el problema de competencia tampoco existía, habida cuenta la limitación de atribuciones de la Asamblea, que estaba limitada a la emisión de Bandos, Ordenanzas y Reglamentos, facultad que le fue restada al Jefe del Departamento del Distrito Federal y al Presidente de la República.

Es importante destacar que ahora la regulación de las atribuciones de la Asamblea las contempla el artículo 122 constitucional; antes era el artículo 73 fracción VI del mismo ordenamiento, que está inscrito en la sección que

IV.

regula las facultades del Congreso, en el capítulo del Poder Legislativo. Por el contrario, el actual artículo 122 está ubicado en el Título Quinto de la Constitución, que se refiere explícitamente a los Estados y al Distrito Federal, esta nueva ubicación de la normatividad del régimen jurídico del Distrito Federal es más acorde con la estructura temática de la Constitución, pero de manera indirecta desnaturaliza su carácter de Órgano Federal.

Analizaremos las competencias en materia legislativa del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo cual precisa el estudio de la doctrina constitucionalista de los regímenes federados y de nuestra propia Constitución, para estar en posibilidad de captar la sutil diferencia entre las competencias legislativas Federal, del Distrito Federal y de los Estados.

CAPÍTULO I.

COMPETENCIA LEGISLATIVA.

1.1 Aceptación de Competencia Legislativa

Para hablar de competencia, necesitamos primero definir lo que se debe entender por ésta. Así, competencia es el término que lexicográficamente denota la idoneidad o aptitud de alguien para la realización de algo, y jurídicamente el maestro Rafael de Pina la define como la "...Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto..."⁽¹⁾, por ello y con el sólo propósito de ubicar adecuadamente el tema es que consideramos necesario recurrir al auxilio que al efecto puede proporcionarnos el derecho procesal, que la define lato sensu "...como la esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones..."⁽²⁾.

En mérito de lo asentado y para los fines de este trabajo consideramos que por competencia legislativa debemos entender el conjunto de atribuciones que, para elaborar la ley, tiene un órgano de gobierno.

¹ Rafael De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, p. 172.

² Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, p. 155.

1.2 La Competencia Legislativa en los Estados de la República

Las legislaturas estatales ejercen facultades que derivan en forma expresa de nuestro Código Político, como en los casos previstos por los artículos 5; 17; 115, fracción IV; y 121, fracción V; o tácita, al utilizarse las fórmulas "conforme a la ley", "las leyes determinarán", o "de acuerdo con la ley", etc., como en los casos previstos en los artículos 4° y 6°; o una última clase, las residuales, les otorgan la competencia de legislar en todo aquello que no ha sido confiado a los poderes federales y que no tengan prohibido expresamente, en aplicación al artículo 124⁽³⁾.

Mientras que la teoría constitucional nos indica que los Estados Federados son autónomos y tienen facultades para legislar en todo lo no reservado a la Federación, en el caso del Distrito Federal la situación es contraria, pues la Asamblea será competente sólo respecto de los rubros que expresamente le autoricen la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por ello será incorrecto referirse a la Asamblea de Representantes como un Congreso Local, pues no tiene las facultades ni el régimen jurídico propio

³ *Elisur Arteaga Nava, Los Parlamentos Locales, p. 27.*

4.

de éstos. Por ejemplo, en las entidades federativas, por faltas graves, puede sobrevenir la desaparición de poderes del Estado, por el contrario, en el Distrito Federal sería impensable un desconocimiento o desaparición de poderes por los órganos federales, toda vez que los medios para remediar la crisis deben estar en su poder y a su alcance.

Las atribuciones de la Asamblea de Representantes se cifien a lo expresamente reservado para ella, sin que sea menester señalar sus limitaciones, pues como lo afirma el maestro Felipe Tena Ramírez, en cita de Kelsen, "es superfluo prohibir cualquier cosa a un órgano del Estado, pues basta con no autorizarlo a hacerla"⁽⁴⁾.

El principio, consignado en el artículo 124 constitucional, precisa que la competencia de los órganos federales depende del número de facultades que la Ley fundamental les otorgue de manera explícita o implícita ejercitables por cualquiera de los Poderes Federales, disposición expresa constitucional o por facultad que se confiere a sí mismo el Congreso de la Unión.

En este caso, los legislativos Estatales tendrán libertad para normar en torno de lo no reservado a la Federación y, en cambio, la Asamblea sólo tendrá las facultades que expresamente le sean conferidas por la Constitución y el Estatuto; de ello da cuenta la Constitución en sus artículos 73 fracción VI

⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 11.

y 122, primer párrafo.

Por tanto, es dable concluir que el Distrito Federal no tiene Poderes propiamente dichos, pues no puede haber un poder dentro de otro y, al estar gobernado por los Poderes de la Unión, ineluctablemente, los órganos de gobierno no tendrán el carácter o rango de Poderes Locales, y en consecuencia la Asamblea de Representantes no es un Congreso Local.

1.3 Antecedentes Históricos del Poder Legislativo en México.

Desde su creación, el Distrito Federal ha sido un tema fundamental de atención del régimen republicano y federal mexicano. En efecto, cuando en retrospectiva se examina la evolución política de esta entidad, se constatan las profundas transformaciones que ha experimentado. De aquella modesta sede que al comenzar nuestra vida independiente era un territorio reducido a dos leguas de radio con centro en la Plaza Mayor, el Distrito Federal se convirtió en una de las urbes más pobladas y grandes del mundo, que hoy demanda una revisión a profundidad de su estructura orgánica, de su vida democrática y de sus instituciones políticas. La modificación de estructuras y programas, así como el ajuste del cuerpo normativo que la fundamenta,

6.

constituye el paso formal al que se remite la administración pública para eficientar su conducta y orientar la cultura del servicio público en la que se basa la práctica de los funcionarios y empleados al servicio del Estado.

La organización administrativa del Distrito Federal ha sufrido diversas modificaciones a lo largo de su historia; desde la creación de la Ciudad de México, su crecimiento propio y el derivado de la historia de la misma nación han marcado la particularidad de sus asentamientos, su vida productiva y la manera de organizarse políticamente y de adecuar los servicios demandados por su comunidad: -Hasta 1324 estaba formada por una gran cantidad de poblados ribereños que interactuaban entre sí y con su medio ambiente; la llegada de los aztecas dio inicio a otra ciudad, Tenochtitlán, uno de los asentamientos más sorprendentes que jamás haya creado la humanidad y que terminó abruptamente en 1521. A partir de la Conquista y hasta la Independencia, en 1810, los españoles desarrollaron una ciudad monumental, imponente, la más importante del Continente Americano, y actualmente, en el umbral del siglo XXI, la ciudad de México se ha convertido en una de las metrópolis más grandes y complejas del mundo-.(⁵)

Por disposición de Hernán Cortés se instaló el primer Ayuntamiento Metropolitano en Coyoacán, después de la caída de Tenochtitlán, el 13 de agosto de 1512. Este Ayuntamiento sesionó en Coyoacán de agosto de 1521

⁵ Jorge Gamboa de Buen, *Ciudad de México. Una Visión*, pp. 11 - 12.

a marzo de 1524, en que fue trasladado a México, luego que la ciudad quedó nuevamente en condiciones de ser poblada. El Cabildo Metropolitano estaba integrado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes, ocho ediles, un Escribano y un Mayordomo. En 1526 el número de ediles se elevó a doce, en 1527 se redujo a siete y en 1528, por orden de Carlos V, se compuso de doce. La Real Cédula del rey de España precisó los términos municipales en un radio de quince leguas, en el año de 1539.

Desde el punto de vista legislativo, los documentos más antiguos son las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.

En 1545, la Ciudad de México obtuvo el título de "La Muy Noble, Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México", con goce de privilegios y preeminencias de grande como metrópoli de la Nueva España.

El Cabildo Metropolitano tuvo importantes atribuciones y una amplia influencia sobre el resto de la Colonia, por lo que el ayuntamiento de la Ciudad de México tuvo: a) Atribuciones ordinarias, y b) Atribuciones extraordinarias.

Respecto a las primeras, el Ayuntamiento tenía a su cargo principalmente las obras públicas, y los servicios locales.

Respecto de las segundas, en los primeros tiempos de la Colonia tuvo facultades legislativas y de gobierno sobre todo el territorio.

En 1682 se dictaron nuevas ordenanzas, que indicaban los términos en que debían de efectuarse los Cabildos, la manera de tomar las votaciones, las preeminencias correspondientes a los miembros del Ayuntamiento, el número y calidad de los Alcaldes, Regidores y Oficiales dependientes de la corporación, así como el modo de proveer a sus designaciones.

El Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, constaba de dos Alcaldes ordinarios y un número variable de Regidores, además un Alférez Real, un Alguacil Mayor y un Síndico.

Los Alcaldes Mayores y Corregidores desempeñaron funciones que pueden considerarse como precursoras de las jefaturas y prefecturas políticas. El empleo lo ejercían por distritos y gozaban de atribuciones sobre muchos ramos de la administración municipal, interviniendo en la esfera reservada a los Ayuntamientos. Los Alcaldes y Corregidores ejercían autoridad en las poblaciones de españoles, y los Alcaldes Mayores sobre poblaciones de indígenas y mestizos. Ambos funcionarios representaban al Rey, al Virrey o a la Audiencia en la vida comunal.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México tenía facultades para emitir

disposiciones y acuerdos de observancia general, las principales de estas ramas legislativas eran las ordenanzas, que eran un conjunto de normas autónomas sobre cuestiones de policía y buen gobierno, la manera de prestar determinados servicios públicos, condiciones de producción de productores y artesanos, organización y vigilancia de los gremios, precios, etc.

A partir de 1767 se iniciaron las tendencias centralizadoras de los Municipios de la Nueva España con el Visitador General José de Gálvez, que culminó con la Real Ordenanza de Intendentes de 1786. Los Intendentes reemplazaron a los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores, respetaban el derecho a elegir Alcalde Ordinario pero intervenían presidiendo los Cabildos, monopolizando las funciones administrativas y aprobando las ordenanzas para el buen gobierno de los Ayuntamientos.

Al promulgarse la Ordenanza de Intendentes, la Ciudad de México, quedó como capital de la Intendencia del mismo nombre, que abarcaba el territorio de lo que actualmente son el Distrito Federal y los Estados de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos y Guerrero. Cada Intendencia se dividió en Partidos y cada Partido en Municipalidades.

Los Corregidores fueron cabeza de cada una de las doce intendencias, residían los Ayuntamientos de sus respectivas capitales, tenían funciones de policía e intervenían en los ramos de hacienda y guerra.

El 19 de julio de 1898 el Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía, como Síndico del Ayuntamiento de la ciudad de México.

La Constitución de Cádiz de 1812 dispuso que fuera el Rey quien pudiera nombrar en cada provincia un jefe superior y que en cada provincia habría una diputación provincial, formada por siete diputados electos por el pueblo en votación indirecta. En 1813 las Cortes de Cádiz ordenaron la creación de seis diputaciones provinciales, entre ellas la de México. Para 1822 existían 22 diputaciones provinciales, que son la base de la actual división territorial de la República. Además, dicha Constitución dispuso la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse por Alcaldes, Regidores, un Procurador y un Síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiere o, en su defecto, por el Alcalde. Tanto el Jefe Político como la diputación provincial de México, residieron en la ciudad de México.

En los Jefes Políticos residía la autoridad superior dentro de cada provincia, debiendo cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno, y en general de todo lo concerniente a las funciones gubernativas.

Al consumarse la Independencia de México, el Congreso Constituyente confirmó, con carácter interino, a todas las autoridades civiles y militares, con la obligación de éstas de reconocer y jurar sujeción a las bases Constitucionales y al Congreso.⁽⁶⁾

1.4 Precedentes en Estados Unidos de Norte América.

La historia de nuestro vecino del norte ha inspirado algunas figuras jurídicas en nuestro país, el sistema federal de Estados Unidos de Norte América, compuesto por Estados libres y soberanos, reporta una figura de excepción, donde tienen, su principal asiento los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La creación de un Distrito Federal en el sistema Federado, puede parecernos por demás innecesaria, sin embargo se justifica histórica y prácticamente.

⁶ Miguel Ángel Cedillo Hernández, *La Nueva Estructura Jurídica, Política y Administrativa del Distrito Federal*, pp. 4-7.

La Asamblea Constituyente de los Estados Unidos de América, reunida en Filadelfia, era hostilizada por grupos descontentos con la pretensión de separarse de la Corona Inglesa para erigirse en Estado independiente.

Esa situación obligó a los miembros de la Asamblea Constituyente a refugiarse en los espacios cedidos por los Estados de Maryland y Virginia, dando así origen al conocido Distrito de Columbia.

Ello permitió a los constituyentes de aquél país dimensionar en su justo medio la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar ajeno a la jurisdicción y competencia de cualquier Estado de la Unión, dotando para ello al Congreso de la facultad de "Ejercer exclusivamente el Poder Legislativo sobre un distrito, no mayor de diez millas cuadradas, que por cesión de Estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del Gobierno de los Estados Unidos"⁽⁷⁾.

Así, se erige un territorio con la finalidad de garantizar la independencia del Gobierno Federal, respecto del gobierno de los estados Federados.

Desde 1824, nuestro país reserva como facultad del Congreso de la Unión elegir y variar el lugar de residencia de los Poderes Federales, por ello desde la constitución de 1824 quedaban definidos las bases constitucionales

⁷ Artículo 1, sección VIII, inciso 17 de la Constitución Norteamericana, p. 17

13.

especiales para el Distrito Federal determinándose que el Congreso ejercerá en él "...las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado...".

También en nuestro país, se tuvo la necesidad de instituir un Distrito Federal, porque en los albores de nuestra independencia, durante la implantación del régimen federal, se confrontaron los Poderes Federales con los de uno de los Estados miembros. Las circunstancias políticas eran muy particulares, pues dada la posición vigorizada y pujante de las antiguas provincias, convertidas en Estados, la elección del lugar que habría de servir de residencia a los Supremos Poderes de la Federación fue un problema que requería inmediata solución, porque la Ciudad de México, asiento de los poderes nacionales, estaba enclavada en el territorio y jurisdicción del Estado de México.

Ante el surgimiento de los problemas de competencia, el constituyente tuvo la necesidad de determinar el territorio sede de los Poderes de la Unión, expidiendo un decreto que regulara esta situación.

1.5 El Gobierno del Distrito Federal desde 1824 hasta 1917.

1.5.1 Constitución de 1824.

Desde que se establece nuestro sistema federal, la naturaleza jurídica del Distrito Federal difiere esencialmente de los estados que dieron origen a la Federación. El Distrito Federal no concurre como entidad soberana a la formación del primer pacto federal, sino que deviene como un fruto de dicho pacto. Así en el primer documento fundamental de la vida independiente, en la Constitución de 1824, se determinan las bases del Distrito Federal, formando parte de las facultades asignadas al Congreso de la Unión, elegir el territorio sede de los Poderes Federales y en virtud de lo apremiante de la situación de roce con el Estado de México, que podía desencadenar un conflicto mayor, el Constituyente, por decreto del 18 de noviembre de 1824 determinó que la Ciudad de México fuera el territorio sede de los Poderes de la Unión. Desde entonces se decidió que el gobierno del Distrito Federal dependiera del Gobierno Federal y que éste nombraría por conducto del Ejecutivo a la persona encargada de gobernar el Distrito Federal.⁽⁸⁾

⁸ José Antonio González Fernández *Artículo "Algunos aspectos sobre la regulación jurídica del gobierno del D.F.", publicado en El Universal el 15 de julio de 1986.*

Al Promulgarse la Constitución de 1824 aún no se determinaba la existencia, como tal, del Distrito Federal, por tanto, éste no fue considerado como parte integrante de la Federación.

El régimen centralista determinado por las Leyes Constitucionales de 1836, incorporó el Distrito Federal al Departamento de México, a partir de febrero de 1837. Extinguido el Distrito Federal, el Departamento de México conservó a la misma Ciudad de México como su capital.

En ese entonces, la República se dividía en Departamentos, éstos en Distritos y los Distritos en Partidos, subsistiendo los Ayuntamientos. En cada Departamento había un Gobernador, designado por el Presidente de la República de entre una terna que proponía la Junta Departamental, los Gobernadores tenían facultades políticas, gubernativas y administrativas.

El 20 de marzo de 1837 se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos. En cada Departamento había una Junta Departamental, compuesta por siete individuos electos, con funciones de diversa índole; tenían iniciativa de leyes nacionales y funciones administrativas, así mismo elegían al Presidente de la República, a los Senadores y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En 1843 se promulgan las Bases Orgánicas, que dejaron subsistente el

régimen de Departamentos, cuyo Gobierno quedó a cargo de los Gobernadores y de las Asambleas Departamentales. El antiguo territorio del Distrito Federal siguió incorporado al Departamento de México, siendo su capital la Ciudad de México, que también era capital de la República. Las Asambleas Departamentales tuvieron las mismas facultades que las Juntas Departamentales.

El 22 de agosto de 1846, se restauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824, se restituyeron los Estados en lugar de los Departamentos y se facultó al Ejecutivo para remover a todas las autoridades.

Posteriormente el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847 ratificó la vigencia del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de octubre de ese mismo año. Esta Acta de Reformas expresó, en su artículo 6°: "Mientras la Ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección del Presidente y nombrará dos Senadores".

Como consecuencia del debate sobre la conveniencia de organizar a la Nación como una República Federal o con un corte unitario, la idea de incompatibilidad entre gobierno estatal y federal se impone en el Constituyente de 1824. Este juicio, cabe aclarar, es combatido por personajes como Fray Servando Teresa de Mier, connotado defensor del federalismo, para quien la existencia de una ciudad federal desligada de cualquier entidad federativa no

parece un imperativo.⁹) Resuelta la disputa en favor de los detractores de esta tesis, por decreto del Congreso de la Unión, el 18 de noviembre de 1824 se crea el Distrito Federal.

"El acto, por cierto, corresponde a la determinación constitucional de trasladar a este cuerpo la facultad de elegir el lugar de residencia de los poderes de la federación, así como el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo Local. De esa suerte, la ciudad de México es designada como sede de estos poderes, mientras su gobierno político y económico queda a cargo del gobierno general. La administración municipal de los pueblos comprendidos dentro de su demarcación, empero, permanece bajo la responsabilidad de ayuntamientos de elección popular. Sólo en la etapa que cubren los regímenes centralistas de 1836 y 1843 el Distrito Federal queda suprimido de la estructura constitucional del país".¹⁰)

Con fecha 22 de abril de 1853 se expidieron las Bases provisionales para la Organización del País, y se investió de amplias facultades al Gobierno del General López de Santa Anna, para reorganizar todos los ramos de la administración pública. El 21 de septiembre, dicho Gobierno cambió el nombre de los Estados por el de Departamentos y al Distrito Federal lo convirtió en

⁹ P. González Casanova y J.M. Ramírez Sáenz, *Distrito Federal. Gobierno y Sociedad Civil*, p. 285.

¹⁰ Dictamen de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 21 de abril de 1987.

Departamento de México.

El 15 de mayo de 1856 el régimen provisional de Comonfort, nacido el Plan de Ayutla, expidió el Estatuto Orgánico, que estableció provisionalmente las Bases de Gobierno, en tanto se expedía la Constitución, y encomendaba el gobierno de los Estados y de la Capital a un gobernador.

1.5.2 CONSTITUCIÓN DE 1857.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 -que rigiera durante sesenta años- y tras grandes esfuerzos para reorganizar la República, se pone fin a las vicisitudes que nos acosaron después de la Independencia.

La tradición de entregar las funciones legislativas del Distrito y Territorios Federales al Congreso de la Unión encuentra nuevamente fuertes resistencias entre los encargados de elaborar la Constitución del 57. Ignacio Ramírez, por ejemplo, destaca la condición de paria del Distrito Federal al habersele impuesto un tutor. La polémica sobre el lugar más pertinente para fijar la residencia del gobierno federal se acentúa con la intervención, entre otros, de Ponciano Arriaga, quien opinaba que ésta podía establecerse en cualquier Estado. Esta idea cobro fuerza, a grado tal que incluso el Constituyente consideró la posibilidad de mudarla a Querétaro o a Aguascalientes, ciudades más próximas al centro de la República. Al final, la opinión encabezada por

los diputados Mata, Granados y Moreno, deciden el conflicto en favor de encargar la responsabilidad de resolver sobre este asunto al Congreso General.

La erección del Congreso de la Unión como legislador local de la entidad fue también motivo de discusión, aunque en menor intensidad, por el convencimiento del Constituyente de que la siguiente Legislatura ordenaría en fecha próxima el traslado de la sede de los poderes federales fuera de la Ciudad de México. Enmendada esta omisión con el establecimiento del estado del Valle de México, sus habitantes recobrarían sus derechos políticos. Sin vacilación alguna, en cambio, este órgano ordena la conservación de ayuntamientos electos popularmente por la ciudadanía en el Distrito Federal.⁽¹¹⁾

Dentro del proyecto original, el artículo 49 disponía, la creación del Estado del Valle de México en el territorio de la Ciudad de México y, el artículo 64 en su fracción XVIII, confería facultades al Congreso General para designar el lugar de residencia de los Poderes Federales y cambiarlo cuando lo estimara necesario.

Para el análisis del proyecto, el Constituyente creó una Gran Comisión Territorial, encargada del estudio y dictamen de los artículos referidos.

¹¹ *Op. Cit.*, pp. 286 y 287.

El 26 de noviembre de 1856 se llega a una primera conclusión, que la sede de los Poderes de la Unión fuera la ciudad de Querétaro y, una vez allí instalados, se convirtiera la Ciudad de México en el Estado del Valle de México.

Acuerdo que polemizó en torno de sí todo el Estado de Querétaro debía convertirse en Distrito Federal o sólo una parte de él, discusión concluida por los votos particulares de Mata, Villalobos y Zarco, en el sentido de facultar al Congreso Constitucional para designar el lugar de residencia de los Supremos Poderes y de variarlo cuando lo juzgare necesario, principio que fue acogido en la fracción XVIII del artículo 64 del proyecto de constitución.

Resuelto el problema de la sede de los Poderes Federales, sólo quedaba pendiente el asunto relativo a los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y la forma de gobierno de éste.

En ese tenor de ideas, el debate se centró entre establecer un gobierno autónomo de los Poderes Federales o dependiente de éstos. Los diputados Del Río, Zendejas, Castillo Velasco, Guillermo Prieto y Francisco Zarco propusieron que mientras los Poderes de la Unión estuvieran en la capital, ésta debía tener diputaciones electas por cada 20,000 habitantes, con un gobierno electo por el pueblo, y del Congreso de la Unión con facultades para revisar los actos del legislativo local, a fin de evitar conflictos. Propuesta que

al no prosperar, Zarco califica la penosa posición del Distrito Federal, lanzo su frase lapidaria: "no queda pues, al Distrito ni la más remota esperanza de dejar de ser el paria de la Federación".

Discusiones intensas y reñidas, que concluyen en que el Distrito Federal no debía contar con legislatura propia, rechazándose la erección del Estado del Valle de México y que los Poderes Federales se instalaran fuera de la Ciudad de México, por ello el artículo 72 fracción VI, quedó redactado así:

"El Congreso tiene la facultad para el arreglo interior del Distrito y Territorios teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Tras la invasión francesa y al restablecerse la República, no obstante, los embates de las fuerzas centralistas, el Distrito Federal vuelve a ser considerado como el sitio más adecuado para restablecer el gobierno general. Como consecuencia de esta decisión, en 1862 se procede inclusive a ampliar su territorio. En 1899 durante el porfiriato, el Congreso determina la división municipal de la Ciudad de México con propósitos político-administrativos, pues, en 1900, sus ayuntamientos se convierten en meros órganos consultivos, y un año después, se elimina de plano la elección popular de las

autoridades municipales.⁽¹²⁾

1.5.3 REFORMA DE 1901.

El gran atraso del país; las consecuencias de la guerra de independencia y la tendencia centralizadora del Gobierno Federal, motivaron que el general Porfirio Díaz promoviera una reforma a la fracción VI del artículo 72 constitucional y, el 31 de octubre de 1901, suprimió la base formal de la democracia capitalina, confiriendo más amplias facultades al Congreso, al determinar que **"el Congreso tiene facultades para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios"**.

El 26 de mayo de 1903 el Congreso expidió la ley que reglamentaba esas facultades, creando 13 municipalidades, con dependencia directa del Presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación y con la intervención de un Gobernador del Distrito Federal, un Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas. Las municipalidades se elegían por vía indirecta en primer grado, con concejales no retribuidos, renovables cada dos años, quedando suprimida la personalidad jurídica de los ayuntamientos. El Gobierno Federal se haría cargo de los bienes, derechos, accesiones y de todos los gastos de su administración. Los aspectos de

¹² Gutiérrez S., S. E y Solís A., F., Gobierno y Administración en el Distrito Federal en México, pp. 67-69.

recaudación y electorales se reservaron al Gobierno Federal.

1.6 *El Gobierno del Distrito Federal en el Texto Original de la Constitución de 1917.*

Al triunfo de la Revolución Mexicana, e impulsada por Venustiano Carranza, se expidió la nueva Constitución del 5 de febrero de 1917, que reivindicó la tesis autonomista relativa al Gobierno de la Ciudad Capital.

La nueva Constitución se refiere al territorio sede de los Poderes de la Unión como Distrito Federal y establece el régimen municipal en el mismo.

En el texto original del artículo 73 se faculta al Congreso General a cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación y, en su fracción VI, se le faculta para legislar respecto del Distrito Federal, con las bases siguientes:

- a. El Distrito Federal y los territorios se dividirían en municipalidades a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

- b. El Gobierno queda a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por medio de un Gobernador por él designado, al igual que el Procurador del Distrito Federal.

- c. Los Magistrados y Jueces serían nombrados por el Congreso de la Unión.

El 13 de abril de 1917, Venustiano Carranza expide la primera Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos al Gobierno, a su sistema fiscal, a la beneficencia, a la instrucción pública primaria, a la seguridad pública, a los caminos y obras por ejecutarse, a la administración de los municipios y a la administración de justicia del fuero común.

Esta Ley dejó a cargo de los Ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y otros, en cuanto a su aspecto puramente local, bajo la supervisión del Gobierno del Distrito Federal; éste se encargaba de la prestación estos de servicios cuando por su alcance y extensión abarcaran dos o más Municipalidades o tuvieran un carácter de importancia total para el Distrito Federal.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México se formó con veinticinco concejales y los de las demás Municipalidades del Distrito Federal de quince

cada uno. La primera autoridad política en cada Municipio era el Presidente Municipal y a él correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias y demás disposiciones, así como legalizar exhortos, expedir certificados de vecindad, imponer multas o arrestos y conservar el orden y la tranquilidad públicos.

La Constitución de 1917 pretende reparar parcialmente esta situación. Y previno una vez más que sea el Congreso General el que resuelva sobre la necesidad de mudar fuera de la Ciudad de México al Distrito Federal. A cuenta, designa a la entidad como parte integrante de la Federación, extendiendo con ello el derecho de sus habitantes a elegir senadores y diputados al Congreso de la Unión. Asimismo, en este último órgano deposita, una vez más, la facultad de legislar para la localidad y faculta al Ejecutivo Federal para designar a los miembros del Tribunal Superior de Justicia, previa ratificación de su cargo mediante un procedimiento similar al previsto para los Ministros de la Suprema Corte de la Nación.⁽¹³⁾

Establecido el gobierno municipal con ayuntamiento de elección popular directa, en el seno del Congreso Constituyente, se discute la propuesta carrancista de exentar a la municipalidad de México de esta figura política; propuesta desechada por abrumadora mayoría.

¹³ *Op. Cit., Dictamen de las Comisiones... p. 4*

En la misma jornada, también se rechaza la intención presidencial de ampliar, a costa del estado de México, los límites del D.F., pero se advierte que en caso de trasladarse los Poderes Federales a otro lugar, en el territorio de la Cd. de México se erigiera el estado del Valle de México. Sin mayor éxito, al cabo de un año, el Ejecutivo intentaría una vez más la revisión de este asunto.

Entre 1917 y 1928 el Distrito Federal queda dividido en municipios, bajo la regencia de un gobernador designado, pero en ese lapso los presidentes municipales son electos directamente por la ciudadanía. El 28 de agosto de 1928, este régimen es suprimido para ser sustituido por la organización correspondiente al Departamento del Distrito Federal. El cambio es producto de la iniciativa enviada al Congreso por el entonces candidato presidencial, Álvaro Obregón, a fin de eliminar la estructura municipal en la localidad.

El sonoreNSE argumenta que el régimen municipal no logró alcanzar aquí sus fines, sobre todo por los conflictos de carácter político y administrativo derivados de la coexistencia de autoridades con facultades excluyentes, cuando no confusas. Sometido a la jurisdicción directa de la Federación, explica, su gobierno incumbe no sólo a sus habitantes, sino al conjunto de ésta.⁽¹⁴⁾

¹⁴ *Op. Cit., Dictamen de las Comisiones... p.5*

1.7 La Reforma Constitucional de 1928 y la Estructura del Gobierno del Distrito Federal.

En 1928 Álvaro Obregón, presentó una iniciativa de modificación constitucional que produjo grandes cambios para el Distrito Federal.

Reafirmandose la facultad del Congreso para legislar en materia del Distrito Federal, y otorgando al Presidente la responsabilidad de su Gobierno, por medio de los órganos que determinaran las leyes.

El texto de la iniciativa despertó gran polémica, sobre todo en lo referente a la eliminación de los Municipios establecidos en la Constitución de 1917, pues la situación de los servicios municipales en el Distrito Federal era de tal suerte precaria que se proponía trasladarlos a la Federación.

El 16 de mayo de 1928 se presentó el dictamen al pleno de la Cámara de Diputados, y el día 17 se aprobó, tal y como propuso Obregón en lo que se refiere a la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal.

En agosto de 1928 se publicó la reforma constitucional que dio nuevas bases a la organización política y administrativa del Distrito Federal, suprimiendo el régimen de municipalidades en esta Entidad Federativa y

encargado el gobierno de la misma al Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva. El Congreso de la Unión conservó la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

El 21 de diciembre de 1928 fue promulgada una nueva Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, creando el Departamento del Distrito Federal, órgano dirigido por un Jefe a través de quien el Presidente de la República ejercía el gobierno del Distrito Federal, el DDF era auxiliado por un Consejo Consultivo, cuerpo representativo de diversos sectores activos de la población, cuya intervención en los asuntos encomendados al Departamento del Distrito Federal, quedaba circunscrita a los casos especificados que contemplaba la ley, sus funciones eran de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección, y para tales efectos, dividió al Distrito Federal en doce delegaciones políticas: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Las facultades decisorias y ejecutivas estaban encomendadas al Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos, y quien ejercía todas las atribuciones encomendadas al Departamento. Este funcionario era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Como subordinados del Jefe del Departamento estaban los Delegados y Subdelegados, quienes tenían a su cargo la prestación de los servicios públicos en las Delegaciones y Subdelegaciones en que se dividía el Distrito Federal.

En resumen, el Departamento del Distrito Federal quedó encargado de las funciones que ordenamientos anteriores encomendaron al desaparecido Gobierno del Distrito y a los Ayuntamientos y Presidentes Municipales de los extintos Municipios del Distrito Federal.

En 1941 se promulgó una nueva Ley Orgánica, abrogándose la Ley anterior. Esta ley se destaca por su tendencia a establecer normas generales de organización, que permitieran superar las fallas de la Ley de 1928 que, por la premura de mejorar los servicios y por la desaparición del Municipio, no contempló algunos rubros. Igualmente buscó una nueva división territorial que permitiera eficientar las funciones de los servicios públicos, conservando las doce delegaciones existentes.

Igualmente delimitó las atribuciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal, para beneficio y garantía de los habitantes. Sin embargo, su principal característica fue lo puntual de su norma en tratándose del patrimonio del Distrito Federal.

Conservó la facultad otorgada al Presidente de la República, de gobernar a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal a esta entidad federativa, funcionario nombrado y removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal era auxiliado en el desempeño de su cargo por un Consejo Consultivo, por Delegados y Subdelegados y por los demás órganos a que se refería la misma Ley con las funciones que, en materia de servicios públicos, de acción política y gubernativa, de hacienda, de acción cívica, de expropiación por causa de utilidad pública, y las referidas genéricamente en el capítulo tercero: "proveer en la esfera administrativa, al mejor desempeño de las funciones consignadas en este capítulo y de las que llegaren a encomendársele, así como el mejoramiento de la comunidad y del medio urbano, para lo cual el Departamento del Distrito federal tiene la facultad permanente de expedir reglamentos, circulares o acuerdos que tiendan a la más eficaz realización de estos fines", que les confería la propia Ley.

Por lo que respecta al Consejo Consultivo, éste se integró por representantes de diversas asociaciones que serían designados por el Jefe del Departamento, a propuesta de aquéllas según lo dispuesto en el artículo 64, de la Ley Orgánica. El Consejo Consultivo tenía facultades exclusivamente de asesoramiento al Jefe del Departamento.

Con el fortalecimiento del pluripartidismo impulsado por la reforma electoral de 1963, la Cámara de Diputados se constituye en uno de los foros más sensibles a la insatisfacción ciudadana por las formas de gobierno vigentes en el Distrito Federal. Aunque desde posiciones políticas diversas, los afanes de todos los partidos representados en su seno encuentran, en algún momento, coincidencia en un mismo reclamo: hacer efectivos los principios básicos de la democracia representativa para sus habitantes, mediante la elección de sus autoridades directas a efecto de garantizar el control de la ciudadanía sobre ellas, así como la existencia de un órgano legislativo dedicado a la exclusiva tarea de dar base jurídica a sus aspiraciones.

Durante la XLVI Legislatura (1964-1966), dos de los tres partidos inscritos en la oposición asumen esta exigencia. Con ese objetivo, Acción Nacional (P.A.N.) presenta al pleno de la Cámara una iniciativa tendente a modificar el Artículo 73 Constitucional en su fracción VI, a fin de lograr el restablecimiento de los derechos políticos de los capitalinos.⁽¹⁵⁾

Dentro del proyecto general se incluyeron reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para lograr que el Ejecutivo Federal compartiera la dirección de la entidad con un órgano dotado de facultades reglamentarias y de gobierno, directamente elegido por la población. Por su

¹⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 9 de noviembre de 1965, p. 34.*

lado, el Partido Popular Socialista (P.P.S.) buscó promover la erección del Estado 32 de la Federación.⁽¹⁶⁾ Iniciativas que quedaron pendientes de dictamen.

Los desajustes de la capital en materia política y administrativa vuelven a hacerse patentes en la XLVIII Legislatura (1970-1972). En esta oportunidad, el Ejecutivo expide una iniciativa para dar origen a una nueva Ley Orgánica para el Departamento del Distrito Federal.⁽¹⁷⁾ En su aspecto administrativo, la propuesta contempla el incremento del número de delegaciones y la creación de diversos organismos destinados a apoyar la labor del Departamento Central. Asimismo, se avala la fusión en una sola dirección de los cuerpos de policía y tránsito. En el aspecto político, el documento define los pasos para la instalación y funcionamiento de Juntas de Vecinos y su relación con las autoridades.

Para diciembre de 1970 se publica, en el Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que abrogó la ley Orgánica de 1941.

Las innovaciones de esta ley al Gobierno del Distrito Federal consisten

¹⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, diciembre de 1965, p. 27.*

¹⁷ *Diario de los Debates, 23 de diciembre de 1970, minuta del Senado, y 27 de diciembre de ese mismo año, discusión del dictamen respectivo.*

en aumentar de uno a tres los Secretarios Generales del Departamento del Distrito Federal; en considerar al Distrito Federal como Ciudad de México. dividió al Distrito Federal en dieciséis delegaciones, como órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, a cargo de un Delegado y un Subdelegado, nombrados y removidos por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República; creó en cada una de las Delegaciones, juntas de Vecinos con un mínimo de veinte miembros, designados conforme a un reglamento especial, con facultades eran de consulta; los presidentes de ellas integraban el Consejo Consultivo, con atribuciones de asesoría.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó una nueva Ley Orgánica, de la cual destaca el incremento de 4 Delegaciones Políticas (Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza), para quedar como hasta ahora, en 16, y la creación de ocho Direcciones Generales del Departamento del Distrito Federal. Estas modificaciones conllevaron una reestructuración de facultades de los órganos de gobierno del Departamento del Distrito Federal. También se amplían las facultades de los Delegados y de las Juntas de Vecinos. Adicionalmente se contempla la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.

El artículo 19 de la Ley en comento consideró al Consejo Consultivo y a las Juntas de Vecinos como "órganos de colaboración ciudadana". En

34.

diciembre de 1971 y de 1972 se reformó y adicionó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para iniciar y facilitar la desconcentración administrativa y reorganizar internamente al Departamento.

CAPÍTULO II.

LOS ORÍGENES DE LA ASAMBLEA

DE REPRESENTANTES DEL

DISTRITO FEDERAL

2.1 La Reforma Política de 1977 en el Distrito Federal.

"La inconformidad por el modelo de solución adoptado desde el gobierno reaparece en el segundo período de la XLIX Legislatura (1973-1975). Casi en los mismos términos que nueve años antes, el P.A.N. ratifica su propósito de hacer que el ejecutivo comparta las responsabilidades del gobierno de la Ciudad de México con un consejo elegido popularmente. El pobre éxito alcanzado por este proyecto, sin embargo, repite el esquema de su anterior ensayo al quedar también pendiente de dictamen."⁽¹⁸⁾ Antes de finalizar el trienio, sin embargo, las autoridades logran la aprobación de una iniciativa para comenzar un amplio programa de reformas en la administración pública, orientadas, entre otras cosas, a atender la planificación y el desarrollo urbano del D.F.⁽¹⁹⁾

La L (50) Legislatura en el segundo período ordinario de sesiones del

¹⁸ *Diario de los Debates, 21 de noviembre de 1974, reformas al artículo 73 constitucional, fracción VI, y a la Ley Orgánica del D.D.F.*

¹⁹ *Diario de los Debates, 9 y 17 de diciembre de 1975, Iniciativa de Ley de Planificación del D.F. y Ley de Desarrollo Urbano del D.F., respectivamente.*

año de 1977, recibe del Ejecutivo un proyecto para enmendar diversos artículos constitucionales; enmiendas enfocadas a la Reforma Política del Distrito Federal. En este proyecto se contempla una vez más la fracción VI del artículo 73 con la finalidad de que la ciudadanía del Distrito Federal cuente con un órgano legislativo propio, para que sus habitantes puedan votar determinados ordenamientos legales, por ello se previene: "la obligatoriedad de someter a referéndum, o de ser objeto de iniciativa popular, los ordenamientos legales y reglamentos que en la ley de la materia se determinen".⁽²⁰⁾

Sin explicación alguna se suspendió en forma indefinida la discusión de este proyecto para incluirse en el expediente de asuntos pendientes entregado por la Comisión Permanente al finalizar el trienio; nada vuelve a saberse de ella oficialmente, a pesar de las frecuentes alusiones en tribuna referentes a su desaparición.

El 6 de diciembre el Presidente de la República presentó una iniciativa de reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, para dos figuras: incorporar la iniciativa popular y el referéndum; las que son incorporadas en fecha reciente a nuestra constitución como figuras recientemente acogidas por nuestra Constitución.

²⁰ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 18 de octubre de 1977, p. 12.*

Reforma de singular importancia por las de innovaciones que sufre la vida política del país, aumenta a 300 el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa e introduce el mecanismo de la representación proporcional. Por lo que al Distrito Federal respecta, incorpora las dos nuevas formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular. Figuras que -según la iniciativa presentada- se constituyen en medios complementarios en la búsqueda del consenso y la expresión popular, como instrumento para la interpretación de la soberanía del pueblo permitiendo a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local.

El 29 de diciembre de 1978 se emite una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, que aumenta a seis el número de Secretarios Generales y establece la posibilidad de que el Jefe del Departamento creara dos Secretarías Generales Adjuntas, para atender nuevas actividades administrativas o tareas específicas que les delegara el propio Jefe del Departamento. Esta Ley no identifica al Distrito Federal con la Ciudad de México, y conserva la división del Distrito Federal en dieciséis delegaciones, que como órganos desconcentrados a cargo de Delegados, nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República. Los Delegados deberán tener una residencia en el Distrito Federal, no menor de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de su nombramiento. La Ley señala que la desconcentración de

atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los Delegados, en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada, para mejor gobierno de la Entidad.

El capítulo V (quinto) de la Ley, establece que los órganos de colaboración vecinal y ciudadana en cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se integrarán por los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos, y para el Distrito Federal se instalará un Consejo Consultivo que se conformara con los órganos de colaboración vecinal, serán:

- I.- En cada manzana del Distrito Federal hay un Comité de Ciudadanos con un Jefe de Manzana;*
- II.- En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integran la correspondiente Asociación de Residentes;*
- III.- En cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes se integra una Junta de Vecinos, y*
- IV.- En el Distrito Federal se integrará un Consejo Consultivo con los*

presidentes de las Juntas de Vecinos.

Las atribuciones de estos órganos de colaboración vecinal y ciudadana son de consulta, información y de propuesta para mejorar la prestación de los servicios públicos y sugerir nuevos servicios, es decir, se erigió como órgano asesor, para retroalimentar a las autoridades de la ciudad, a efecto de que se adoptaran medidas administrativas, o se emitieran normas reglamentarias, y no tenían facultades legislativas.

Los artículos del 53 al 59, reglamentan la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional, sobre el referéndum y la iniciativa popular de los ciudadanos del Distrito Federal. La Ley Orgánica del Departamento, determina que el referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente al Presidente de la República.

La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal, siempre que sea apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos del Distrito Federal. Una ley regularía

los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal. Esta Ley reguladora no se expidió y por lo tanto nunca se practicaron estas instituciones democráticas, pues la reforma constitucional a la fracción VI del artículo 73, reformó el contenido de la base segunda y suprimió la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal a través del referéndum y la iniciativa popular, que eran una excepción al sistema de democracia representativa establecido en México desde 1824.

Por otra parte, en septiembre de 1979, el Ejecutivo presenta una Iniciativa de Ley de Referéndum, iniciativa que nunca es discutida en el Congreso de la Unión.

Sin encontrar solución satisfactoria, el tema de la vida democrática de los capitalinos vuelve a manifestarse en una nueva iniciativa del Partido Popular Socialista. Ahora se trata de hacer efectiva la reforma política en el D.F. con una fórmula intermedia con respecto a su proyecto anterior.⁽²¹⁾ Así, se propone dejar transitoriamente en manos del Presidente de la República la designación del ejecutivo local, pero trasladar la tarea legislativa del Congreso de la Unión a una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pluripartidista, y elegida por el pueblo, con mecanismos similares a los de la Cámara de Diputados Federal, a la que se le asignarían las mismas funciones legislativas y de vigilancia que detentaba el Congreso de la Unión para el

²¹ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 4 de diciembre de 1980, p. 21.*

Distrito Federal, el Proyecto no se dictaminó.

La anómala situación de la capital, sin embargo, también encuentra reconocimiento por parte de un miembro de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), quien a título personal, presenta una iniciativa de reformas y adiciones a Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.⁽²²⁾ En ella busca que se estableciera como requisito para recibir el nombramiento de Jefe de D.D.F., o ser titular de alguna de sus delegaciones, el ser nativo o tener residencia efectiva en la entidad por un plazo no menor de cinco años. El proyecto quedó también pendiente de dictamen.

"Como parte del Plan Nacional de Desarrollo, la LII Legislatura (1982-1984) aprueba una iniciativa presidencial, con miras a modificar la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Según se asienta en sus consideraciones, se trata de dar paso a la simplificación jurídica, para lo cual se prevé que las unidades administrativas y organismos desconcentrados queden excluidos de su texto."⁽²³⁾

El descontento genera múltiples denuncias por las irregularidades

²² *Diario de los Debates*, 6 de octubre de 1981, iniciativa presentada por Miguel Ángel Camposeco, integrante de la fracción del P.R.I.

²³ *Diario de los Debates*, 22 de septiembre de 1983.

surgidas de la emergencia del 19 de septiembre de 1985, que provocan una revisión a fondo, hacen la excepcionalidad política de la capital, en la LIII Legislatura (1985-1987). Del estudio, encaminado a solucionar este problema recoge y analiza las iniciativas sobre el tema turnadas por casi todos los partidos con presencia parlamentaria, y desde luego, la del Ejecutivo, surgiendo así la **Asamblea de Representantes del Distrito Federal**.

2.2 Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La creación de un órgano legislativo local competente para legislar en la entidad, así como para ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de Gobernador, Procurador y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia es la figura contra de la iniciativa presentada por el P.P.S. el 9 de diciembre de 1980. En el proyecto que esta organización presenta el 23 de septiembre 1986, no obstante, se reclama también la creación de un estado denominado de "Anáhuac" en el territorio del Distrito Federal, y el asentamiento de los Poderes de la Federación en uno de sus Municipios, bajo el mismo formato político actual.

El Partido Socialista de los Trabajadores (P.S.T.) propone en 1983 que el ejercicio del gobierno del Distrito Federal quedara a cargo de un individuo

electo por el voto popular, al igual que los titulares de las delegaciones municipales. Siendo facultad del primero, nombrar al Procurador de Justicia y a Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, ratificación se sujetaría a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.⁽²⁴⁾

Sobre el mismo tema, en la iniciativa pluripartidista, signada en 1986 por el Partido Acción Nacional (P.A.N.), el Socialista Unificado de México (P.S.U.M.), el Revolucionario de los Trabajadores (P.R.T.), el Mexicano de los Trabajadores (P.M.T.) y el Demócrata Mexicano (PDM). Se contempla la erección del Estado de Anahuac en cuya organización jurídico-política, se considera la instalación de un constituyente encargado de dar cuerpo a un ordenamiento propio para la Metrópoli, bajo las bases del régimen municipal y la elección popular de sus autoridades.

En las comisiones encargadas de estudiar el problema se consideró que "el Gobierno del Distrito Federal concierne al conjunto de los ciudadanos de la Federación y no solamente a las personas que lo habitan. Sus Órganos de Administración, en consecuencia, cumplen la doble función de gobernar a la Federación y a la entidad en su carácter de sede de los poderes federales."⁽²⁵⁾

²⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 17 de noviembre de 1983, p. 43*

²⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 21 de abril de 1987, p. 9.*

Solamente la iniciativa presidencial reconoce la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los poderes federales, amén de aceptar la creación de una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal propuesta por este documento, con ello el fortalecimiento de las organizaciones de participación vecinal.

Ratificada su adhesión en general al proyecto presidencial el dictamen, una vez aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, se ocupa de las fórmulas previstas para la próxima operación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Coincidente en su funcionamiento con las Cámaras del Congreso, el nuevo órgano carecerá, de facultades legislativas, las conservará el Congreso de la Unión.

Pasado un año, la Cámara de Diputados recibe el proyecto presidencial para adicionar el Código Federal Electoral con el libro noveno, en el que se contiene la reglamentación para la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. "A éste sigue otro del Partido Mexicano Socialista (P.M.S.) con igual propósito, pero bajo el formato de una ley electoral independiente y exclusiva para la localidad."⁽²⁶⁾

²⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 24 de noviembre de 1987, p. 31*

El dictamen aprobado por la mayoría, se apoya fundamentalmente en el proyecto del Ejecutivo Federal.

2.3 *Proceso de Reforma Política en el Distrito Federal en 1986.*

El proceso de reforma política en el Distrito Federal dio inicio el 17 de junio de 1986, con la convocatoria del Presidente de la República a todas las fuerzas políticas y sociales para renovar los aspectos político, electoral y de participación ciudadana del Distrito Federal. De este ejercicio de consulta surge la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que en su primera Asamblea funciona del 15 de noviembre de 1988 al 14 de noviembre de 1991, con 66 Representantes, 40 electos por el principio de mayoría relativa y 26 por representación proporcional.

La modificación de los artículos constitucionales 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110, primer párrafo; 3, primer párrafo, 127; y la derogación de la fracción VI del artículo 74, da nacimiento a este nuevo organismo, por el cual se reconoce una nueva realidad en la Ciudad de México. En atención a la exigencia de diversas fuerzas sociales y políticas, para obtener nuevos espacios de representación que dieran cauce a una sociedad civil más plural y politizada, con mayor capacidad de organización

y demandante de mayor participación en la definición de las decisiones públicas.

En 1987 la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es una respuesta a los cambios estructurales y de reforma política iniciados desde 1977, así como el resultado de movilizaciones, surgimiento de nuevos movimientos sociales y la diversificación de la sociedad civil.

Esta primer Asamblea fue la forma de expresión ciudadana que amalgamó el sentir y pensar de partidos, organizaciones civiles y sociales y de fuerzas ciudadanas, instituyéndose como el órgano de representación ciudadana del Distrito Federal, con facultades reglamentarias en diversos tópicos de la vida de la ciudad.

La Cámara de Diputados emitió la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes y ésta emitió su propio reglamento.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal quedó facultada para reglamentar en los siguientes rubros:

1. EDUCACIÓN
2. SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL

3. **ABASTO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS, MERCADOS Y RASTROS**
4. **ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES**
5. **COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA**
6. **RECREACIÓN, ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y DEPORTE**
7. **SEGURIDAD PÚBLICA**
8. **PROTECCIÓN CIVIL**
9. **SERVICIOS AUXILIARES A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**
10. **PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL**
11. **USO DEL SUELO**
12. **REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, ESTABLECIMIENTO DE RESERVAS TERRITORIALES Y VIVIENDA**
13. **PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y PROTECCIÓN ECOLÓGICA**

14. EXPLOTACIÓN DE MINAS DE ARENA Y MATERIALES PÉTREOS
15. CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES
16. AGUA Y DRENAJE
17. RECOLECCIÓN, DISPOSICIÓN Y TRATAMIENTO DE BASURA
18. TRATAMIENTO DE AGUAS
19. RACIONALIZACIÓN Y SEGURIDAD EN EL USO DE ENERGÉTICOS
20. VIALIDAD Y TRÁNSITO
21. TRANSPORTE URBANO Y ESTACIONAMIENTOS
22. ALUMBRADO PÚBLICO
23. PARQUES Y JARDINES
24. AGENCIAS FUNERARIAS, CEMENTERIOS Y SERVICIOS CONEXOS
25. FOMENTO ECONÓMICO Y PROTECCIÓN AL EMPLEO

- 26. DESARROLLO AGROPECUARIO
- 27. TURISMO Y SERVICIO DE ALOJAMIENTO
- 28. TRABAJO ASALARIADO Y PREVISIÓN SOCIAL
- 29. ACCIÓN CULTURAL

LA MENCIONADA LA LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, CONSTÓ DE 6 CAPÍTULOS, A SABER:

- I. Disposiciones Generales;
- II. De la Naturaleza y Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- III. De la Elección e Instalación de la Asamblea;
- IV. De la Organización de la Asamblea;
- V. De la Elaboración de Bandos, Ordenanzas y Reglamentos;
- VI. De las Funciones de Gestoría Ciudadana.

Cabe señalar que en esta Ley Orgánica se contempló también la Iniciativa Popular en materia de Reglamentos, Bandos y Ordenanzas.

LA PROPIA ASAMBLEA EMITIÓ SU REGLAMENTO PARA SU GOBIERNO INTERIOR,
EL CUAL CONSTÓ DE LOS SIGUIENTES APARTADOS:

- Título Primero:** De la Composición y Períodos de Sesiones
- Título Segundo:** De la Calificación de la Elección de los Representantes y de la Instalación de la Asamblea
- Título Tercero:** Del Estatuto de los Representantes
- Título Cuarto:** De los Grupos Partidistas
- Título Quinto:** De la Organización de la Asamblea
- Capítulo I:** De los Órganos de la Asamblea
- Capítulo II:** De los Órganos de Dirección
- Capítulo III:** De los Órganos de Trabajo

Capítulo IV:	De los Órganos Técnico Administrativos
Título Sexto:	Del Funcionamiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal
Capítulo I:	Programación de los Trabajos
Capítulo II:	De las Sesiones Plenarias
Capítulo III:	Del Orden del Día
Capítulo IV:	De los Debates y Discusiones
Capítulo V:	De las Votaciones
Capítulo VI:	De la Asistencia al Salón de Sesiones y del Diario de Debates
Título Séptimo:	De los Procedimientos
Capítulo I:	De las Iniciativas
Capítulo II:	De la Publicación de Bandos, Ordenanzas y

Reglamentos

- Capítulo III: Del Control de la Administración**
- Capítulo IV: De la Gestoría**
- Capítulo V: De la Consulta Pública y de los Informes de los Representantes**
- Capítulo VI: De la Audiencia Pública y de los Informes de los Representantes**
- Capítulo VII: De la Aprobación de los Nombramientos de los Magistrados.**

Artículos Transitorios.

Dentro de la I Asamblea de Representantes (1988-1991), bajo el liderazgo del Licenciado Fernando Ortiz Arana, el 15 de mayo de 1991, se presenta una iniciativa con proyecto de decreto al Congreso de la Unión, a fin de aumentar las atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal hacia los siguientes campos: opinar en relación con la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; opinar sobre la

cuestión financiera del Distrito Federal y ratificar a los Delegados Políticos. Esta iniciativa no fue debatida en el Congreso.

De acuerdo a sus facultades, el trabajo de la primera Asamblea produjo 11 Reglamentos; durante la segunda Asamblea se Reformaron tres Reglamentos, se emitió otro más, así como dos Bandos y una Ordenanza.

REGLAMENTOS EMITIDOS POR LA PRIMERA ASAMBLEA:⁽²⁷⁾

- Para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal.

- Para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos en el Distrito Federal.

- De Tránsito del Distrito Federal.

- Del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal.

- Para la Atención de Minusválidos en el Distrito Federal.

- De Reclusorios de Readaptación Social del Distrito Federal.

²⁷ Juan José Osorio Palacios. "Resumen de Actividades de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal", pp. 53-63.

- *De Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal.*
- *Para la Protección de los No Fumadores en el Distrito Federal.*
- *De Protección Civil en el Distrito Federal.*
- *De la Medalla al Mérito Ciudadano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*
- *De Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.*

REGLAMENTOS, BANDO Y ORDENANZAS EMITIDOS POR LA SEGUNDA ASAMBLEA:

- *Reformas y Adiciones al Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal.*
- *Reformas y Adiciones al Reglamento de Transporte de Carga para el Distrito Federal.*
- *Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.*
- *Reformas y Adiciones al Reglamento para el Servicio de Agua para el Distrito Federal.*

- *Bando por el que se Declara la Cesación de Efectos de diversos Reglamentos Aplicables en el Distrito Federal.*

- *Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en el centro histórico.*

- *Ordenanza que regula las condiciones de protección civil en la prestación del servicio público a cargo del Sistema de Transporte Colectivo "METRO".*

Igualmente participó con la Cámara de Diputados en la elaboración de las Leyes: de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; del Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal; de Seguridad Pública del Distrito Federal y de Descongelación de Rentas en el Distrito Federal.⁽²⁸⁾

²⁸ Juan José Osorio Palacios, "Resumen de Actividades de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal", Revista Quórum, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputado, p. 53.

CAPÍTULO III.

LA REFORMA POLÍTICA

DEL DISTRITO FEDERAL EN 1993.

3.1 Origen y contenido de la Reforma Política del Distrito Federal de 1993.

El 21 abril de 1992 el Presidente de la República convocó a todas las fuerzas políticas nacionales a participar en la adecuación de las instituciones del Distrito Federal a sus nuevas realidades y a identificar los cambios necesarios, buscando transformaciones profundas con equilibrio y sin riesgo de rupturas, Para ello se propone el diálogo para la Reforma Política, estableciéndose 120 días para ello y tomando como base las coincidencias de todas las fuerzas políticas:

- Necesidad de un gobierno propio para el Distrito Federal
- Fortalecimiento de las atribuciones de la Asamblea de Representantes del D.F.
- Perfeccionamiento de la representación vecinal
- Mayor eficacia en la Coordinación Metropolitana

Los partidos políticos con registro acudieron al llamado, iniciándose el proceso de diálogo y concertación política, en busca del acercamiento de

posturas históricamente antagónicas y con el propósito de lograr una estructura de gobierno propio, representativo y democrático de la Ciudad de México.

Este ejercicio político se verificó en torno de la llamada Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal, donde hubo diálogo, análisis y discusión durante más de un año, incluyendo audiencias públicas con especialistas e intelectuales dedicados al estudio del Distrito Federal, centros de investigación y de educación superior, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones de vecinos, organismos ciudadanos; hubo también estudio comparado con las normas que regulan los gobiernos de las grandes ciudades del mundo y el análisis minucioso de propuestas de reforma presentadas en la historia del Distrito Federal.

Para organizar mejor el debate político, se aprobó el reglamento de la Mesa de Concertación, el 17 de septiembre de 1992, el cual estableció:

- Cuatro Comisionados por partido político
- Tres Representantes del Departamento del Distrito Federal
- Cuatro Comisiones de trabajo:

***Forma de gobierno y derechos ciudadanos**

***Hacienda pública, aspectos financieros y económicos**

***Coordinación Metropolitana, organización territorial y servicios**

***Procuración y administración de justicia**

Después de 312 ponencias, expuestas durante 13 semanas de trabajo efectivo, en el mes de abril de 1993 se pudo contar con un proyecto, con las siguientes características:

- Transformación del gobierno como dependencia de la Administración Pública en un gobierno local democrático.

- La Asamblea de Representantes del D.F. tendrá Facultades Legislativas.

- El Congreso de la Unión dictará un Estatuto de Gobierno del D.F.

- Establecimiento de Consejos Ciudadanos electos.

- Ratificación de Delegados (autonomía y descentralización).

- Reorganización de la Administración Pública.

- Designación del Jefe del Distrito Federal de entre un Representante popular del Partido que obtenga la mayoría en la Asamblea de Representantes del D.F.

El 5 de julio de 1993 el Ejecutivo Federal presenta la Iniciativa ante el Congreso de la Unión, misma que se discute en Período de Sesiones Extraordinarias y el 2 de septiembre pasa el dictamen a votación del Pleno de la Cámara de Diputados y después pasó al Senado, donde finalmente se aprobó el 6 de septiembre del mismo año.

Esta Reforma se previó un esquema para la transformación gradual de las instituciones políticas, representativas y de gobierno del Distrito Federal, que incluyó la atribución de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, el establecimiento de Consejos de Ciudadanos y un sistema de designación del titular del órgano ejecutivo por parte de la propia Asamblea.

La Reforma tuvo como principal objetivo el Consolidar el Ejercicio de los Derechos Ciudadanos en el Ámbito Local, preservar el Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión y crear las Instituciones de Gobierno Local para la Ciudad de México. La reforma modifica los siguientes artículos de nuestra Carta Magna: 31, fracción IV; 44; 73, fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; 104, fracción I-b; 105 y 107, fracción VIII, inciso a), se modifica la

denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adicionaron los artículos 76, con una fracción IX y 119 con un primer párrafo. Finalmente se deroga la fracción XVII del artículo 89.

Para enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que corresponden a los Poderes Federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, la iniciativa dedica los cinco primeros apartados del artículo 122 a tales propósitos; de este modo, se destaca que, esencialmente, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales, que son fundamentalmente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Empero, la nueva redacción del artículo 122 constitucional, comprende el grueso y parte medular de la Reforma Política del Distrito Federal. Reserva a los Poderes de la Unión el hacerse cargo de la Administración del Distrito Federal, ejerciendo dicha atribución por conducto de Órganos Locales de Gobierno, reservando para el Presidente de la República y el propio Congreso facultades expresas, cuya finalidad es conservar la supremacía que detentan en el Distrito Federal como expresión del Pacto Federal, de tal suerte que la soberanía ejercida por ellos se mantenga. Entre las atribuciones que determinan esta supremacía se encuentra precisamente la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que compete al Congreso de la

Unión.

El Artículo 44 Constitucional también es contundente al afirmar que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Igual que antes, prevé la posibilidad de cambio de residencia de los Poderes de la Unión y la eventual erección del Estado del Valle de México.

3.2 Adiciones y Reformas al Artículo 122 Constitucional.

Análisis

ARTÍCULO 122

Indica 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 de gobierno del D.F.

- FRACCIÓN I

Faculta al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- DEL ESTATUTO DE GOBIERNO:

Determinará los temas que a continuación se exponen y podrá otorgar mayores facultades al Presidente, en términos del inciso "f" de la fracción II:

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN I, INCISO A)

Distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del D.F. y de los órganos de gobierno del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN I, INCISO B)

Bases para la organización y facultades de los órganos locales (Asamblea de Representantes del D.F., Jefe del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia).

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN I, INCISO C)

Derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN I, INCISO D)

Bases para la organización de la Administración Pública del D.F. y distribución de atribuciones de sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN I, INCISO E)

Bases de integración de un 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 D.F.

En el Estatuto se establecerá la participación de los **partidos** en el proceso de integración de los consejos de ciudadanos.

OTROS TÓPICOS A ABORDAR POR EL ESTATUTO QUE ESTÁN FUERA DE ESTE ARTÍCULO:

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, INCISO "c".- Normar las faltas temporales de Jefe del D.F.

-FRACCIÓN II: Corresponde al Presidente:

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN II, INCISO A)

Nombrar al Jefe del Distrito Federal, en los términos que dispone este artículo. ⁽²⁹⁾

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN II, INCISO B)

Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador de Justicia del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN II, INCISO C)

El mando de la Fuerza Pública del D.F. y la designación del funcionario que la atiende.

Podrá delegar la facultad de dirección en materia de seguridad pública en favor del Jefe del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN II, INCISO D)

Enviar al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos

²⁹ Artículo 122, fracción VI, incisos a) y b).

del D.F.

El Jefe del D.F. someterá a consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en términos de ley.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN II, INCISO E)

Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III

Esta fracción trata la integración de la Asamblea de Representantes.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III, PÁRRAFO PRIMERO

Composición de al ARDF:

40 representantes por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

26 representantes de representación proporcional, mediante listas votadas en una circunscripción plurinominal.

68.

Se limita la participación a los Partidos Políticos con registro nacional.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO

Establece que la Asamblea se renueva cada 3 años, con elección de propietarios y suplentes.

Las vacantes que no se puedan cubrir con suplencias, se cubrirán por medio de elecciones extraordinarias (mayoría relativa) o con los que sigan de la lista (representación proporcional), según sea el caso.⁽³⁰⁾

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III, PÁRRAFO TERCERO

Los requisitos de elegibilidad de los representantes serán los mismos que los marcados para Diputados Federales, se les aplican los mismos principios de no reelección para períodos inmediatos, no pueden desempeñar otro cargo en la federación o estados y tendrá suspensión de dieta de no concurrir a una sesión.⁽³¹⁾

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III, PÁRRAFO TERCERO

³⁰ Este párrafo nos refiere al artículo 77, fracción IV.

³¹ Este párrafo nos refiere a los artículos 59, 62 y 64 de la constitución.

Igualmente regula las bases de elección de representantes de representación proporcional y el sistema de listas plurinominales.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III, PÁRRAFO TERCERO, INCISO A

Para **obtener registro** de su lista de candidatos (entendemos que son de representación proporcional -plurinominales-) los **partidos** deben acreditar que tienen candidatos de mayoría relativa en todos los distritos uninominales del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III, PÁRRAFO TERCERO, INCISO B)

El mínimo para obtener representantes de representación proporcional es el 1.5% del total de la **votación emitida**.⁽³²⁾

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III, PÁRRAFO TERCERO, INCISO C)

Reserva a la ley la forma de asignación.⁽³³⁾

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III, PÁRRAFO CUARTO

³² *Votación emitida, de acuerdo al artículo 12, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) es el total de los votos depositados en las urnas.*

³³ *Para conocer la forma de asignación de Representantes plurinominales, deberemos atender lo dispuesto por el artículo 366 del COFIPE.*

70.

En lo relativo a la organización de las elecciones y su declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral, la reforma remite a los artículos 41 y 60 Constitucionales.⁽³⁴⁾

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III, PÁRRAFO QUINTO

Periodos Ordinarios: El primero se reunirá del 17 de septiembre y hasta el 31 de diciembre (no es forzoso que cubran todo el plazo) y el segundo del 15 de marzo y hasta el 30 de abril, en su caso.

A petición de la mayoría de los integrantes de la Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal podrá sesionar extraordinariamente.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEXTO

Del fuero constitucional e inviolabilidad del recinto. En materia de responsabilidades remite a la Ley Federal que regule las de los servidores públicos.

³⁴ Artículo 41.- habla de la competencia federal para organizar las elecciones federales y de la creación del Instituto Federal Electoral (I.F.E.) y el Tribunal Electoral. El artículo 60 norma la calificación del Colegio Electoral, las constancias de mayoría o de asignación proporcional.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN IV

Regula facultades de la ARDF

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN IV, INCISO A)

Expedir su ley orgánica.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN IV, INCISO B)

Examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La Asamblea formula su presupuesto y lo envía al Jefe del Distrito Federal para su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Pueden establecer contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y las que determinen cambio de valor del inmueble. No considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas. Las leyes del Distrito Federal no

72.

establecerán exenciones o subsidios en el mismo sentido que el antes indicado, salvedad hecha de los bienes del dominio público de la Federación y del D.F.

No podrán legislar respecto de las contribuciones a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX. Tampoco podrá el Distrito Federal incurrir en los presupuestos prohibidos por el artículo 117 de la Constitución ni los indicados por el 118, salvo autorización del Congreso de la Unión.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN IV, INCISO C)

Revisar la cuenta pública del año anterior, determinando las responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN IV, INCISO D)

Expedir la ley orgánica de los Tribunales de Justicia del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN IV, INCISO E)

Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el que contará con plena autonomía para dictar sus fallos.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN IV, INCISO F)

Presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN IV, INCISO G)

Legislar en materia de Administración Pública Local; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público o privado del D.F.; servicios públicos; explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del D.F.; 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 limpieza; 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 3 Constitucional y las demás que le otorgue la Constitución.

74.

Con respecto a las facultades otorgadas a la Asamblea de Representantes del D.F. en el ahora derogado inciso A, párrafo 9, base tercera, de la fracción VI del artículo 73, quedan fuera: comercio en la vía pública, servicios auxiliares a la administración de justicia, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas de vivienda, explotación de minas de arena y materiales pétreos, agua y drenaje, recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad; alumbrado público (aunque queda comprendido en servicios públicos); parques y jardines; agencias funerarias; fomento económico; protección al empleo; trabajo no asalariado y previsión social.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN V

Pueden iniciar leyes o decretos ante la Asamblea de Representantes, el Presidente y el Jefe del D.F.

Sólo puede presentar iniciativa de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos del Jefe del D.F., (entregar antes del 20 de diciembre en el primer año y 30 de noviembre en los otros 5).

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN V, PÁRRAFOS 2 Y 3

Derecho de veto limitado al Presidente, quien puede practicar observaciones a los decretos que le sean enviados para su promulgación. Para no atender las observaciones del Presidente se requiere mayoría calificada de la Asamblea de Representantes, de dos terceras partes.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN V, PÁRRAFO 4

Refrendo ministerial a cargo del Jefe del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, PÁRRAFO 1

Atribuciones del Jefe del D.F. y titular de la administración pública del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, INCISO A)

Nombramiento: lo nombra el Presidente de entre los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales y Senadores del D.F. que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea.

Ratificación: Debe ratificar el nombramiento la ARDF. De no hacerlo el Presidente presentará un segundo nombramiento.

76.

Nombramiento por el Senado: De no proceder el segundo nombramiento, el Senado nombrará directamente al Jefe del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, INCISO B)

Podrá durar hasta 6 años, en su caso, y culminará su gestión el dos de diciembre del año en que concluya el período presidencial.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, INCISO C)

Las faltas temporales del Jefe del D.F. las preverá el Estatuto de Gobierno.

Las faltas definitivas serán causa de un nuevo nombramiento.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, INCISO D)

La ratificación de nombramiento puede presentarse a la Comisión Permanente de la Asamblea de Representantes del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, INCISO E)

El Jefe del D.F. deberá solicitar licencia de su encargo como

representante popular, previo a su protesta ante la ARDF o el Senado (principio de división de poderes, que protege nuestra constitución).⁽³⁵⁾

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, INCISO F)

Contempla el principio de no reelección para el Jefe del D.F.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, INCISO G)

Regulación de la facultad reglamentaria del Jefe del D.F. y el refrendo de los funcionarios que determine el Estatuto de Gobierno.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, INCISO H)

El Jefe del D.F. responde al Congreso por responsabilidad.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VI, INCISO I)

Facultad de remoción en favor de Senado (causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público). La solicitud debe presentarse por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores

³⁵ Ver Artículo 49, que habla de la división de poderes y la prohibición de reunirse dos o más de ellos en una sola personal, aplicable por interpretación.

o Comisión Permanente, en su caso.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VII

Función judicial local reservada al Tribunal Superior de Justicia.

-Los magistrados son nombrados por el Jefe del D.F. y sometidos a la aprobación de la ARDF, en los términos que marque el Estatuto de Gobierno.

-Los magistrados durarán seis años, con posibilidad de ratificación.

-El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN VIII

El Ministerio Público en el D.F. estará a cargo de un Procurador.

ARTÍCULO 122, FRACCIÓN IX

Podrá crear comisiones con Estados limítrofes, de acuerdo al artículo 115 Constitucional, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable, drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos

sólidos y seguridad pública.

3.3 *El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, punto final del la Reforma Política de 1993.*

El 26 de julio de 1994, como punto final de la reforma política acordada por las diversas fuerzas políticas y sociales en 1993, en el Diario Oficial de la Federación se publica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual reglamenta los temas que no se agotan en la Constitución Política, destacando la participación de los habitantes del Distrito Federal, a través de los Consejos de Ciudadanos.

El Estatuto consta de seis Títulos. El primero de ellos contiene disposiciones generales referentes, entre otras, al carácter público y de interés general de sus normas, establece las dimensiones de la Ciudad de México como sede de los Poderes de la Unión y la forma de organización y funcionamiento dentro del Distrito Federal.

El Título Segundo se refiere a los Derechos y Obligaciones de Carácter Público de los habitantes y de los ciudadanos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El Título Tercero enmarca las Atribuciones de los Poderes de la Unión respecto del Gobierno del Distrito Federal.

El Título Cuarto define las bases de la Organización y Facultades de los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal, donde regula las atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El Título Quinto atiende la Organización de la Administración Pública, las delegaciones, y las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal.

Finalmente el Título Sexto regula la Integración, Instalación, Funciones y Competencias de los Consejos de Ciudadanos.

El Ordenamiento referido dota al Distrito Federal de su propia administración, conformada por órganos centrales, desconcentrados y paraestatales. Determina que las funciones de los poderes del Distrito Federal estarán a cargo de los Poderes de la Unión, quienes lo ejercerán por medio de un Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y un Tribunal Superior de Justicia.

Al Presidente de la República se le confieren las facultades que le

permiten garantizar el ejercicio pleno de la Función Federal y lograr el equilibrio del Distrito Federal en su interior con el resto de las Entidades que integran la Federación. Para tales efectos se le reservan el derecho de proponer al Jefe del Distrito Federal, bajo un esquema de ratificación de la Asamblea de Representantes, y el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el mando de la fuerza pública y la designación de quien se haga cargo de ella, pudiendo delegar esta facultad en el Jefe del Distrito Federal.

A partir de 1997 el Jefe del Distrito Federal debe ser Representante Popular del Distrito Federal (Senador o Diputado por el Distrito Federal o Asambleísta) perteneciente al partido mayoritariamente representado en la propia Asamblea de Representantes. Si la Asamblea rechazara dos veces consecutivas las propuestas de Jefe del Distrito Federal realizadas por el Presidente, entonces el Senado procederá a su nombramiento, con el objeto de prever el no incurrir en vacíos de Gobierno. La Cámara de Senadores podrá, también, remover al Jefe del Distrito Federal cuando se afecte la relación del Distrito Federal con los Poderes Federales o con otro Estado o cuando se afecte el Orden Público.

La integración de la Asamblea es por elección directa bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional en una circunscripción plurinominal, participando sólo los Partidos Nacionales con registro.

Se recoge la facultad que ya tenía la Asamblea de Representantes, para iniciar Leyes ante el Congreso de la Unión (artículo 42, fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), pero ahora será solamente respecto de las facultades que no le quedan expresamente reservadas a dicha Asamblea.

El Jefe del Distrito Federal, a partir de 1997, deberá someter ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal iniciativas de ley de ingresos y el presupuesto de egresos; de 1994 a 1996 lo hará el propio Presidente de la República.

Se conserva la cláusula de gobernabilidad, que permitirá a la fuerza política que obtenga más votos en el Distrito Federal, tener mayoría de asientos en la Asamblea y facilitará el mecanismo para la determinación del Jefe del Gobierno. Esto último dada la estrecha relación que existirá entre los Órganos Legislativos y de Administración Pública del Distrito Federal.

El Jefe del Distrito Federal deberá promulgar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea de Representantes, asimismo se le otorga atribución de expedir los Reglamentos Gubernativos que correspondan al Distrito Federal.

Se establece la obligación de los mexicanos de contribuir en los gastos del Distrito Federal, y ya no sólo en los de los Estados y la Federación.

En el marco de la nueva legislación para el Distrito Federal, el propio Estatuto de Gobierno ya no contempla la Iniciativa Popular.

De las discusiones previas a la definición de las reformas del artículo 122 constitucional y de elaboración del Estatuto de Gobierno, se percibió la tendencia de no darle tratamiento al Distrito Federal de un Estado más, alejándose de los esquemas tradicionales de gobierno local, por lo que se elaboró una lista de materias competencia de la Asamblea. No se aplicó el principio contenido en el artículo 124 constitucional, en el sentido de que lo no reservado al Congreso se entiende para los Estados, evitando así el riesgo de dejar fuera alguna atribución para el Congreso de la que después no pudiera conocer.

En los debates que finalmente originaron el actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como es evidente, diversas fueron las discrepancias con el proyecto terminado. Por ejemplo, el Partido de la Revolución Democrática propuso que fueran incluidos en el Estatuto de Gobierno el referéndum y la iniciativa popular, también buscaron otorgar facultades de iniciación de leyes ante la Asamblea, a los Consejos de Ciudadanos; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista proponían reglamentar desde el Estatuto, en forma más específica, las Comisiones de la Asamblea, detallando inclusive su forma de operar y la forma de determinar su conformación; igualmente el Partido Acción Nacional se manifestó en el

sentido de regular específicamente las faltas graves por las que pudiera ser removido el Jefe del Distrito Federal.

También el Partido Acción Nacional objetó una facultad que contemplaba el proyecto original, atribuida al Presidente de la República, para girar instrucciones al Jefe del Distrito Federal en caso de emergencia.

El Partido Popular Socialista solicitó que no se vetara a los Partidos el derecho de coalición en el proceso de selección de Consejeros de Ciudadanos. Sin embargo, por consenso de todos los Partidos, se llegó a la conclusión que el Estatuto no debía ser tan detallado en su reglamentación, pues una Legislación tan pormenorizada implicaría atar a la Asamblea en su campo de acción.

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional insistió en la elección directa del Jefe del Distrito Federal y de los Delegados; también en otorgar al Titular del Gobierno atribuciones en materia de Seguridad Pública.

Algunas de las propuestas fueron acogidas en el proyecto final, pero desgraciadamente la diversidad de posturas fue tal que las de algunos Partidos reñían con las que proponían otros, pero en términos concretos, se puede afirmar que el Estatuto de Gobierno fue producto de un verdadero

diálogo, entendimiento y una ardua tarea de consensos.

CAPÍTULO IV.

EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Y LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 De las facultades exclusivas del Congreso de la Unión.

Es importante señalar que no todas las facultades ejercitables por un Órgano Legislativo son propiamente de ese carácter. Es decir, no todas las funciones que se reconocen a las legislaturas son de naturaleza estrictamente legislativa.

Los Órganos Legislativos de un Estado pueden tener tres grandes tipos de atribuciones: legislativas en sentido estricto, consistentes en la emisión de leyes y decretos dentro de la órbita de su competencia; las facultades administrativas, consistentes en la realización de las actividades de administración interna, ejercicio de su presupuesto, contratación de personal y, finalmente, las jurisdiccionales, consistentes en la verificación de Juicios Políticos y los procedimientos de desafuero o los procesos de calificación de elecciones.

4.1.1 ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL.

Sin que requiera mayor estudio, en definitiva y de manera reiterada con el 122, el artículo 73 fracción VI, deja reservada al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar respecto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo también podrá legislar en torno de lo relativo a la entidad respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea de Representantes, como se verá más adelante.

Igualmente la fracción VIII tercera parte de la norma en comento, determina que el Congreso de la Unión será competente para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que determine la Ley de Ingresos en favor del Gobierno del Distrito Federal y las Entidades de su Sector Público, conforme a las bases de la Ley correspondiente. Respecto de esta atribución, el Ejecutivo Federal habrá de informar al Congreso anualmente el ejercicio de la misma, por lo que el Jefe del Distrito Federal deberá remitirle Informe del ejercicio de dichos recursos.

4.1.2 ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL.

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, el artículo constitucional referido establece que el Congreso de la Unión y las

Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos. En este caso, y al no estar expresamente conferida esta facultad a la Asamblea de Representantes, la conserva el Congreso de la Unión.

4.1.3 ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL.

El artículo 122, al igual que el 73, como ya hemos indicado, reservan al Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Esta situación se reitera en el artículo 24 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo el ejercicio de esa facultad debe atender los siguientes presupuestos, en concordancia con el propio artículo que nos atañe.

30. DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES DE LOS PODERES DE LA UNIÓN EN MATERIAS DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
31. BASES PARA LA ORGANIZACIÓN Y FACULTADES DE LOS ÓRGANOS LOCALES (ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL,

JEFE DEL DISTRITO FEDERAL Y TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA).

32. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE CARÁCTER PÚBLICO DE LOS HABITANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
33. BASES PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES DE SUS ÓRGANOS CENTRALES Y DESCONCENTRADOS, ASÍ COMO LA CREACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES.
34. BASES DE INTEGRACIÓN DE UN 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. EL ESTATUTO DEBE ESTABLECER LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS.
35. NORMAR LAS FALTAS TEMPORALES DEL JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.

OTRAS FACULTADES CONSTITUCIONALES

Como se puede apreciar en el siguiente apartado, de acuerdo al artículo 24 del Estatuto de Gobierno, toda facultad no conferida expresamente a la

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, seguirá siendo facultad del Congreso de la Unión. Tal es el caso de la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como legislar en materia de Registro Público de Comercio.

4.2 De las Facultades reservadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Artículo 122 Constitucional, Fracción IV, inciso a)

Este artículo la faculta para expedir su Ley Orgánica y, aunque no esté expresamente facultada para emitir reglamentos, entendemos que también podrá hacerlo respecto del reglamento de la ley que la rija, ello atendiendo el principio jurídico de mayoría de razón que indica: "el que puede lo más, puede lo menos", y habida cuenta que la Asamblea puede normar su régimen interno, es entendible que esa facultad sea integral.

Artículo 122 Constitucional, Fracción IV, inciso b)

Del artículo 74 fracción IV se eliminó la facultad de la Cámara de

Diputados para analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, pasando este asunto al artículo 122.

Este inciso, por su parte, faculta a la Asamblea para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

Respecto del presupuesto de la Asamblea, ésta lo formula y lo envía al Jefe del Distrito Federal para su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La Asamblea podrá establecer contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y las que determinen cambio de valor del inmueble. No considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios en el mismo sentido que el antes indicado, salvedad hecha de los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal.

No podrá legislar respecto de las contribuciones a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX constitucional: comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a que se refieren los párrafos cuarto

y quinto del artículo 27 Constitucional; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Tampoco podrá el Distrito Federal incurrir en los presupuestos prohibidos por el artículo 117 de la Constitución, como son celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados ni con potencias extranjeras, emitir moneda, estampillas ni papel sellado, gravar directa o indirectamente la entrada o salida de mercancía a su territorio; gravar la circulación o consumo de efectos nacionales o extranjeros de bienes exentos en aduanas, expedir leyes fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de procedencia de mercancía, etcétera, ni los indicados por el 118 constitucional, como establecer derechos de tonelaje, tener tropa ni buques de guerra ni hacer la guerra por sí a alguna potencia, entre otras, salvo autorización del Congreso de la Unión.

Artículo 122 Constitucional, Fracción IV, inciso c)

La Asamblea quedó facultada para revisar la cuenta pública del año anterior, determinando las responsabilidades a que haya lugar.

Artículo 122 Constitucional, Fracción IV, inciso d)

Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal es otra de las facultades de la Asamblea de Representantes.

Artículo 122 Constitucional, Fracción IV, inciso e)

Las reformas del artículo 73, en su fracción XXIX-H eliminan la facultad del Congreso de normar en materia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, potestad que en virtud de esa reforma y del inciso en comento le permite a la Asamblea expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la que contará con plena autonomía para dictar sus fallos.

Artículo 122 Constitucional, Fracción IV, inciso g)

La Asamblea también tendrá la facultad de legislar en las siguientes materias:

36. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL, SU RÉGIMEN INTERNO Y DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.
37. PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO.
38. REGULACIÓN DE SU CONTADURÍA MAYOR.

39. BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO DEL DISTRITO FEDERAL.
40. SERVICIOS PÚBLICOS Y SU CONCESIÓN.
41. EXPLOTACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO DEL DISTRITO FEDERAL.
42. JUSTICIA CÍVICA SOBRE FALTAS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.
43. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
44. ORGANISMO PROTECTOR DE LOS DERECHOS HUMANOS.
45. CIVIL.
46. PENAL.
47. DEFENSORÍA DE OFICIO.
48. NOTARIADO.
49. PROTECCIÓN CIVIL.

- 50. PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL.
- 51. PLANEACIÓN DEL DESARROLLO.
- 52. DESARROLLO URBANO Y USO DEL SUELO.
- 53. ESTABLECIMIENTO DE RESERVAS TERRITORIALES.
- 54. PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y PROTECCIÓN ECOLÓGICA.
- 55. PROTECCIÓN DE ANIMALES.
- 56. CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES.
- 57. VÍAS PÚBLICAS.
- 58. TRANSPORTE URBANO Y TRÁNSITO.
- 59. ESTACIONAMIENTOS.
- 60. SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA.
- 61. FOMENTO ECONÓMICO Y PROTECCIÓN AL EMPLEO.

62. ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.
63. ESPECTÁCULOS PÚBLICOS.
64. DESARROLLO AGROPECUARIO.
65. VIVIENDA.
66. SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL.
67. TURISMO Y SERVICIOS DE ALOJAMIENTO.
68. PREVISIÓN SOCIAL.
69. FOMENTO CULTURAL, CÍVICO Y DEPORTIVO.
70. MERCADOS, RASTROS Y ABASTO.
71. CEMENTERIOS.
72. FUNCIÓN SOCIAL EDUCATIVA, DE ACUERDO A LA DISTRIBUCIÓN QUE HAGA EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LOS TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 3 CONSTITUCIONAL.

Como se ve, las facultades legislativas de la Asamblea son expresas por lo que no puede actuar sobre otras, además tiene otra limitante, como la facultad revisora del Presidente de la República sobre las leyes que aquella expida. Esta facultad está consignada en el artículo 32 fracción IX del Estatuto, sin embargo la mecánica está normada por el artículo 48, que indica que los proyectos de leyes o decretos de la Asamblea se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles

Al respecto, el artículo 48 del propio Estatuto de Gobierno regula la facultad presidencial de practicar observaciones, pues esta facultad tiene dos limitaciones: primero que las debe hacer dentro de los diez días después de recibirla, operando de lo contrario la aceptación tácita de la Ley, salvo cuando esté la Asamblea en receso, caso en el que habrá de presentar las observaciones el primer día de sesiones; segundo, que esta observación habrá de ser acatada por la Asamblea, salvedad hecha de que éste órgano apruebe el texto original sin observaciones con votación calificada de las dos terceras partes de votos presentes.

Este derecho de observar las leyes que emanen de la Asamblea puede entenderse, sin serlo, como el derecho de veto del Presidente de la República, figura que probablemente llegue a ser practicada.

A mayor abundancia mencionaremos que la Asamblea es un órgano unicameral que, en oposición al sistema bicameral federal, requeriría un filtro o contrapeso adecuado.

4.3 De las Facultades otorgadas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes.

Este Estatuto reserva también facultades al Congreso de la Unión por dos vías, a saber: expresa o directa, haciendo mención de las facultades que le reserva; tácita o indirecta, omitiendo dotar a la Asamblea de tales facultades, entendiéndose por ese solo hecho reservadas al Congreso.

Un caso de reserva indirecta o tácita sería por ejemplo la regulación en tomo de la Seguridad Pública y la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Deuda Pública, Responsabilidades de Servidores Públicos, Relaciones Laborales de los trabajadores de los órganos del Distrito Federal, expropiación, materia electoral, entre otras.

El caso de la Seguridad Pública fue motivo de un amplio intercambio de ideas entre los legisladores, pues unos opinaron que debería quedar adscrita directamente al Presidente de la República y, los más, opinaron que debería ser una facultad de cuya legislación debía conocer el Congreso de la Unión.

El caso del tratamiento de la deuda pública del Distrito Federal representó grandes esfuerzos de análisis, pues el proyecto inicial reservaba al Presidente de la República la facultad de establecer criterios a seguir por el Jefe del Distrito Federal, sin embargo, en este caso existían problemas por las controversias que en juicio de Amparo podrían provocarse respecto, sobre todo, de la Ley de Hacienda. Debido a la gran capacidad del Distrito Federal para endeudarse, todas las fuerzas coincidieron en la conveniencia de confiar al Congreso de la Unión la autorización de los montos.

En materia de deuda pública del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados continúa facultada para vigilar su correcta aplicación. Además, le reserva la aprobación anual de los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, destinados para sus órganos de gobierno y las entidades de su sector público, ello con base en la ley General de Deuda Pública.

Por cuanto a la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el proyecto original contemplaba para el Presidente la facultad de

nombrar y remover al Procurador. Tratándose de una dependencia del Ejecutivo Federal, no se incluyó como atribución normativa de la Asamblea. Sin embargo, el proyecto cambió su versión original al haber propuesto que el Presidente sólo aprobara o no el nombramiento del Procurador que hiciere el Jefe del Distrito Federal. Ahora bien, por el hecho de que la Procuraduría, además de tener la representación del Ministerio Público del Fuero Común, también abriga a la Policía Judicial, se considera que su regulación está fuera de la competencia de la Asamblea, por lo que el Presidente puede llamar a acuerdo al Procurador e instruirlo sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública.

Por lo que respecta a la responsabilidad de los servidores públicos, en forma inicial se buscaba dotar a la Asamblea de facultades en torno del Juicio Político, pues siendo ella la facultada para tomar protesta se entendía lógico que pudiera asumir dicha atribución, sin embargo, al no modificar el Título Cuarto Constitucional continúa, como veremos, el Juicio Político y la Declaración de Procedencia en manos de los Poderes Federales. Igualmente se entiende que rige la Ley Federal de Responsabilidades. En este campo se legitimó a la Asamblea para supervisar al Jefe del Distrito Federal en tratándose del manejo de fondos y recursos locales.

Durante los debates se concluyó que, para no abordar acres discusiones en torno del artículo 123 Constitucional, que difícilmente encontrarían

concordancia en las diversas fuerzas políticas, se optara por dejar este tema intacto, por lo que continuará rigiendo las relaciones laborales de los órganos del Distrito Federal la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

De tal suerte, el artículo 13 del Estatuto reserva al Congreso de la Unión el legislar en materia de relaciones laborales al establecer que las "relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia".

Otro punto de discusión se centró en las facultades de expropiación de bienes inmuebles, que pudo haber sido otorgada a la Asamblea de Representantes, sin embargo se optó por reservar a la Ley de Expropiación de 1936 y al Presidente de la República la normatividad y aplicación, respectivamente, de esta figura; con ello se establece una necesaria articulación entre el Jefe del Distrito Federal y el Ejecutivo Federal para ejercer la expropiación.

En el campo electoral el Estatuto podía delegar en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la competencia para legislar en torno de la elección de sus miembros, sin embargo se concluyó en reservarle la

competencia electoral sólo en lo referente a la elección de los Consejeros Ciudadanos.

Cabe destacar que la integración del Consejo de Ciudadanos será por elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de cada Delegación Política, renovables cada tres años. Los Consejos de Ciudadanos tendrán grandes facultades de supervisión, evaluación y aprobación, así como de gestión y de denuncia. De acuerdo a las atribuciones legales que se les han otorgado, los convierten en un gran crisol de la ciudadanía.

Por su parte el artículo 27 del Estatuto deja al Senado la facultad de remover al Jefe del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones de los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, facultando para ejercer esta acción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la República o a la Cámara de Diputados.

OTRAS FACULTADES NO PROPIAMENTE LEGISLATIVAS

El artículo 76 Constitucional no le otorga al Senado una facultad legislativa propiamente dicha, sin embargo le reserva la facultad de nombramiento del Jefe del Distrito Federal en los supuestos especiales previstos en el artículo 122 Constitucional. En este caso será el propio

104.

Senado el competente para tomar la protesta al mencionado funcionario, conforme al artículo 60 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Otro cambio implica la reforma del artículo 79 constitucional, por medio de la cual, en su fracción II, suprime a la Comisión Permanente la facultad de tomar protesta a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Por lo que respecta a la responsabilidad de funcionarios, los artículos 110 y 111 constitucionales, que contemplan las figuras del Juicio Político y la Declaración de Procedencia, entre otros y con respecto al Distrito Federal, incluyen al titular del gobierno del Distrito Federal, a los propios Representantes a la Asamblea y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Al respecto deposita en el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados, respectivamente, la competencia para la substanciación de éstos.

Finalmente, de acuerdo a las reformas al artículo 89 Constitucional, se elimina de este artículo la facultad del Presidente de nombrar al titular del Gobierno del Distrito Federal, y a los Magistrados; ahora dichas facultades quedan contempladas en el artículo 122, que más adelante se abordará.

Igualmente el artículo 104 incluye, en materia de Amparo, las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

como resoluciones de las que puede conocer el Poder Judicial Federal en ese Juicio de Garantías y el 105 le otorga facultades a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias del Distrito Federal con otro u otros Estados. Igualmente se elimina de la competencia de la Revisión del Amparo lo referente a los Reglamentos del Distrito Federal.

4.4 Cláusula de Gobernabilidad.

La llamada "Cláusula de Gobernabilidad" es el elemento que le otorga a un partido político la mayoría absoluta en algún organismo de representación con el sólo hecho de obtener una mayoría simple calificada por la legislación correspondiente.

Aún cuando, mediante la reforma político-electoral recientemente aprobada, se elimina dicha cláusula de la asignación de Curules en tratándose de la Cámara de Diputados, en el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal este elemento es conservado.

Las razones que se esgrimen para que la Cláusula de Gobernabilidad permanezca en la asignación de asientos en la Asamblea de Representantes del D.F. son las siguientes:

1.- Es necesario que las instituciones políticas locales contribuyan al funcionamiento de la ciudad y al bienestar de sus habitantes y no generen tensiones con el Gobierno de la República; que la operación de esas instituciones mejore la vida colectiva y no genere mayores desequilibrios entre quienes viven en la ciudad de México y los habitantes de los estados.

2.- Para garantizar la soberanía de los estados y la seguridad de los poderes de la Unión, es indispensable la existencia del Distrito Federal. Si los poderes de la Unión no actúan con libertad en el territorio donde se encuentran, si un poder local disminuyera las atribuciones y facultades que el pueblo, ejerciendo su soberanía les dio, estaríamos desconociendo nuestra esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República.

3.- Es un imperativo constituir un gobierno eficaz en su conducción política y eficiente en su desarrollo administrativo. Con este propósito se considera que debe mantenerse la Cláusula de Gobernabilidad en los términos que ya preveía la Constitución antes de la reforma.

4.- Para la Asamblea de Representantes este mecanismo garantiza la fortaleza del gobierno capitalino y el acceso de los distintos partidos políticos a los órganos de conducción en la ciudad.

5.- La cláusula referida permitirá a la fuerza política que obtenga más votos en el Distrito Federal, tener la mayoría de asientos en la Asamblea, lo que le facilitará el mecanismo para que el nombramiento del Jefe de Gobierno del D.F. recaiga en unos de sus militantes. Esto último dada la estrecha relación que existirá entre los órganos legislativos y de la Administración Pública del Distrito Federal.

CAPÍTULO V.

EL CONTROL DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES SOBRE EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

5.1 Control y Responsabilidad

Si bien no es posible negar que la intervención legislativa de casi todos los órganos parlamentarios se ha visto restringida, también es preciso reconocer que sus facultades de control sobre el aparato estatal han observado, por diferentes medios y en muy variadas modalidades, un afianzamiento indiscutible. Así parece haberlo reclamado la compleja transformación experimentada por la sociedad y el Estado contemporáneos.

En este sentido y para estar en posibilidad de conocer de los instrumentos jurídicos y políticos que dispone el órgano encargado de representar a los capitalinos para cumplir con la importante tarea de controlar el desempeño del gobierno del Distrito Federal, tendremos que comprender el concepto de **Control**.

El Concepto de "control" figura como uno de los elementos clave para calificar a los regímenes democráticos. Su incorporación en la teoría que acompaña el desarrollo de tales arreglos político-institucionales corre a cargo de diversos pensadores. De las aportaciones de Charles de Secondat, Barón

de Montesquieu, por ejemplo, hay que recuperar el principio de la "división de poderes". Al respecto, cabe recordar, el francés advierte que "no hay poder que no incite al abuso". Así pues, "es necesario que por la misma disposición de las cosas, el poder sea un control para el poder".⁽³⁶⁾

Esta previsión no podría ser conseguida, "si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares". Con su distribución en diferentes órganos, en cambio, se logra la limitación del poder político legalmente sancionado, a la par que el equilibrio institucional (sistema de poderes compensados).

Por su parte, John Stuart Mill ocupa también un lugar destacado en el tema de control al profundizar sus estudios sobre el Estado representativo. En favor de éste, argumenta que el sistema suministra los medios institucionales necesarios para la vigilancia y el control de los gobernantes. Por cierto, al parlamento encarga "el poder supremo de inspección e intervención" sobre la autoridad. Empero, se afana en advertir sobre la diferencia entre "intervenir en los actos de Gobierno y en ejecutarlos realmente".⁽³⁷⁾

³⁶ Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, pp. 103-104.

³⁷ John Stuart Mill, *El Gobierno Representativo*, pp. 200-203

Como se observa en los planteamientos apenas revisados, en los regímenes democráticos, cualquiera que sea su formato de organización gubernamental, la función de "control" se encuentra estrechamente ligada a la idea de "responsabilidad". Ésta, se aprecia como un factor condicionante, pero también condicionado por el ejercicio del control. Un gobernante es susceptible de fiscalización o control, porque es responsable, y a la vez, es responsable en tanto que al ser controlado se le pueden reclamar cuentas sobre sus actos. Así pues, no se yerra al afirmar que no hay control sin responsabilidad, ni tampoco responsabilidad sin control.

5.2 El Control sobre el Gobierno del Distrito Federal.

El examen de los procedimientos formales a disposición de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para el control del gobierno de la Ciudad de México, resulta una labor sin duda espinosa. El empeño contempla tomar en consideración disposiciones complejas en su naturaleza jurídica, producto de la distribución de competencias de nivel federal y local en la estructura político-institucional de la entidad.

Como se recordará, la Primera Asamblea de Representantes del Distrito

Federal inicia sus actividades en 1988. Si bien la institución se crea con la presunción de figurar como órgano representativo de los habitantes de la Ciudad de México, su carácter *sui generis* se hace de inmediato manifiesto. En efecto, el nuevo cuerpo parlamentario de la capital denota claras restricciones en sus facultades legislativas, comparado con sus similares en los estados.

Con la reforma de 1993 en parte se logra corregir esta situación. El paso tiene gran trascendencia por cuanto la enorme limitación legislativa con que nace la Asamblea afecta uno de los mecanismos principales a disposición de cualquier órgano representativo para encuadrar el comportamiento de gobierno, esto es, el control jurídico.

A pesar de los arduos esfuerzos empeñados en esta reforma, aún modificado el texto del Artículo 122 constitucional el Congreso de la Unión se reserva todos los rubros no expresamente otorgadas a la Asamblea del Distrito Federal. Corolario del dominio federal que de esta manera se refrenda, es la atribución del Presidente de la República de iniciar leyes y decretos ante la representación capitalina, o de vetar su contenido en cualquier materia.

La excepcionalidad de la Asamblea de Representantes en el campo legislativo contrasta, no obstante, hondamente con lo previsto para su organización interna, supeditada ésta en general al mismo marco normativo.

que sus similares de nivel estatal, en lo que a instrumentos de control intraorgánico se refiere. Al respecto, cabe mencionar la no reelección inmediata de sus miembros y la duración de su mandato por tres años, cuestiones ambas derivadas del Pacto Federal tendientes a acotar su intervención en el proceso político. La primera, al inhibir la generación de un espíritu de cuerpo, producto de una carrera parlamentaria independiente y ajena a la burocracia gubernamental. La segunda, al imponer un estricto límite temporal (dos períodos que suman en total cinco meses) a las labores a cargo de sus miembros.

En cambio, debe decirse, su prerrogativa de cámara única -cualidad que comparte con las legislaturas estatales que desde 1857, en emulación de la federal, adoptaron esta forma de organización- podría tener por consecuencia, de no intervenir otros factores, el efecto contrario al provocar la desaparición del control intraorgánico del bicameralismo.⁽³⁸⁾

Para garantizar su independencia funcional contra cualquier tipo de intervención exterior, los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal gozan de las inmunidades garantizadas por la Constitución a los integrantes del Congreso de la Unión y legislaturas locales. Con la Cámara de Diputados comparte además los mismos requisitos para la elección de sus miembros, bajo una fórmula que combina el principio de

³⁸ Eleasar Arteaga, *Los Parlamentos Locales*, p. 28.

mayoría relativa y de representación proporcional, lo que asegura la representación en su recinto de distintas corrientes de opinión (pluripartidismo).

En otro renglón, a pesar de lo mucho que todavía resta por caminar antes de confirmar la vigencia de un verdadero equilibrio en la dinámica de la Institución, es Innegable que la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Reglamento para el Gobierno Interior incorporan diversas medidas para proteger la participación de las minorías en diferentes facetas de proceso parlamentario, especialmente en la fiscalización a cargo de la institución. (Al respecto, el artículo 3 de dicho reglamento es claro al ordenar que para la interpretación e integración de las normas, "se estará a los principios y prácticas que mejor garanticen y reflejen la integración y las decisiones plurales de la Asamblea, la libre expresión de los Representantes, la participación de todos los Grupos Parlamentarios y la eficacia de la Asamblea").

Bajo los dictados de esta premisa, la mesa directiva del pleno, al igual que las relativas a las comisiones de trabajo, por ejemplo, mantienen por ley la composición plural de la Asamblea. Se trata así de evitar el manejo parcial de las sesiones, y las tareas de reflexión y examen encomendadas a éstas últimas. Asimismo, la Comisión de Gobierno, órgano encargado de crear las condiciones para el desarrollo de las labores de la Asamblea, cuenta con la

presencia de los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios para impedir, hasta donde sea posible, el avance de propuestas con el único aval de la mayoría.

Los controles interorgánicos susceptibles de ser aplicados por los asambleístas al gobierno del Distrito Federal, comprende distintas modalidades. En primer lugar, destaca su participación en el nombramiento de diferentes funcionarios de la administración local, incluyendo a su titular, lo que en teoría implica fincar su responsabilidad ante este cuerpo. Como se sabe, a partir de 1997, el Ejecutivo Federal compartirá con la Asamblea de Representantes el nombramiento del Jefe del Distrito Federal, al poder ratificarlo en el cargo.⁽³⁹⁾

Extrañamente, el elegido, inamovible durante el período que dure su encargo y con posibilidad de ocuparlo sólo una vez, será responsable ante el Congreso de la Unión, según los criterios previstos "en el Título IV de la Constitución y por violaciones a las leyes del Distrito Federal, así como por el manejo indebido de fondos y recursos".⁽⁴⁰⁾ Extraño, no únicamente por que su nombramiento provenga de otra fuente, lo que sin duda violenta la línea de responsabilidad que se establece frente a aquellos a los que debe su investidura, sino por que su remoción queda a juicio del Senado (o de la

³⁹ Artículo 122 Constitucional, fracción VI, inciso a)

⁴⁰ *Ibid.* Inciso h), e i).

Comisión Permanente en los períodos de receso), por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal, previstas en el Artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En los que toca al nombramiento de los Delegados del Departamento del Distrito Federal, el procedimiento adopta también una modalidad poco ortodoxa en términos de la eficacia del control político encomendado a los asambleístas. En este caso, el Jefe del Departamento del Distrito Federal someterá a ratificación de los miembros de la Asamblea de Representantes el nombramiento de sus colaboradores, no así su remoción, sometida únicamente a su juicio. Como se observa, este procedimiento de designación combina fórmulas propias del gobierno parlamentario y presidencial, pero en materia de responsabilidad, su lógica es ambigua al desviar el control político que corresponde a la Asamblea por haber intervenido a su investidura.

La Asamblea de Representantes dispone, sin embargo, de otros mecanismos para ejercer su control sobre el gobierno. Entre ellos, su facultad de citar a servidores públicos para que informen sobre asuntos concernientes a su ramo.⁽⁴¹⁾

En el mismo sentido obran sus comisiones ordinarias -incluida la de

⁴¹ Art. 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 58 al 61 del Reglamento Interior.

gestoría, de especial importancia en los trabajos de la institución-, y las creadas con carácter transitorio para investigar sobre hechos específicos relacionados con dependencias y entidades de la administración del Distrito Federal.⁽⁴²⁾

Con respecto a estas últimas, su eficacia en el control gubernamental, sin embargo, todavía está pendiente de alcanzar mayor vuelo. Antes será necesario un mayor equilibrio entre sus fracciones, amén de un significativo reforzamiento de la capacidad material y jurídica de la Asamblea, en términos de apoyo técnico a sus miembros y de determinación precisa de los efectos o consecuencias resultantes de sus pesquisas.

No se puede pasar por alto que cualquier poder mayor tiende a ignorar a otros poderes menores, a suprimir contrapesos y a pasar sobre todo acotamiento. Justamente en prevención de esta posibilidad, el orden democrático ha desarrollado una red de técnicas y procedimientos para garantizar el comedimiento y la moderación de aquéllos comprometidos con el desempeño de los poderes públicos.

Desde esta óptica, la importancia de control político de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal sobre el gobierno de la capital no puede ser en forma alguna regateado. Empero, también es necesario reconocer que

⁴² *Art. 53, 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*

sus esfuerzos reclaman la incorporación urgente de ajustes de naturaleza legal y de transformaciones políticas a fin de hacer más fructíferas sus intervenciones con este propósito.

Por el momento, no se puede sino aceptar que la eficacia del control ejercido por sus miembros con respecto a las autoridades locales es limitada. Si esto es así, ni que decir de su actuación cuando lo que se tiene en mente es su vínculo con los poderes federales. Así pues, no queda sino hacer votos porque en este empeño la institución logre pronto avances firmes, pues su triunfo en este campo lo será también de los capitalinos.

5.3 Trabajo Legislativo de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. I Legislatura.

Se consideran las iniciativas aprobadas relativas a los diferentes ordenamientos jurídicos que por ley le corresponde sancionar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; el cual inició el 13 de noviembre de

1994.

- Código Financiero del Distrito Federal.

Regula la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal., la elaboración de los programas presupuestales, la contabilidad de ingresos, fondos, valores y egresos para formular la Cuenta Pública correspondiente. Adecua los procedimientos de recaudación y destino de recursos para satisfacer la prestación de los servicios que exige la ciudad. (Aprobada el 26/XII/94, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31/XII/94 y en la Gaceta Oficial del D.F. el mismo día).

- Ley de Ingresos para el Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1995.

Establece el origen y monto de los recursos públicos que ejercerá el Gobierno del Distrito Federal. Actualiza el monto de las tarifas de los derechos que otorga el Departamento del Distrito Federal. (Aprobada el 28/XII/94, publicada en el D.O.F. el 31/XII/94 y en la Gaceta Oficial de D.F. el mismo día).

- Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1995.

Establece las disposiciones bajo las cuales se normará el control de las erogaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, así como las reglas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales, para un logro cabal de las metas planeadas en beneficio de la ciudad. (Aprobada el 29/XII/94, publicada en el D.O.F. el 31/XII/94 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el mismo día),

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Establece la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y asigna las facultades para el despacho de los asuntos de orden administrativo a cargo del Jefe del Distrito Federal, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. (Aprobada el 23/XII/94, publicada en el D.O.F. el 30/XII/94 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31/XII/94).

- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Regula la organización y funcionamiento de este órgano colegiado que se constituye por primera vez como un poder que emitirá todas las leyes relativas a esta entidad, que de forma expresa le concede la Constitución Federal, sin intervención del Congreso de la Unión. (Aprobada el 29/III/95;

publicada en el D.O.F. el 12/IV/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4/IV/95).

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero.

Establece principalmente modificaciones a las tarifas que se deben pagar por concepto de diversas contribuciones. Faculta a las autoridades competentes para conceder pagos a plazos de los créditos fiscales y sus accesorios. Otorga beneficios a los contribuyentes que sean cumplidos en el pago de sus impuestos. (Aprobada el 11/IV/95, publicada en el D.O.F. el 12/IV/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el mismo día).

- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Ordena el funcionamiento y organización del primer poder Legislativo constituido del Distrito Federal, pormenorizando las facultades y obligaciones de los Representantes a la Asamblea, así como de las Comisiones, Comités, Mesa Directiva, Grupos Parlamentarios y Unidades Administrativas. (Aprobado el 26/IV/95, publicada en el D.O.F. el 17/IV/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2/IV/95).

- Reformas al Reglamento a la Medalla al Mérito Ciudadano.

Se establecen y regulan las normas para la deliberación y resolución respecto al otorgamiento de la Medalla al Mérito Ciudadano como un reconocimiento público a mexicanos destacados en distintas ramas de la actividad humana cuyos resultados aporten singulares beneficios para la ciudad y la comunidad del Distrito Federal. (Aprobadas el 29/III/95, publicada en el D.O.F. el 12/IV/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 5/VI/95).

- Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Regula la organización y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la A.R.D.F. como órgano técnico bajo cuyo cargo se efectúen la fiscalización del ingreso y la evaluación del gasto público del Gobierno del Distrito Federal, para proteger la transparencia y honradez en el manejo de los recursos de la ciudad. (Aprobada el 28 /IV/95, publicada en el D.O.F. el 14/VI/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31/VI/95).

- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Establece las bases para la participación ciudadana, diseñando un marco de cooperación entre población e instituciones de Gobierno, para lo

cual se determina la creación de los Consejos Ciudadanos, el esquema electoral para los mismos, sus facultades y métodos de participación, con el fin de eficientar la administración pública local mediante la corresponsabilidad social. Única en el País. (Aprobada el 9 /VI/95, publicada en el D.O.F. el 12/VI/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el mismo día).

- Decreto de Depósito Legal para el Distrito Federal.

Allega a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el material bibliográfico, documental, magnético y digital que sea producido en el Distrito Federal. Inédito, ya que en la ciudad no estaba reglamentada esta actividad. (Aprobada el 2 /X/95, publicada en el D.O.F. el 13/XI/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6/XI/95).

- Ley del Deporte del Distrito Federal.

Regula las actividades tendientes a fomentar y desarrollar el deporte en el Distrito Federal y establece el Sistema del Deporte en la Ciudad de México. (Aprobada el 9 /X/95, publicada en el D.O.F. el 13/XI/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6/X/95).

- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Regula el funcionamiento y organización del órgano técnico de fiscalización de la A.R.D.F., que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal. Avance histórico en esta materia, novedoso en su género. El 28 de abril de 1995, el pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la A.R.D.F., en cuyo Artículo segundo transitorio se dispone, después de la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica, en esta Asamblea procedió a elaborar el Reglamento Interior. (Aprobada el 23 /X/95, publicada en el D.O.F. el 21/XI/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27/XI/95).

- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Resuelve las controversias de naturaleza administrativa y fiscal, entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares. Fija las responsabilidades en que incurren los servidores públicos durante su gestión. Se otorgan facultades para ser Tribunal de Plena Jurisdicción. Protege a los particulares en la suplencia de la deficiencia de la queja. Se actualiza después de 40 años de existencia. (Aprobada el 14/XI/95, publicada en el D.O.F. el 19/XII/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21/XII/95).

- Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Regula los actos y procedimientos de la Administración Pública del

Distrito Federal que afecten la esfera jurídica de los particulares, con excepción de las materias financieras y fiscal. Contiene la figura de la "afirmativa ficta", en virtud de que si la autoridad no emite su resolución en el término previsto, se entenderá resuelta en sentido afirmativo. Novedoso al adecuar el marco jurídico en que se desenvuelve la actuación de los órganos administrativos. (Aprobada el 22/XI/95, publicada en el D.O.F. el 14/VI/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21/XII/95).

- Ley de Transporte del Distrito Federal.

Regula, controla, asegura y vigila el transporte de pasajeros y de carga, de cualquier tipo de vehículo, dentro del Distrito Federal, con la finalidad de satisfacer la necesidad colectiva de transporte, así como de regular el uso de vialidades y garantizar la seguridad de los peatones y los usuarios en general. Incorpora una visión metropolitana, por primera vez en el área conurbada del Distrito Federal, en el tratamiento de este rubro. No existía anteriormente, sólo decretos, ordenamientos y bandos, lo cual la hace novedosa en la Ciudad Capital. (Aprobada el 16/XI/95, publicada en el D.O.F. el 20/XII/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21/XII/95).

- Ley para Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

Brinda una mejor forma de vida, con dignidad y respeto, a la población

discapacitada, estableciendo el derecho a la salud, al trabajo y al libre desplazamiento, propiciando la eliminación de barreras físicas en el desarrollo urbano. Crea el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de la Población con Discapacidad, quien garantizará las condiciones favorables para este sector de la población. Única en su género y en toda la República. (Aprobada el 27/XI/95, publicada en el D.O.F. el 19/XII/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21/XII/95).

- Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Propicia y promueve la participación de la población en las tareas de prevención, mitigación, auxilio y restablecimiento ante los fenómenos destructivos, procurando la protección civil para el Distrito Federal. Única al regular, coordinar y establecer la cooperación entre autoridades y ciudadanía; el 20 de agosto de 1990, la I.A.R.D.F. emitió el Reglamento de Protección Civil para el D.F. (Aprobada el 13/XII/96, publicada en el D.O.F. el 2/II/96 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10/II/96).

- Reformas al Código Financiero del Distrito Federal.

Regula la administración y aplicación de las finanzas del Distrito Federal, haciendo hincapié en su transparencia. Señala las facultades de las autoridades fiscales y los mecanismos de defensa de los particulares contra

los actos de las autoridades administrativas. Adecua los procedimientos de recaudación y destino de recursos para satisfacer la prestación de los servicios que exige la ciudad. (Aprobada el 18/XII/95, publicada en el D.O.F. el 30/XII/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28/XII/95).

- Ley de Ingresos para el Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1996.

Regula los ingresos provenientes de las diversas fuentes de financiamiento que aportan el presupuesto que percibirá el Distrito Federal, el que será destinado a una política de equidad y justicia. Les da viabilidad financiera a las políticas, planes y programas de la ciudad y en especial, en favor de las clases desprotegidas. Actualiza el monto de las tarifas de los derechos que otorga el Departamento del Distrito Federal. (Aprobada el 18/XI/95, publicada en el D.O.F. el 30/XII/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28/XII/95).

- Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1996.

Regula las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, señalando los montos destinados a la Administración Pública de la Ciudad de México. Establece las reglas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, para el logro cabal de las metas programadas. Se

privilegia la Seguridad Pública, la Procuración de Justicia el y gasto social para los grupos más desprotegidos. (Aprobada el 19/XII/95, publicada en el D.O.F. el 30/XII/95 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28/XII/95).

- Reformas al artículo 9° Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Concede atribuciones y funciones a la Secretaría de Seguridad Pública del D.D.F., que anteriormente tenía conferidas la Secretaría de Transporte y Vialidad, en lo referente a la vigilancia y aplicación del Reglamento de Tránsito de Distrito Federal, incluyendo el mando de la policía preventiva destinada para tal función. Separa las funciones de tránsito y seguridad en el Distrito Federal. (Aprobada el 22/XII/95, publicada en el D.O.F. el 2/II/96 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10/II/96).

- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Regula la administración e impartición de Justicia en el Distrito Federal, en un estricto estado de derecho. Establece una nueva organización e integración del Tribunal, concediéndole una estructura más acorde para el ejercicio eficaz, eficiente y oportuno de sus facultades. Se incorpora la importancia del Consejo de la Judicatura. Reorganiza la impartición de justicia. La experiencia acumulada a lo largo de más de veinte años de aplicación de

la anterior Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, vigente desde 1969. (Aprobada el 22/XII/95, publicada en el D.O.F. el 7/II/96 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29/II/96).

- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Procura el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural y urbana, proponiendo un desarrollo equilibrado por medio de mecanismos de reordenación que permitan, integralmente, dar sentido al crecimiento de la mancha urbana, atendiendo principios vinculados con el desarrollo metropolitano. Privilegia la preservación del medio natural y la fauna silvestre, prohibiendo la urbanización de zonas rurales, con lo que se crean y preservan las reservas ecológicas de la ciudad. Ley que es rectora del nuevo modelo de ciudad. Novedoso al contemplar como objetivos la regulación y reordenamiento del D.F. habían transcurrido dos décadas sin cambios y se expidió el 7 de enero de 1979. (Aprobada el 23/XII/95, publicada en el D.O.F. el 7/II/96 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29/II/96).

- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

Determina mecanismos claros para facilitar la apertura de Establecimientos mercantiles y regula su funcionamiento por razones de orden

y seguridad pública. (Aprobada el 15/IV/96).

- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Persigue que las atribuciones de la Secretaría de Gobierno; Desarrollo Urbano y Vivienda; Educación, Salud y Desarrollo Social; Desarrollo Económico y de Transportes y Vialidad, así como las encomendadas a la Oficialía Mayor; a la Contraloría General y Delegaciones cuenten con un ámbito competencias más claro y congruente con su denominación y atribuciones básicas, además se busca introducir un precepto que prevea la creación de órganos desconcentrados, a fin de que sea congruente con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. (Aprobada el 26/IV/96).

- Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar.

La cual pretende dar protección a las personas que sufren de agresiones y maltratos en el interior del seno familiar, ello será penado con esta nueva ley. Se beneficia a miles de familias que, de sufrir un problema de éstos, ignoran a quien acudir para su defensa. (Aprobada el 26/IV/96).

- Ley Ambiental para el Distrito Federal.

Busca la restauración ecológica y el mejoramiento de la calidad del ambiente de la Ciudad de México y su área de influencia ecológica, como requisito impostergable para dar viabilidad al proceso de modernización y para lograr un desarrollo sustentable que armonice el mejoramiento económico con el cuidado y la recuperación ambiental. (Aprobada el 29/IV/96).

- Programa General de Desarrollo urbano para el Distrito Federal versión 1996.

El Programa responde a la necesidad de adecuar las condiciones físicas del territorio para dar respuesta a los importantes procesos de transformación económica observados durante años recientes en los ámbitos mundial y nacional, cambios que obligan a la Ciudad de México a fortalecer su competitividad en el contexto de las grandes ciudades regionales que polarizan el desarrollo en el mundo actual. (Aprobada el 30/IV/96).

- Reforma al Artículo 3° Transitorio de la Ley de Protección Civil.

Para que los reglamentos respectivos se expidan dentro de un plazo de 180 días siguientes a la fecha en que ésta entre en vigor. (Aprobada el 30/IV/96).

5.4 *La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.*

La reforma política de la Capital de la República ha sido motivo de intensa controversia en todas y cada una de sus etapas. La reciente modificación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Expedición de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal no constituyen así en forma alguna la excepción a esta regla, confirmada en experiencias anteriores y revivida una vez más en esta oportunidad.

El debate que acompaña a la primera en el Congreso de la Unión, y a la segunda en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue fuertemente encontrado.

De todos los temas quizás el de mayor incidencia en tribuna, por el malestar que provoca entre representantes de distintas fracciones, es la eliminación absoluta de los partidos políticos como promotores oficiales de las candidaturas para la Integración de los Consejos de Ciudadanos.

Las posiciones expresadas sobre el particular quedan pronto bien delimitadas en dos campos divergentes: uno, impulsado por la mayoría priista, favorable a la adopción de esta medida; otro, apoyado por los partidos de

oposición, contrarios a su incorporación en la norma para la integración y el funcionamiento de estos nuevos organismos, creados con el objeto de canalizar la participación social en el manejo de asuntos públicos del Distrito Federal.

De tiempo atrás, los mecanismos institucionales planteados no siempre lograron alcanzar el perfil más adecuado para responder de manera satisfactoria a las expectativas de los capitalinos.

Un año después de ser eliminada la organización municipal del Distrito Federal -esto es, 1928-1929- se instituye el Consejo Consultivo del Departamento Central, con un consejo filial en cada una de las delegaciones administrativas en que se divide la entidad. (En abril de 1928 Obregón eleva, de manera por cierto un tanto irregular, una iniciativa de ley en la que sostiene que "el régimen municipal del D.F. nació incompleto, inconsistente, y por lo mismo, autónomo únicamente en teoría". Propone entonces que el Congreso de la Unión quede facultado para legislar en todo lo referente a la entidad y que el Presidente de la República ejerza su gobierno, "por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. En diciembre de ese año, el Presidente Portes Gil expide la primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal por conducto del Jefe del nuevo Departamento. En ella se fijan 13 delegaciones, las cuales reemplazan a los municipios).⁽⁴³⁾ Su esquema de integración en

⁴³ *Cámara de Diputados, Crónica Legislativo, Núm. 11, p. 6.*

aquel entonces es gremial y corporativo, a modo de dar curso a las representaciones de industriales, propietarios de bienes raíces, inquilinos, campesinos, profesionistas y padres de familia.⁽⁴⁴⁾

Sus miembros son seleccionados por el Jefe del Departamento, en conjunción con los respectivos delegados. Entre sus tareas, estos organismos tienen la de revisar la cuenta anual de esta entidad, así como la de proponer reformas, supervisar sus servicios y denunciar irregularidades. Su situación se mantiene estable hasta 1942, año en que el Consejo Consultivo y sus agencias Delegacionales quedan virtualmente nulificadas, al ser sus intervenciones objeto de una fuerte restricción debido al acotamiento de sus atribuciones a la mera presentación de informes de obras y servicios públicos, y otros actos protocolarios.⁽⁴⁵⁾

El crecimiento de la Ciudad de México hace que en 1970 el número de sus demarcaciones se eleve a 16. El gobierno capitalino comienza entonces a impulsar la desconcentración administrativa. Este propósito contempla la sustitución de los consejos Delegacionales por una nueva institución: las Juntas de Vecinos. Con el establecimiento de esta figura en la legislación se pretende dar cabida a la participación ciudadana en las tareas públicas. Sus integrantes, no obstante, son todavía designados por funcionarios del D.F.,

⁴⁴ Miguel E. Carrera de Duran, *Atlas de la Ciudad de México*, Picictec-D.D.F., p. 188.

⁴⁵ Jorge Castelazo, *"La Reforma: Posible Escenario en el Porvenir"*, p. 54

mientras que la Presidencia del Consejo Consultivo de la Ciudad de México queda a cargo de su titular. De esta suerte, la autoridad se mantiene al margen de cualquier supervisión ciudadana al actuar en este proceso como juez y parte.

En 1980 este formato se modifica al implantarse la elección de los órganos vecinales. Los presidentes de las Juntas fungen de igual modo como consejeros de gobierno del D.F.; el Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad, por otra parte, se elige ya de entre sus miembros. El éxito de estos cuerpos como vía para dar cabida a la participación social es relativo, toda vez que éstos se muestran incapaces de establecer lazos firmes con la comunidad.

Las causas que median en esta situación son múltiples. Entre otras, cabe destacar, por ejemplo, el hecho de que las Juntas de Vecinos fueran resultado de una iniciativa ajena a la población. A esta deficiencia hay que añadir además el escaso interés de la sociedad en participar en este proceso, dada la nula identificación de sus miembros con la comunidad, y la poca importancia de las funciones asignadas a estos órganos.

Las intensas movilizaciones de los habitantes de la Ciudad de México en el curso de los últimos años dan lugar en 1993 a nuevas disposiciones en el ámbito político y administrativo del Distrito Federal. En período

extraordinario, el 2 de septiembre de ese año, el pleno de la Cámara de Diputados conoce el dictamen que fundamenta, entre otras cuestiones, la creación de los Consejos de Ciudadanos, para pasar a discutirlo un día después.

En favor de las nuevas instancias, la fracción priísta argumenta que éstas no sólo estimulan una efectiva participación social en los asuntos del Distrito Federal, sino que también fortalecen el sistema de partidos.⁽⁴⁶⁾ Por su parte, durante el debate los representantes de varios partidos de oposición se pronuncian por dotar a estos órganos con una mayor capacidad de decisión, pero admiten, no obstante, que a través de ellos se podría fomentar la participación de los partidos políticos.

Con los cambios aprobados en el marco de la reforma política en curso y publicados el 25 de octubre de 1993 en el DIARIO OFICIAL, los asuntos relativos a la Metrópoli quedan condensados en el Artículo 122 del texto constitucional. En él se asigna al Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del D.F., y en su fracción 1 inciso e), se precisa que esta norma determinará las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito

⁴⁶ *Crónica Legislativa, Op. Cit. Pág. 10, 11.*

Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes.

De igual modo, se apunta que la ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

Aun cuando la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no tiene facultades para elegir a los Consejos de Ciudadanos, sí la tiene para expedir la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Los Consejos de Ciudadanos encuentran su fundamento en el inciso e) de la fracción I del artículo 122 constitucional, que dispone que el Estatuto de Gobierno deberá sentar las bases para su integración.

Por su parte, el artículo 126 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal regulará lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones de los Consejos de Ciudadanos, así como las impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlo valer.

De acuerdo al artículo 129, fracción I del propio Estatuto, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal habrá de reglamentar específicamente las funciones de aprobación, supervisión y evaluación de los

programas operativos anuales delegacionales en materia de seguridad pública; servicio de limpia; agua potable; protección civil; atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales; parques y jardines; alumbrado público; pavimentación y bacheo; recreación, deporte y esparcimiento; construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte y mercados.

La Ley también habrá de regular cuáles son los asuntos que, en términos de la fracción VI del citado artículo 129, deba someterles a su consideración el Delegado, la forma de citar funcionarios a la que se refiere la fracción VII de ese mismo artículo, su participación en materia de uso de suelo (fracción VIII) y la forma de otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y ciudadanos destacados por sus actividades en beneficio de la Delegación a que se refiere la fracción XI.

Deberá contemplar la gestión de los Consejos ante la Delegación en materia de: inclusión de rubros en la elaboración del proyecto de presupuesto delegacional; introducción y mejoramiento en la prestación de servicios públicos y la notificación de las deficiencias de éstos; proposición de proyectos de equipamiento urbano, realización de obras, mejoramiento de vialidad, transporte y seguridad pública y atención de problemas generales; promoción de programas culturales, recreativos y deportivos y presentación de propuestas sobre programas y acciones materia de las comisiones

metropolitanas en que participe la delegación correspondiente, ello en términos de la fracción IV del artículo 129 del Estatuto de Gobierno.

De especial importancia será regular los artículos 130 y 131 del Estatuto, referentes a las formas de aprobación, consulta, supervisión y gestión de los Consejos de Ciudadanos y las formas de gobierno y la ejecución de obras públicas que rebasen el ámbito de una delegación o del propio Distrito Federal.

Igualmente habrá de regular la tramitación de las quejas de los habitantes de la Delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, Ministerio Público y servidores públicos de la delegación. Los Consejos de Ciudadanos están facultados para presentar denuncias, darles seguimiento e informar a los vecinos de la Delegación; para conocer y opinar respecto del informe anual de las actividades del Delegado.

El artículo 132 del Estatuto también impone a la Asamblea la regulación de la organización, funcionamiento y elección de otros órganos de representación vecinal, así como su coordinación con los propios Consejos de Ciudadanos.

5.5 *El Restablecimiento de Cabildos Electos.*

Nuestra Ciudad, el asentamiento fundamental de la República, tuvo desde la época colonial un régimen municipal que se prolongó, con algunas interrupciones hasta 1928, fecha en que fue sustituido por una organización dependiente del Presidente de la República, quien delegaba en un funcionario la jefatura directa de la urbe, y éste, a su vez, desconcentraba atribuciones en demarcaciones en las que el Distrito Federal fue organizado.

La Reforma Política del Distrito Federal que se discute ahora, podría restablecer los cabildos, para vigilar la operación del gobierno y decidir sobre los programas anuales de obras y servicios en un buen número de las materias que estos organismos públicos tienen encomendadas (artículo 115 de la Constitución). Con ello se retomaría el hilo histórico interrumpido en 1928, por un acto autoritario que, en vez de implementar lo necesario para realizar elecciones limpias y gobiernos municipales estables, optó por la fórmula de cancelar este tipo de gobierno en nuestra Ciudad y ponerlo todo bajo el mando presidencial. Con ello se recuperaría el derecho de los capitalinos a elegir a sus autoridades directas, porque dispondrían de un procedimiento democrático. No estaríamos, sin embargo, frente a un régimen municipal pleno, porque se mantendrían algunos servicios centralizados, atendiendo al desarrollo unitario de ellos por casi siete décadas, y porque

tampoco habría una Ley Orgánica Municipal, sino que los cabildos y sus decisiones serían establecidos en el Estatuto de gobierno del D.F., con funciones muy semejantes a las que se plantearon para los Consejeros Ciudadanos en ese ordenamiento.

El establecimiento de cabildos con significativas facultades sobre los servicios locales y el uso de suelo aproximaría a esos órganos al gobierno municipal, que es la forma más cercana de relación entre el gobierno y la ciudadanía.

En México el Cabildo de nuestra Ciudad mostró una sensibilidad y capacidad especial para interpretar los deseos de independencia de nuestra población desde 1808.

Hoy se pueden establecer cabildos en lo que es el Distrito Federal, sin que necesariamente se establezca el Estado 32. Es cierto que los cabildos son en principio cuerpos que rigen un municipio, pero podrían establecerse para normar la vida de demarcaciones sin que ellas sean entidades municipales. Serían cabildos especiales, como lo tiene que ser por sus características materiales e históricas toda forma de gobierno de la Ciudad capital. Se trataría de órganos normativos que participen en el gobierno de las

comunidades y representarían una descentralización real.⁽⁴⁷⁾

Si se ha aceptado históricamente que el D.F. tenga una forma híbrida de gobierno, una de las combinaciones posibles es la creación de cabildos que tengan entre sus facultades materias fundamentales establecidas en la Constitución de la República. Ellas serían las relacionadas con los principales servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Habría otras facultades que deberían otorgarse a los cabildos, que se relacionan con las características de la Ciudad de México. Entre ellas estaría la capacidad de decidir el uso del suelo en lo que hoy son las delegaciones que dejarían de serlo y pasarían a ser otro tipo de demarcaciones, en las cuales también se elegiría a las autoridades ejecutivas en vez de los actuales delegados. La autoridad ejecutiva podría ser el primer regidor de cada cabildo, que sería electo también de manera democrática.

Por otra parte había que considerar que algunos servicios que se han desarrollado en toda la ciudad, deberían seguirse manejando centralizadamente por el Gobierno del Distrito Federal. Entre ellos están el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), la policía del Distrito Federal, el

⁴⁷ Francisco Paoli Bolio "Nueva Forma de Gobierno en la Ciudad de México", en *Asamblea, órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura* pp. 36-37.

transporte urbano que tiene una organización transdelegacional. También hay obras de gran magnitud que obedecen a la realidad conurbada por muchas decenas de años en el D.F. como son el drenaje profundo y la distribución del agua.

En realidad los Consejeros Ciudadanos elegidos en 1995, tienen el propósito de que la ciudadanía los considere como sus órganos más cercanos, con capacidad de decisión, de vigilancia y control sobre las autoridades ejecutivas en cada demarcación. Si ahora avanzamos al establecimiento de cabildos, ese propósito se logrará con mayor claridad y nitidez. Los cabildos del Distrito Federal serían indudablemente autoridades normativas con facultades de decisión y supervisión de los actos y obras de gobierno. En algunos casos como el uso del suelo, contribuirían al cumplimiento de los programas respectivos. También puede dárseles derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Finalmente, los integrantes de los Cabildos serían regidores que tendrían la calidad de servidores públicos, a los cuales podría exigirseles responsabilidad y dispondrían del presupuesto que les asignara la asamblea Legislativa del Distrito Federal. Como en los ayuntamientos de los estados de la República, en los cabildos se integrarían algunos miembros electos por el principio de mayoría relativa y otros de representación proporcional, para

144.

incorporar a las minorías que en el D.F. tienen un peso muy considerable.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

CONCLUSIONES

Desde 1824, con la fundación de la República y la decisión del Congreso Constituyente de instaurar el Distrito Federal en el territorio de la Ciudad de México, se ha discutido de manera recurrente sobre la compatibilidad entre los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad y el carácter de ésta como sede de los Poderes de la Unión y capital nacional.

Esos 170 años de discusiones no han dado resolución plena al problema de coexistencia de los Poderes de la Unión con instituciones de gobierno local para el D.F.

El Distrito Federal nunca ha tenido un gobierno propio estructurado por órganos específicos y responsables de cumplir con las funciones Ejecutivas, Legislativas y Judiciales pues, aún en la época en que existieron ayuntamientos, éstos estuvieron limitados para cumplir sus funciones, pues se impuso la realidad de la ciudad contra el esquema formal de fragmentación del territorio en municipalidades

La tarea de legislar en lo referente al D.F. corre, desde 1824, a cargo

del Congreso de la Unión, hecho que se ratificó en 1917.

En 1928 se modificó la estructura política que la Constitución de 1917 había determinado para el D.F. Así, el gobierno del D.F. quedaba a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del "órgano u órganos" que determinara la ley respectiva; la función Legislativa continuaba otorgada al Congreso de la unión.

Con dicha reforma se sientan las bases para el desarrollo de la Ciudad en todos órdenes, gobernada desde entonces por medio del Departamento del Distrito Federal.

En 1987 la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es una respuesta a los cambios estructurales y de reforma política iniciados desde 1977, así como resultado de movilizaciones, surgimiento de nuevos movimientos sociales y la diversificación de la sociedad civil.

Con ello se reconoce una nueva realidad en la Ciudad de México, en atención a la exigencia de diversas fuerzas sociales y políticas para obtener nuevos espacios de representación ciudadana que dieran cauce a una sociedad civil más plural y politizada, con mayor capacidad de organización y demandante de mayor participación en la definición de las decisiones públicas.

Bajo esa premisa, en abril de 1992 el Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, convocó a todas las fuerzas políticas nacionales a participar en la adecuación de las instituciones del D.F., a sus nuevas realidades y a identificar los cambios necesarios, buscando transformaciones profundas con equilibrio y sin riesgo de rupturas.

Los partidos políticos con registro acudieron al llamado de las autoridades del D.D.F., iniciando el proceso de diálogo y concertación políticas, en busca del acercamiento de posturas históricamente antagónicas y lograr una estructura de gobierno propio, representativo y democrático de la Ciudad de México.

Este ejercicio político se verificó en torno de la llamada Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal, donde hubo diálogo, análisis y discusión durante más de un año, incluyendo audiencias públicas con especialistas e intelectuales dedicados al estudio del D.F., centros de investigación y de educación superior, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones de vecinos, organismos ciudadanos, estudio comparado con las normas que regulan los gobiernos de las grandes ciudades del mundo y el análisis de propuestas de reforma presentadas en la historia del D.F.

La reforma política tuvo como principal objetivo el consolidar el ejercicio

de los derechos locales, preservar el Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión y crear las instituciones de gobierno local para la Ciudad de México.

La reforma política, en el ámbito constitucional, se practica principalmente sobre su Título Quinto el cual, al regular no solamente a los Estados, debe especificar en su título que regulará también al D.F., razón por la cual su nueva denominación es "de los Estados de la Federación y del Distrito Federal".

El nuevo artículo 122, que comprende el grueso y parte medular de la reforma política del D.F. reserva a los Poderes de la Unión el hacerse cargo de la administración del D.F., ejerciendo dicha atribución por conducto de órganos locales de gobierno, reservando para el Presidente de la República y el propio Congreso facultades expresas, cuya finalidad es conservar la supremacía que detentan como expresión del Pacto Federal, de tal suerte que la soberanía ejercida por ellos se mantiene.

El Estatuto de Gobierno deberá reglamentar los temas que no se agotan en la Constitución Política, destacando la participación de los habitantes del D.F., a través de los Consejos de Ciudadanos (incrementando los niveles reales de participación ciudadana).

El D.F. contará con su propia administración, conformada por órganos centrales, desconcentrados y paraestatales.

Las funciones de los poderes del D.F. estarán a cargo del Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y un Tribunal Superior de Justicia.

Al Presidente de la República se le confieren las facultades que le permiten garantizar el ejercicio pleno de la Función Federal y lograr el equilibrio del D.F. en su interior con el resto de las entidades que integran la Federación.

Para tales efectos se le reserva el derecho de proponer al Jefe del Distrito Federal, bajo un esquema de supervisión de la Asamblea de Representantes y el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del D.F., así como el mando de la fuerza pública y la designación de quien se haga cargo de ella, pudiendo delegar en el Jefe del D.F. lo relativo a seguridad pública. El Jefe del D.F. debe ser representante popular del D.F. (Senador o Diputado por el D.F. o Asambleísta) perteneciente al partido mayoritariamente representado en la Asamblea de Representantes del D.F. Si la Asamblea rechazara dos veces consecutivas las propuestas de Jefe del D.F. realizadas por el Presidente, entonces el Senado procederá a su nombramiento, con el objeto de prever el no incurrir en vacíos de gobierno.

La Cámara de Senadores podrá, también, remover al Jefe del D.F. cuando se afecte la relación del Distrito Federal con los poderes o con otro Estado o cuando se afecte el orden público. Los espacios en que la Jefatura esté acéfala, se encargará de ella el funcionario que determine el Estatuto de Gobierno que emita el Congreso de la Unión.

El ciudadano nombrado como Jefe del Distrito Federal deberá solicitar licencia al órgano de su origen antes de rendir protesta. A fin de garantizar continuidad a los programas de gobierno, el Jefe del D.F. durará en su encargo 6 años, culminando su período el día 2 de diciembre del sexto año.

El Presidente podrá presentar iniciativas de leyes y decretos a la Asamblea de Representantes; con ello se garantiza a los integrantes del pacto federal la responsabilidad de la estancia de los Poderes Federales.

La integración de la Asamblea es por elección directa bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional en una circunscripción plurinominal, participando sólo los partidos nacionales con registro.

Como garantía de la expresión periódica de las preferencias políticas de los habitantes del D.F., se conserva la duración del encargo de Asambleísta en 3 años.

152.

Facultades legislativas de la ARDF: finanzas públicas del D.F. (examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos, revisión de la Cuenta Pública; regulación y organización de los Tribunales del Fuero Común y del Contencioso Administrativo).

Se dota a la Asamblea de la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

Los periodos de sesiones serían del 17 de septiembre al 31 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril del año siguiente.

Se propone que el Jefe del Distrito Federal pueda someter ante la ARDF iniciativas de ley de ingresos y el presupuesto de egresos.

La calificación de las elecciones de Asambleaístas queda sujeta a la competencia de los mismos tribunales competentes para calificar las elecciones de Diputados y Senadores.

Se conserva la cláusula de gobernabilidad, procurando garantizar la fortaleza del gobierno capitalino y el acceso de los distintos partidos políticos.

Dicha cláusula permitirá a la fuerza política que obtenga más votos en el Distrito Federal, tener mayoría de asientos en la Asamblea, además que

facilitará el mecanismo para que la determinación del Jefe del Gobierno recaiga en un miembro de entre sus filas. Esto último dada la estrecha relación que existirá entre los órganos legislativos y de Administración Pública en el D.F.

El Jefe del D.F. podrá promulgar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea de Representantes, así mismo se le otorga atribución de expedir los reglamentos gubernativos que correspondan al D.F.

Los Nombramientos de Delegados del Distrito Federal y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. los hará el Jefe del D.F., sujeto a ratificación de la ARDF.

El Distrito Federal podrá celebrar convenios con otros Estados de la República.

Se establece la obligación de los mexicanos de contribuir en los gastos del D.F., y ya no sólo del los Estados y Federación.

El Congreso de la Unión se reserva la facultad de legislar respecto del Estatuto de Gobierno del D.F. y todo lo relativo a la entidad respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea de Representantes.

Entre esas facultades reservadas al Congreso tenemos la aprobación de los montos de endeudamiento, propuestos por el Presidente de la República.

Respecto del Senado, ya hemos visto que le quedan reservadas dos facultades reguladas específicamente y una derivada de los ordenamientos. Primero puede remover al Jefe del D.F. en los casos previstos, pero también puede nombrarlo y, por lo tanto, tomarle protesta, si es el caso.

PROPUESTAS

A) SUPRIMIR FACULTADES AL CONGRESO DE LA UNIÓN RESPECTO AL DISTRITO FEDERAL.

Es indiscutible que uno de los avances que se han venido dando en la democratización del Distrito federal ha sido dotar a los órganos de gobierno del Distrito Federal de una autonomía cada vez mayor con respecto de los órganos federales. Dada la naturaleza jurídico-administrativa que ha tenido el Distrito Federal como asiento de los poderes federales, una de las funciones vitales que se deberá concretar es la autonomía legislativa, ya que de las tres funciones de Gobierno -legislativa, ejecutiva y judicial- quizá la más importante para la autonomía de gobierno del Distrito Federal es la función legislativa dentro del esquema que actualmente nos rige.

La última reforma constitucional para el gobierno del Distrito Federal de 1993 amplió las facultades de la Asamblea de Representantes en materia legislativa, por lo que actualmente goza de ellas en todos los campos a excepción de aquellas que de manera expresa no le están conferidas de acuerdo al mandato constitucional.

De manera que todavía el Congreso de la Unión, como Órgano Legislativo Federal detenta ciertas facultades respecto al Distrito Federal en materias tales como:

- Civil,
- Penal,
- Seguridad Pública,
- Expropiación,
- Adquisiciones y de Obras Públicas, entre otras.

Todos los rubros no expresamente conferidos a la Asamblea, las tiene reservadas el Gobierno Federal a través del Congreso de la Unión, principio inverso al que rige en cualquier sistema federal a las relaciones del centro con las entidades federativas. De acuerdo al artículo 124 de la Carta Magna las facultades no expresamente conferidas a las autoridades federales, están reservadas a las entidades federativas. Por ello, es importante dotar y ampliar las facultades del órgano legislativo local para invertir el esquema que actualmente nos rige.

Ante esto, la proposición es perfeccionar el esquema de facultades legislativas de la Asamblea de Representantes de modo que goce de todas las facultades legislativas en el ámbito local, como cualquier otro Estado o miembro de la Unión, y que el Congreso de la Unión deje de tener injerencia legislativa para el Distrito Federal, incluyendo la facultad de otorgar y legislar en materia de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Quizá en lo que atañe a este último lo conveniente sea que la propia ARDF modifique, con una mayoría calificada de sus miembros, sin que esto signifique que el Congreso de la Unión mantenga su facultad legislativa para el Distrito Federal, porque además no se justifica que el gobierno federal a través del Legislativo tenga injerencia en la regulación de materias que atañen al Distrito Federal, excepto en aquello que constituye todavía una espada de Damocles: el financiamiento.

Las razones aducidas hace un año y medio para mantener esa facultad por parte del Congreso de la Unión eran que la deuda del Distrito Federal, por ser la entidad, económicamente hablando más importante de toda la Unión, podría alterar o afectar los intereses de los mercados de dinero y capital en las que se encuentra inmerso el gobierno federal. Hoy ya no es una razón lógica debido a que en el artículo 117 fracción VIII de nuestra Constitución se asienta que a las entidades federativas les está prohibido negociar o concertar empréstitos con países extranjeros o en moneda extranjera, y en el artículo

122 se equipara esta disposición para el Distrito Federal, con todos los efectos legales y constitucionales del mismo.

Por esto, con el propósito de brindar al Distrito Federal una mayor autonomía legislativa, la propuesta sería la siguiente:

- i. El órgano legislativo del Distrito Federal debe estar dotado de plena y total capacidad legislativa sin intervención de órganos federales, en este caso, el Congreso de la Unión;
- ii. Por lo que se refiere a las modificaciones y a la estructura Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, se sugiere una mayoría calificada de dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para tomar una resolución de modificación al Estatuto Orgánico de gobierno;
- iii. Que las facultades legislativas en lo relativo al Distrito Federal, sean concedidas plenamente a la Asamblea de Representantes y se anule la posibilidad de que el Congreso de la Unión interfiera legislativamente en lo concerniente al territorio sede de los Poderes de la Unión.

B) ASAMBLEA LEGISLATIVA CON PODERES PLENOS.

Otra modificación que se habría de introducir en nuestros órganos de gobierno, es la de otorgar facultades legislativas plenas a la Asamblea, que pasaría a llamarse Legislativa y ya no de Representantes como hasta ahora. Me inclino a proponer que la próxima Asamblea Legislativa sea un poder Constituyente de la nueva forma de organización política del Distrito Federal. Ese Poder Constituyente tendría facultades para hacer y modificar su propio Estatuto de Gobierno, su Ley Electoral, su propia Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, y todas las atribuciones que tiene un Congreso Local en los estados, con la única excepción de las llamadas "leyes marco" en las que hay concurrencia legislativa con el Congreso de la Unión. (Las Leyes marco son aquellas que se refieren a materias como la educativa o de salud, en las cuales se establecen principios generales y se distribuyen, pero en las que concurren las legislaturas de los estados).

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR AGUILAR, JORGE.- EL MUNICIPIO LIBRE. SU TRAYECTORIA E IMPORTANCIA EN LA VIDA PUBLICA DE MEXICO. Tesis U.N.A.M. México 1946. pp. 55-58.

AGUIRRE BELTRAN, GONZALO.- FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA, Instituto Nacional Indigenista. México. 1981. pp. 43-45

ARTEAGA, ELEASAR.- LOS PARLAMENTOS LOCALES, Cambio Siglo XXI Fundación Mexicana, A.C. México. 1992. p. 28.

CARRASCO, PEDRO.- HISTORIA GENERAL DE MÉXICO, Primera Edición Especial. S.E.P./ El Colegio de México. 1983. pp. 67-70

CASTELAZO, JORGE.- LA REFORMA POSIBLE: ESCENARIO EN EL PORVENIR, México, I.N.A.P., 1992. pp. 34-39

FRAGA, GABINO.- DERECHO ADMINISTRATIVO, 12a. Edición. Editorial Porrúa. México 1968. **CEDILLO HERNÁNDEZ, MIGUEL ÁNGEL, La Nueva Estructura Jurídica. Política y Administrativa del Distrito Federal.** México, I.N.A.P., 1989, pp. 4-7.

GAMBOA DE BUEN, JORGE. Ciudad de México, Una Visión. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Pág. 11 y 12.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ ANTONIO. Artículo "Algunos aspectos sobre la regulación jurídica del gobierno del D.F.", publicado en El Universal el 15 de julio de 1986.

GONZÁLEZ, MARIA DEL REFUGIO. LA FORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO. Editorial Porrúa. México, 1984.

GUTIÉRREZ SOLÍS, ALFONSO.- GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL EN MÉXICO, México, I.N.A.P., 1985, pp. 67-69

CARRERA DE DURAN, MIGUEL.- ATLAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, México, Picicateg-D.D.F., 1982, pp. 42-44.

LOEWENSTEIN, KEN.- TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN, Barcelona, ed. Ariel, 1969, pp. 232-233.

MILL, JOHN STUART.- EL GOBIERNO REPRESENTATIVO, Madrid, ed. Tecnos, 1965, pp. 200-203.

MOLINAR HORCASITAS, J., "Reformar el Distrito Federal", México, ed. El

Caballito, 1987, p. 285.

MONTESQUIEU.- EL ESPÍRITU DE LAS LEYES, México, ed. Porrúa, 1980,
pp. 103-104.

TENA RAMÍREZ, FELIPE.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 8a.
Edición. Editorial Porrúa. México 1977. pp.24

PAOLI BOLIO, FRANCISCO. "Nueva Forma de Gobierno en la Ciudad de México", en Asamblea. órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Primera Legislatura (1995) Vol. 1, Núm. 4, pp. 36-37.

LEYES Y REGLAMENTOS

-CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, México, 1995.

-ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994.

-LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1995.

-REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial de la Federación del 26 de abril de 1995.

-LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, decreto de fecha 29 de diciembre de 1994.

-LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL, de fecha 9 de junio de 1995.

-Dictamen de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 21 de abril de 1987.

-Diario de los Debates, 21 de noviembre de 1974, reforma al artículo 73 constitucional, fracción VI, y a la Ley Orgánica del D.D.F.

-Diario de los Debates, 9 y 17 de diciembre de 1975, Iniciativa de Ley de Planificación del D.F. y Ley de Desarrollo Urbano del D.F., respectivamente.

165.

-Diario de los Debates, 10 de agosto y 11 de septiembre de 1979.

Recibida la iniciativa durante el receso, se le incluye en los oficios remitidos por la Comisión Permanente a la Cámara de Diputados una vez iniciado el periodo ordinario.

-Diario de los Debates, 6 de octubre de 1981, iniciativa presentada por Miguel Ángel Camposeco, integrante de la fracción del P.R.I.