

00463

6



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL SENTIDO DE LA REFORMA POLITICA
DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

LIC. JORGE ROBLES-ARENAS MIGONI

ASESOR: DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



MEXICO, D. F.

2002



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.

*A mi venerado Padre
Don José Rafael Robles-Arenas Pérez*

*A mi amada Esposa
Reyna González de Robles-Arenas*

*A esa luz Enternecedora
que ya ilumina mi vida*

AGRADECIMIENTOS

Con profuso sentimiento de gratitud, rindo mi más entrañable devoción y respeto a la "*Universidad Nacional Autónoma de México*", pues me ha permitido formarme en sus aulas (primero como Licenciado y ahora como Maestro) y me ha inculcado un persistente entusiasmo por la academia y la contribución científica.

Asimismo, hago extensivo un solemne reconocimiento a las Profesoras y Profesores que, a lo largo de estos años de aprendizaje, me transmitieron su sapiencia e instrucción universitaria, pero sobre todo porque inculcaron en mi el sentido de la disciplina y la tenacidad en la exposición de las ideas. En especial, agradezco el apoyo y confianza del Dr. José Juan Sánchez González por su permanente disposición hasta la culminación del presente trabajo de investigación.

De la misma manera, agradezco profundamente al Dr. Manuel González Oropeza por su deferencia y consideración que me ha conducido a la divulgación preparatoria del presente trabajo de investigación. Me honra tomar parte en el afán por contribuir en el avance democrático del Distrito Federal.

Agradezco al Dr. Francisco Antonio Patiño Ortiz, a la Dra. Luisa Bejar Algazi y al Dr. José Luis López Chavarría por la revisión profusa y apreciaciones certeras que permitieron que el estudio que ahora concluyo sea integral y más consistente.

Finalmente, reconozco afectuosamente a mis familiares y amigos que me brindaron en todo momento su amistad y confianza, ya que con su aliento y cariño enriquecen día con día el camino de la vida.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
I.- MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA REFORMA POLÍTICA	10
1.1. Estado	10
1.2. Gobierno	12
1.3. Administración Pública	15
1.4. Reforma del Estado	18
1.4.1. Reforma Administrativa	21
1.4.2. Reforma Política	24
1.4.3. Reforma Democrática	28
II. MARCO HISTÓRICO DEL DISTRITO FEDERAL	35
2.1. Apuntes Constitucionales del Distrito Federal	35
2.1.1. La Constitución de 1814	36
2.1.2. La Constitución de 1824	38
2.1.3. La Constitución de 1857	40
2.1.4. La Constitución de 1917	42
2.1.5. La Reforma Constitucional de 1929	45
2.1.6. La Reforma Constitucional de 1987	47
2.1.7. La Reforma Constitucional de 1993	50
2.1.8. La Reforma Constitucional de 1996	55
2.2. Naturaleza y Evolución del Distrito Federal	76
2.2.1. Antecedentes del Distrito Federal	77
2.2.1.1. Federalismo y Centralismo	79
2.2.1.2. Adopción del Sistema Federal en 1824	80
2.2.1.3. La residencia de los Poderes Federales en 1857	84
2.2.2. La Constitución de 1917	88

2.2.3. La Reforma Político-Administrativa de 1928	94
2.2.4. El Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión	99
2.2.5. Hacia un nuevo marco jurídico para el Distrito Federal	100
2.2.6. La Reforma Constitucional de 1987	103
2.2.6.1. La creación de la Asamblea Legislativa del D.F.	103
2.2.7. La Reforma Constitucional de 1993	108
2.2.7.1. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	108
2.2.8. La Reforma Constitucional de 1996	113
2.2.8.1. La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal	113
III. LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL DISTRITO FEDERAL	120
3.1. La exclusividad de los Derechos del Ciudadano y la elección Indirecta	122
3.2. Los Derechos del Hombre y la designación Presidencial	128
3.3. La estructura Municipal y la elección directa en los Ayuntamientos	134
3.4. El repliegue de la voluntad Ciudadana	140
3.5. Representación Política vs. Participación Ciudadana	147
IV. ESTUDIO COMPARADO DE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993 (EL CASO DEL ESTATUTO DE GOBIERNO)	155
4.1. Desempeño de la función legislativa en el Distrito Federal	158
4.2. Integración anterior y actual del Poder Ejecutivo de conformidad con el Artículo 122 Constitucional	160
4.3. Situación del Poder Judicial Local	161
4.4. La elección de los Jefes Delegacionales	163
4.5. Formas de Participación Ciudadana en el Distrito Federal	164
4.6. Formas de control entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal y otros órganos Federales (del Jefe de Gobierno del Distrito Federal)	167
4.7. Formas de control entre los órganos locales (de la ALDF hacia el órgano ejecutivo del Gobierno local)	168
4.8. Formas de control de la ciudadanía hacia los órganos de Gobierno (formas de organización ciudadana)	170

V. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993 Y 1996	172
5.1. La Reforma Política del Distrito Federal de 1993	173
5.2. La Reforma Política del Distrito Federal de 1996	181
5.3. Efectos de la nueva composición jurídico-política del Distrito Federal	185
VI. EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	187
6.1. Un nuevo orden jurídico para el Distrito Federal	189
6.2. Comparativo de las disposiciones fundamentales del Artículo 122 constitucional en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	199
6.2.1. Antes de la Reforma Política de 1993	199
6.2.2. Después de la Reforma Política de 1993	201
VII. LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL EN EL MARCO DE LA REFORMA POLÍTICA	206
7.1. Conformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la instauración de los Derechos Políticos en la Capital	210
7.2. Elección de los Consejos Ciudadanos Delegacionales y la ciudadanización en el Distrito Federal	213
7.3. Consolidación de la Organización Electoral Local y Derechos Políticos plenos en el Distrito Federal	215
7.4. Perspectiva: fundamentos de la organización electoral del D.F.	218
VIII. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN EL D.F.	222
8.1. Antecedentes	225
8.2. Diagnóstico	227
8.3. Un sistema integral de la Planeación del Desarrollo para el D.F.	230
8.3.1. Corto Plazo	232
8.3.2. Mediano Plazo	234

IX. PROPUESTA DE AGENDA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL	237
9.1. Alcances del proceso de cambio	239
9.2. El Artículo 122 constitucional como vértice de la Reforma Política	241
9.3. Los preceptos de la elección local del Distrito Federal	246
9.4. Los imperativos de la Agenda	250
CONCLUSIÓN	253
APÉNDICE	263
BIBLIOGRAFÍA	295

INTRODUCCIÓN

Con los acontecimientos suscitados a mediados de la década de los ochentas, se abre un nuevo capítulo en la vida nacional, y particularmente en el Distrito Federal, ya que una vez que se registró un enérgico cuestionamiento a las instituciones con la catástrofe originada por el terremoto de 1985, la sociedad capitalina renació de los escombros para convertirse en una ciudadanía cada vez más crítica y participativa.

En tanto que la capital de la República mexicana inicia su proceso de reorganización y emplazamiento de la estructura gubernamental, se requirió de una instancia que permitiera canalizar la demanda ciudadana y captar el descontento social que a través de los diferentes grupos y organizaciones se fueron gestando, como derivación de la nueva configuración política y social local.

Este órgano de consulta que reivindicó los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal después de 59 años de participación ciudadana acotada, se le dio en principio la denominación de Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Su promulgación e instalación significó en buena medida el punto de partida de nuevas vías de democracia representativa para la ciudad de México.

Una vez que se determinan la base constitucional de la organización política de la ARDF en 1988, esta asume su papel de representación política de origen (la consulta pública y la facultad reglamentaria locales). Más adelante, a través de los diferentes foros de discusión y análisis surge la posibilidad de que se cumpliera otro paso más de la Reforma Política del Distrito Federal: a partir de 1997 la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Para ello se establece un marco jurídico-político que asentara las nuevas reglas del juego político, y que a su vez estableciera la categoría que el Gobierno requería para conformar una real división de los poderes locales, y a su vez armonizara la convivencia entre los Poderes Federales y Locales; en consecuencia, se reforma en 1993 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en sus artículos 44, 73 y 122), y posteriormente, se instaura en 1994 un nuevo ordenamiento jurídico denominado "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal".

Cabe señalar que otros de los adelantos significativos del proceso de Reforma Política del Distrito Federal, fue sin duda la expedición de la Ley de Participación Ciudadana en 1995, que permitió llevar a cabo la primera elección de los Consejos Ciudadanos Delegacionales del Distrito Federal; y más adelante se expide el Código Electoral del Distrito Federal en 1999, la cual permitió el establecimiento de una estructura electoral autónoma y de un órgano de justicia que atendiera las controversias que en materia

electoral se suscitaran (denominados respectivamente Instituto Electoral del Distrito Federal y Tribunal Electoral del Distrito Federal).

Una vez que se lleva a cabo la primera elección del Jefe de Gobierno en julio 1997 y se concluye lo que pudiera entenderse como la segunda etapa de la Reforma Política del Distrito Federal, entendiendo a la Reforma Política como un proceso de cambio gradual a través del consenso y la inclusión de los actores sociales que comprenden en buena medida la estructura gubernamental y del Estado. De aquí surgen las preguntas que se entienden como la hipótesis central de la presente investigación, a saber, ¿Cuál es el Sentido de la Reforma Política del Distrito Federal?, y más aún, ¿hasta dónde debe conducirse el proceso de cambio que conlleva esta Reforma Política?, ya que después de más de una década de reformas paulatinas para el Distrito federal, tanto constitucionales como de sus instituciones, falta completar diversos aspectos concernientes a dicho proceso de cambio político que va de la autonomía del Congreso Local (ALDF) hasta la incorporación definitiva de un sistema de planeación democrática incluyente y de la participación ciudadana en las acciones gubernamentales (control y evaluación de las políticas locales).

Precisamente de estos cuestionamientos y formulación de hipótesis subsecuentes, nace la idea de explicar paso a paso cuáles han sido los factores de cambio social y político que

han determinado la vida del Distrito Federal como asiento de los Poderes Federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos, y asimismo determinar a través de un estudio minucioso del marco normativo de la ciudad de México, el sentido de la Reforma Política del Distrito Federal a través del mirador constitucional, sin descuidar el estudio y análisis de los posibles impactos y tendencias de este proceso de reforma política hacia lo que se entiende como su tránsito y composición en consonancia con una reforma administrativa y una reforma democrática de largo alcance que impulsen la tercera y cuarta etapa de cambios sustanciales en el marco de la Reforma Política del Distrito Federal.

Para ello, se requerirá que, en primera instancia, los partidos políticos lleguen a un consenso sobre los puntos de la Agenda de Reforma Política, ya que una vez que se cumplió el mandato derivado de las Reformas Políticas de 1993 y 1996 aún no se registran los cambios sustanciales que deriven en el avance democrático del proceso de Reforma Política para el Distrito Federal. En este marco, darle el sentido a la Reforma Política del Distrito Federal, es precisamente colocar en el centro del debate, el análisis y la discusión de la problemática global del Distrito Federal que dio origen a este proceso; es decir, consolidar la democracia en la capital de la República, dotando al Gobierno de los elementos necesarios para la óptima captación de la demanda ciudadana, para eficientar la cobertura en los servicios públicos y para evitar los excesos en la toma de decisiones locales.

El objetivo fundamental de la presente investigación es desarrollar una propuesta de cambio democrático que, como ya se señaló anteriormente, de sentido a la Reforma Política del Distrito Federal. Actualmente el proceso de Reforma Política está empantanado a razón de que los partidos políticos y la clase gubernamental no han logrado encauzar un acuerdo que permita establecer los puntos de Agenda y las reformas más próximas que transiten del papel a las acciones concretas y contundentes.

Es importante resaltar que los resultados de las primera y de la segunda etapa de la Reforma Política han derivado de la movilidad social y en la capacidad política para lograr consensos y acuerdos que van más allá de la voluntad gubernamental. Debe evitarse a toda costa que la ciudadanía se convierta en rehén de los partidos políticos y que los prototipos de la participación ciudadana no se conviertan en atavismo de la falta de voluntad política para el cambio democrático.

Actualmente se ha logrado rescatar el planteamiento de la necesidad de que el Distrito Federal cuente con su propia Constitución (o en su caso el Estatuto Constitucional del Distrito Federal), sin embargo, mientras la Asamblea Legislativa no cuente con la facultad de expedirla y modificarla, la letra constitucional no ofrecerá cambios significativos, por lo que se requieren cambios de fondo que de manera ordenada permitan ir creando las condiciones para que la capital de la República alcance su autonomía. Por lo anterior, es necesario que se aplique a la brevedad la figura del

Referéndum y del Plebiscito en el Distrito Federal a fin de destrabar el proceso de diálogo y consenso que conduzca a la Reforma Política del Distrito Federal hacia su consolidación como entidad soberana con derechos políticos plenos y con una administración local más eficiente.

En el Primer Capítulo se elabora un marco teórico conceptual de la Reforma Política del Distrito Federal para entender los contenidos del proceso de cambio a partir de la concepción del Estado, y así planteando que aunque el Distrito federal ha registrado transformaciones significativas en su interior, ésta se circunscribe en la tónica de la Reforma del Estado mexicano.

En el desarrollo de la investigación se consideró necesario en un Segundo Capítulo la realización de un estudio de la naturaleza y evolución del Distrito Federal de 1824 a 1997, que significara un análisis histórico y constitucional que permitiera observar con precisión el desarrollo que como capital de la República y sede de los Poderes Federales comprende, hasta delimitar objetivamente cuales han sido los períodos de cambio que sustancialmente han dado cuerpo a la entidad federativa que se concibe como Distrito Federal.

En el Tercer Capítulo se aborda el tema de los Derechos Políticos como prolegómeno de las variables del cambio social, donde en principio se contempla a través de las

Constituciones y de las Leyes secundarias el esquema de la representación política y la participación ciudadana en el Distrito Federal. En este capítulo se determina el tránsito de una estructura centralizadora a la organización municipal, y la transformación de la organización político-administrativa de la estructura vecinal que trastoca el esquema de la participación ciudadana.

A partir del Cuarto Capítulo se aborda el caso concreto de la Reforma Política del Distrito Federal, que como punto de arranque se entiende la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los cambios significativos que esta norma inédita implica; por lo que se explica a través de un estudio comparado los avances que en materia de derechos políticos se registran a partir de la reforma constitucional de 1993.

En un ejercicio de sustentación, se aborda a través del Quinto Capítulo los alcances y efectos de las Reformas Políticas de 1993 y 1996 con el objeto de establecer las bases de la nueva composición jurídico-política y los avances definitivos que en materia del Distrito Federal se concretaron.

En lo que respecta al Capítulo Sexto, se efectúa un análisis comparativo del Artículo 122 Constitucional y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que permite visualizar las coincidencias registradas antes y después de la Reforma Política de 1993, con la intención

de determinar los alcances y limitaciones que se observan como “cambio democrático” en la nueva composición jurídico-política del Distrito Federal.

En lo que se entiende como la segunda etapa de la Reforma Política del Distrito Federal, se desarrolla el tema de la organización electoral del Distrito Federal que se deriva de la reforma Constitucional de 1996, la cual sienta las bases de la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las facultades legislativas de la ARDF. En este capítulo se entiende que la organización electoral del Distrito Federal es el tema que conduce a nuevos planteamientos en el proceso de cambio que necesariamente induce a la instrumentación y complementación de una Reforma Administrativa integral para el Distrito Federal.

Es así como en el Capítulo Octavo se aborda, en la perspectiva de alentar en el marco del proceso de Reforma Política una Reforma Administrativa de largo alcance, con la finalidad de dotar a la capital de la República de un “sistema integral de planeación democrática” que recaiga en los diferentes órganos decisorios del Gobierno Local, bajo la perspectiva de que tanto la democracia participativa y la participación ciudadana son los detonadores del proceso de cambio en lo que se entiende como la tercera etapa de la Reforma Política del Distrito Federal, es decir, la Reforma Democrática de la ciudad de México.

Finalmente, con la intención de proponer los puntos esenciales de la Agenda se realiza un recuento inmediato de los cambios sustanciales del proceso de Reforma Política, que van de la reestructuración político-administrativa del Gobierno local hasta la perspectiva de una entidad autónoma con derechos políticos plenos, para lo cual se plantean de manera propositiva los puntos a considerar en las subsecuentes etapas de cambio democrático en la capital del país, que habrán de recaer, fundamentalmente, en la profesionalización del servicio público y en la concreción de una entidad federativa autónoma y con derechos políticos plenos. Para ello, se requiere de una Agenda clara y precisa en la cual se conduzca a la capital del país a lo que pudiera entenderse como el arreglo para la “Reforma Política integral y definitiva del Distrito Federal”.

I.- MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA REFORMA POLÍTICA

1.1. Estado

La concepción de Estado nace de la idea de organizar y administrar a la sociedad bajo un orden y una perspectiva práctica en la solución de los problemas de su tiempo y de su naturaleza social.¹ Por ello, el hablar de Estado es hacer referencia tanto a las formas particulares de organización social y política como de orden legítimo y de consenso (familia, colectividad, sociedad civil, asociaciones políticas, partidos políticos, instituciones), lo que implica una separación necesaria del poder a través de los métodos de dominación establecidos para legitimar su acción sobre la conservación y desarrollo de la sociedad².

El Estado es el que ordena y administra a través de las reglas del juego político vigente (tales como la Constitución y las leyes secundarias que rigen una nación), de una identidad común entre los hombres y de derechos fundamentales, garantizando un Estado de Derecho y un poder que emana de él mismo. Por ello, se entiende que el Estado administra el poder a través de la organización, la representación y la estricta

¹ Como se señala en el Diccionario de Ciencia Política de Andrés Serra Rojas en su página 437 volumen 1, "Estado es aquella organización particular y funcional del Cuerpo Político, el cual tiene la función de velar por el bien común. Los atributos del Estado son los siguientes: 1) Población, 2) Territorio, 3) Gobierno, y 4) Soberanía".

² El poder, tal y como lo señala Francois Chatelet en su obra *Historia del Pensamiento Político*, "es considerado como una expresión misma de esa sociedad cuya independencia garantiza y configura, y tiene como misión la de regular, porque es su garante designado, hace del Estado el administrador de la sociedad".

legalidad sobre lo social. “Toda problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del Derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos”³.

Aunque existen diversas formas de concebir al Estado, se entiende que este es la máxima institucional que unifica, armoniza y desarrolla la totalidad del entramado social y político de la Nación, entendiendo a esta última como al conjunto de personas que viven en un mismo territorio, comparten una serie de elementos comunes (población, cultura, usos y costumbres, etc.) que están dentro de una misma estructura política.

En cuanto al Estado democrático este se determina por una estricta separación de poderes, que parte de la elección universal y secreta del Ejecutivo y el Legislativo durante un período determinado; por una Constitución y un sistema legal igualitario en términos de pluralidad y ciudadanía que vele por el interés común⁴; por organismos públicos (*partidos políticos e instituciones*) que resuelvan de manera permanente los asuntos relacionados con la igualdad social y el crecimiento económico; por una administración pública lo suficientemente fuerte y profesionalizada que garantice la eficacia de la

³ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, INAP, 1998, pág. 32

⁴ En este aspecto, Guillermo O'Donnell señala que “la ciudadanía entra en juego cuando en una relación contractual, cualquiera de las partes que sienta que tiene motivos de queja legítimos, cuenta con la posibilidad de recurrir o no a una entidad pública legalmente competente, y de la cual puede esperar un trato justo, para que intervenga y falle en ese caso”.

legalidad; y por la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones a través de una efectiva planeación responsable y democrática que pueda “mitigar tendencias exageradas a la centralización, porque esta técnica es una salvaguardia contra la burocracia y ayuda a tener a las autoridades planeadoras en contacto con las circunstancias reales”⁵

1.2. Gobierno

En sus diferentes acepciones y desarrollo conceptual, se entiende básicamente que el Gobierno dirige, administra, manda, conduce y guía todos los asuntos de orden público a través de un conjunto de personas organizadas y elegidas, y en su caso designadas, para ejercer políticamente el mandato popular, a través de un conglomerado de órganos o instituciones que actúan a razón de los medios y fines del Estado⁶.

El Gobierno se identifica fundamentalmente en el control político del Estado, bajo un orden constitucional, como elemento conductual del procedimiento administrativo y como factor de equilibrio en la ejecución de las políticas; entendiendo a las políticas como “la toma de decisiones por medios públicos, se ocupa primordialmente del

⁵ Manheim, Karl. *Planeación para la Libertad*. (En Amitai y Eva Etzioni. *Los Cambios Sociales*. México, FCE, 1995, pág. 415)

⁶ Al hacer referencia a las instituciones, se ha considerado la visión de Karl Deutsch en su obra *Política y Gobierno*, en la que establece que estas son “una colección ordenada y más o menos formal de hábitos y papeles humanos que produce una organización o práctica estable cuya actuación puede predecirse con alguna confianza. Gobiernos, universidades y empresas privadas son tales organizaciones; voto, propiedad y derecho son tales prácticas”. A su vez, José Juan Sánchez González en su obra *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, señala que “el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad...”.

gobierno, es decir, de la dirección y auto dirección de las grandes comunidades humanas⁷.

En cuanto al establecimiento de las fronteras de la responsabilidad institucional, estas se rigen a través de la aplicación del marco legal y normativo del sistema político, entendiendo a este último como “al conjunto conformado por elementos institucionales (a cuya expresión formalizada se le denomina régimen político) que representan las reglas de interacción del gobierno consigo mismo y para con la sociedad”⁸.

En lo que define Karl Deutsch como el proceso del gobierno, los objetivos fundamentales que determinan la dirección y la acción del Gobierno son particularmente los siguientes: “saber como permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles son los resultados que desea obtener”⁹.

Aún siendo que el Gobierno atiende procesos de temporalidad definida, como es el caso de la deliberación plural para la determinación y ejecución de políticas y de los momentos

⁷ Deutsch, Karl. *Política y Gobierno*. México, F.C.E., 1993, pág. 196

⁸ Alcántara Saez, Manuel. *Cambio Político y Gobernabilidad*. “*Los problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político*”. México, Coed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y CONACYT, 1993, pág. 34

⁹ Deutsch, Karl. *Política y Gobierno*. México, F.C.E., 1993, pág. 21

sucesorios en sus diferentes niveles de acción política, su obra es continua y su actuación ante la sociedad es permanente; y en buena parte, las tareas inherentes a la conducción de las políticas y a la toma de decisiones, son bajo una comunidad de intereses y con tiempos de acción acotados e impostergables.

En cuanto a la forma de organizar y distribuir el ejercicio del poder político, en la medida en que recae este en alguno de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el Gobierno se rige en dos modalidades fundamentales: la parlamentaria y la presidencial¹⁰, que para el caso de México es la segunda. En el primer caso, el parlamento a través de procedimientos de deliberación para la toma de las decisiones, define la representación y la conducción del Gobierno; en el segundo caso, la toma de decisiones recae fundamentalmente en el poder Ejecutivo, el cual “está representado por el Presidente de la República, quien es electo directamente por el pueblo, y en él se reúnen las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno; tiene la facultad discrecional de nombrar y remover libremente a sus colaboradores”¹¹.

La responsabilidad de permanencia o de continuidad del Gobierno en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas y de las disposiciones legales, que depende

¹⁰ Para el caso mexicano el sistema político que ha prevalecido en su forma de gobierno es la presidencial, a razón de que la responsabilidad del Gobierno recae sobre él y que es preeminente ante el Legislativo y el Judicial. Asimismo, en su organización política y de administración, la unión Federal determina la composición de la República y recae directamente en la sociedad.

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1991, pág. 1537

sustancialmente de la voluntad y el voto de la ciudadanía, recae sustancialmente en una administración, la cual organiza y ejecuta las tareas de orden público mediante un sistema estructural concordante a los fines del Estado. Por tal motivo, “ninguna política puede ponerse en vigor sin una administración. Pero la maquinaria administrativa puede continuar funcionando por rutina, aún cuando no haya una política cuidadosamente planeada”¹².

1.3. Administración Pública

La función de la Administración Pública en el Estado se establece en primera instancia a través de las acciones cotidianas del Gobierno ante la sociedad, y por ende, por la generación de una relación sostenible entre el Estado y la sociedad mediante su papel de intermediación. En la medida que el juego social se ha venido ampliando y diversificando, lo que requiere de la organización social y política, se ha traducido esencialmente en métodos de acción y de racionalidad.

El que hacer de la Administración Pública fortalece al Estado en la medida que sus medios y fines impulsan una relación transformadora y de interacción con el Gobierno, estableciendo métodos y componentes de ejecución apegados a la realidad social y superpuestos al ejercicio procedimental de las políticas.

¹² Deutsch, Karl. Op.cit. pág. 223

El tema de la Administración Pública ha venido tomando diversos caminos en su concepción y en su objeto de estudio. Sin embargo, para los fines de esta investigación, se aborda a la Administración Pública como “el proceso deliberado de ejecución y control en la toma de decisiones”¹³, y a su vez, como proceso político e institucional del Estado que se aboca fundamentalmente a la administración del gobierno, bajo el esquema de la igualdad, la legalidad y la responsabilidad en la organización administrativa. En un intento por enmarcar el concepto de la Administración Pública a los fines de este trabajo, se delimita a esta objetivamente en el campo de la teoría de las organizaciones toda vez que, como lo señala Eduardo Guerrero Gutiérrez, se tiene que “construir una teoría que nos revele la forma como evoluciona el desarrollo de las organizaciones, la manera en la que influyen estas conductas en los resultados de la burocracia, y lo que pueden hacer los administradores públicos para mejorar estos resultados”¹⁴; por tal motivo, se le ubica como una organización compleja con medios y fines implicados en el sentido social y público de su operación estatal (a través del equilibrio de las organizaciones públicas que la conforma)¹⁵, y en las formas o métodos de acción del

¹³ Ver la obra de Christopher Hood *Los Alcances de la Administración Pública; problemas de implantación y control de sistemas*, en su Capítulo I pág. 5 donde establece los límites de la Administración Pública.

¹⁴ Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México. “Administración Pública: concepto y disciplina”*. México, INAP, 1996, pág. 49

¹⁵ Como lo señala Benito Nacif en su artículo *El Tamaño del Gobierno Mexicano*, “las organizaciones públicas procesan los recursos que se obtienen del sector oficial para prestar servicios y producir bienes y productos necesarios para la sociedad. Estas organizaciones llevan a cabo funciones relacionadas con el desarrollo, en el cual los recursos son el insumo fundamental”. *Op.cit.* pág. 105

gobierno para percibir y atender la problemática administrativa que impacta en todos los espacios de la vida social¹⁶.

En un ambiente de cambios y de transformaciones vertiginosas, la Administración Pública es el factor de equilibrio orgánico del Estado que permite establecer las bases metodológicas y procedimentales para identificar los medios y fines de la acción gubernamental de manera eficaz y equitativa en el entorno de la dinámica social, mientras que la variable organizacional es la constante que permea el comportamiento administrativo.

En sus principios también establece en la organización y en los procedimientos administrativos, el rescate de los valores históricos y culturales de la sociedad a través de actividades prácticas de ejecución con sentido humano, ya que como lo señala Michel Crozier en su obra *Estado modesto, Estado moderno* “una administración no son estructuras y medios, sino hombres vinculados entre sí por reglas y costumbres”¹⁷, que están sustentadas por principios constitucionales y legales, y por instrumentos institucionales para la atención de la ciudadanía.

¹⁶ En este sentido, Omar Guerrero detalla en su obra *Introducción a la Administración Pública* que la Ciencia de la Administración concibe a la Administración Pública más que como una institución “como una magna tecnología que actúa sobre la sociedad, como una potencia que arregla, corrige y mejora, es decir una fuerza organizadora, correctora y constructora que como tecnología estatal actúa mediante esos tres procesos conservando y mejorando la sociedad”.

¹⁷ Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio*. México, F.C.E., 1989, p. 222

1.4. Reforma del Estado¹⁸

A partir de los cambios sociales que se han registrado en las dos últimas décadas del siglo XX, la realidad nacional e internacional es sumamente compleja. México ha elegido la vía de una reforma gradual como una manera de llevar al país a la solución de su problemática, pero bajo el enfoque del consenso, el acuerdo político y la democracia como la vía para establecer los temas de una discusión nacional abierta e incluyente.

La concepción de una Reforma de Estado se caracteriza por el reconocimiento de que los diversos moldes que atendían la relación Estado-sociedad se han venido agotado, por lo que hubo que establecer nuevos principios en la relación social del país. Por ello, se entiende a esta como un proceso social y político adecuado a las transformaciones del Estado democrático en sus diferentes ámbitos de acción (económico, político, social y cultural)¹⁹.

¹⁸ Tal y como lo plantea Francois Châtelet en su obra *Historia del Pensamiento Político*, la Reforma es aplicable de manera progresiva "a medida que se amplían las conquistas democráticas"; y es así como esta se convierte "en la base de proyectos en común que aseguran la convergencia en la lucha política y en la administración".

¹⁹ En este sentido, como lo señala Arnaldo Córdoba en su obra *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*, se entiende al Estado "ya no cuando es sólo un instrumento de dominación, sino cuando tiene como función general ejercer, como órgano de poder social autónomo, la organización política como un acuerdo de voluntades. A partir de entonces, el político, es el nivel del Estado sobre el económico y el ideológico para fungir como poder independiente de la sociedad, y para establecer el derecho de cada individuo a no ser sometido más a las leyes, sino al derecho fundamental de externar su opinión".

En los últimos años de este siglo se han edificado nuevos principios de la relación social de Estado, por lo que tal y como lo señala Max Weber, debe entenderse a esta como "una conducta plural -de varios- que, por el sentido que encierra, se presenta como recíprocamente referida, orientándose por esa reciprocidad. La relación social consiste, exclusivamente, en la probabilidad de que se actuará socialmente en una forma con sentido indicable, siendo indiferente, por ahora, aquello en que la probabilidad descansa"²⁰.

En el caso mexicano, aspectos tales como el federalismo, la descentralización, la definición de las funciones públicas institucionales y el reconocimiento a los nuevos problemas municipales, regionales y estatales se han convertido en los principios de toda reforma. Es así como la nueva relación Estado-sociedad que ha venido gestándose, implica la incorporación de los ciudadanos a un sistema descentralizado y más abierto, y el reconocimiento de la multiplicidad de dimensiones que interactúan dentro del entramado social y político.

En México se le ha denominado Reforma del Estado, principalmente, a la redefinición del marco de atribuciones y responsabilidades del Estado, así como a la reorientación de los objetivos, estrategias, núcleos de acción y de decisión en la acción del Gobierno. "La Reforma del Estado bajo ninguna circunstancia puede confundirse o limitarse a un

²⁰ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, F.C.E., 1944, pág. 21

recorte del sector paraestatal y antes bien tiene una connotación mucho más profunda porque incluye aspectos como la reforma electoral, el federalismo, el equilibrio entre los poderes de la República, etc. En otros términos, la Reforma del Estado es un proceso de negociación política que afecta la distribución del poder en el territorio nacional, de la cual se va a derivar, necesariamente, una forma determinada de convivencia política y de *repartición de los excedentes económicos entre los nacionales*²¹.

En sus tres niveles (económico, político y social), la Reforma del Estado se plantea como una poderosa coordinación entre los tres Poderes Federales, y de manera subsecuente con los poderes locales y la sociedad civil. Es factor de consenso y “por su alcance estructural, la Reforma del Estado se relaciona con el conjunto de capacidades que el Estado tiene para gobernar los cambios”²².

En la arena política, que es en lo fundamental el campo de la Reforma del Estado mexicano, comprende fundamentalmente cuatro capítulos en su instrumentación: 1) La nueva legislación y las prácticas electorales, 2) el equilibrio de los poderes públicos, 3) la renovación del federalismo, y 4) la comunicación social y la participación ciudadana.

²¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, Coedit. Instituto de Administración Pública del Estado de México y U.A.E.M., 1997, pp. 10 y 11

²² Uvalle Berrones Ricardo. *Op.cit.* pág. 91

1.4.1. Reforma Administrativa

Por su naturaleza pública²³, la Reforma Administrativa en México implica revisar y transformar gradualmente el contenido y las funciones de la Administración Pública bajo la lógica de cambio constitucional y el orden institucional, evitando rupturas y colapsos que vayan en detrimento del desarrollo nacional; y toda vez que la relación y la actuación entre el Estado y la sociedad se ha venido transformado considerablemente, aspectos tales como el de la participación ciudadana y la profesionalización están influyendo progresivamente en los replanteamientos y en la elaboración de las políticas gubernamentales y en el sistema de toma de decisiones de las instituciones públicas.

La estrategia de cambio que se efectúa a través del proceso de Reforma Administrativa determina en buena medida los mecanismos de decisión para efectuar la acción administrativa dentro del marco de la Reforma del Estado en México²⁴. Con ello se entiende que dicho proceso consiste en establecer las nuevas bases para desarrollar el componente humano como parte exponencial de la función pública bajo la lógica del

²³ Como lo señala Ricardo Uvalle en su obra *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, la naturaleza pública significa que "el gobierno debe dirigir a todos y crear las condiciones para que la justicia distributiva también sea accesible a todos", y que como forma de vida "los individualismos o los intereses corporativos o estamentales son diluidos para que los individuos tengan igualdad de derechos y obligaciones".

²⁴ En lo referente al proceso de Reforma Administrativa, José Juan Sánchez González explica que "todo proceso de reforma exige, a su vez, ser programado y administrado, esto implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que sirvan de marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de operación y de apoyo, que le garanticen la capacidad técnico-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la administración pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados".

cambio estructural, dado que “toda estrategia que busque transformar el Estado debe descansar en la prioridad dada a la inversión en recursos humanos, que no sería general y abstracta, sino que estaría basada en la prioridad de las misiones por cumplir”²⁵.

Asimismo, dentro del planteamiento de modernización de la Administración Pública²⁶, el proceso de Reforma Administrativa va más allá de la normatividad y de la reglamentación que por decreto se establecen en la función pública, lo que ha implicado en buena medida la recomposición y el establecimiento de un sistema organizacional en constante renovación, que se traduzca en un sistema integral de interlocución entre la sociedad y el Estado, cuyo objetivo de permanencia es dar, precisamente, legitimidad a las acciones gubernamentales al nivel de las demandas sociales. “La administración pública necesita ser apta para absorber reacomodos que nacen de manera súbita. Es aquí, donde el servicio público tiene una de las pruebas más exigentes a encarar para evitar el cuestionamiento de los ciudadanos por la falta de resultados efectivos”²⁷.

En este orden de ideas, el proceso de Reforma Administrativa a diferencia de la Reforma Política ha requerido de la instrumentación de cambios estructurales que van más allá de la innovación en los principios básicos de la renovación de la Administración Pública. El

²⁵ Crozier, Michel. *Op.cit.* pág. 228

²⁶ Enrique Cabrero Mendoza en su obra *Del Administrados al Gerente Público*, comparte la visión de Michel Crozier, en el sentido de que la modernización de la Administración Pública “es el cambio que se deberá inducir vía el recurso humano, es decir que el cambio necesario no es sólo de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación”. Agrega que “además dicho cambio sería inducido en su primera fase, fundamentalmente, por los principales actores de la pirámide gubernamental”.

²⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. *Ibidem.* pág. 81

proceso de cambio organizacional a través de la profesionalización y de la gestión pública, ha permitido erradicar paulatinamente la inercia, la rutina y la ineficiencia en el comportamiento de las instituciones públicas; por lo que a partir de esto, señala Enrique Cabrero Mendoza, “se hace patente la necesidad de focalizar la atención en el perfil de los nuevos cuadros que requiere la administración pública”²⁸, y asimismo, es necesario impulsar una visión renovadora del quehacer administrativo.

La profesionalización es un aspecto que impera en el proceso de cambio acelerado de los últimos años(en lo económico, en lo político, en lo social y en el uso de nuevas tecnologías). Esta ha cobrado relevancia en los replanteamientos de la Administración Pública, a razón de dar continuidad y dinamismo a las políticas y al perfeccionamiento del componente humano; por lo que el proceso de Reforma Administrativa se ha orientado hacia la reorganización de las estructuras institucionales y la redefinición y ajuste de la función pública, así como de los objetivos y las metas que persigue el Estado. “El cambio administrativo ocurre como parte de sus procesos propios y sin que se generen mayores problemas dentro de las organizaciones administrativas. Conforme las técnicas administrativas van avanzando, las funciones y los objetivos del Estado aumentan, la maquinaria administrativa crece y, consecuentemente, el personal administrativo y las instalaciones con que cuenta se desarrollan de forma paralela”²⁹.

²⁸ Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pág. 39

²⁹ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, I.N.A.P., 1998, pág. 157

En su instrumentación, el proceso de Reforma Administrativa proyecta la necesidad de establecer en diversas instituciones gubernamentales un sistema de servicio civil de carrera que impulse el desarrollo de la función pública, y que ante los cambios registrados en el ambiente político, se establezcan mecanismos de continuidad en las políticas y permanencia en los programas y proyectos establecidos como metas del aparato gubernamental. El transitar de un Estado rígido y centralizado a un Estado descentralizado y más participativo, ha significado la inclusión de nuevas formas de comportamiento administrativo y la reconfiguración estructural de la administración pública, que ante el conjunto de demandas sociales y de procesos imprevisibles y turbulentos, requiere de un método dinámico y de mayor capacidad técnica para eficientar los procesos organizacionales y decisorios de la administración pública contemporánea.

1.4.2. Reforma Política

La Reforma, como concepto acabado ha significado la inclusión del cambio social en campos que determinan la participación ciudadana de los diferentes actores sociales en las grandes decisiones que orientan la construcción y evolución de una nación³⁰.

³⁰Para Amitai y Eva Etzioni, la iniciación del cambio social es en gran medida "una respuesta a la presencia de algún grado de desorganización social, causado ya interna, ya externamente". Asimismo, agregan que "esto no es sino otro modo de decir que las tensiones en un sistema social exigen nuevos reajustes". En Etzioni, Amitai y Eva. *Los Cambios Sociales*. México, F.C.E., 1995, pág. 359

Entendiendo a la Reforma como proceso, con esta se persigue fundamentalmente la instrumentación de cambios considerables en el comportamiento social y político, anteponiendo la gradualidad y la certidumbre como pasos a seguir para su aplicación a través del consenso y la inclusión de los actores sociales que comprenden en buena medida la estructura gubernamental y del Estado.

En un extremo, en los diferentes procesos de Reforma se ubican dos tareas fundamentales que redundan por un lado, en el replanteamiento de la relación prevaleciente entre los cambios de las estructuras políticas y económicas; y por otro lado, en la ubicación que estructuralmente ocupa el Estado en la transformación política frente a la gradualidad en los procesos de cambio social. En el otro extremo, en caso de que no se cumplieran estas tareas dentro del proceso de cambio social, se podría iniciar un movimiento de confrontación o de bloqueo entre los diferentes actores políticos³¹, de donde se desprenden reacciones de lucha, o en un caso de estación terminal, en estallidos sociales o movimientos revolucionarios³².

Por consiguiente, un proceso de reforma se lleva a cabo en respuesta a la gradualidad de los cambios sociales orientados a un método de política y/o constitucional que permita

³¹ Guillermo O'Donnell señala que los actores políticos son "sectores sociales (clases, grupos u organizaciones) cuya activación política permite a sus dirigentes una participación constante en el proceso político nacional, cualquiera sea el grado de poder en el que puedan ejercer".

³² En cuanto a los movimientos revolucionarios, Crane Brinton los establece en su iniciación no por la desesperación de grupos totalmente oprimidos, sino por el descontento de grupos en ascensión cuyos caminos fueron total o parcialmente bloqueados". Más adelante afirma que es probable que se produzca una revolución cuando estas fuerzas, así reforzadas, se enfrentan con un gobierno inflexible e ineficaz".

evitar llegar al extremo de un estallido importante de violencia o de ruptura entre los diferentes actores políticos que componen a la nación. En suma, la reforma es un modo importante de reaccionar a las necesidades sociales agudas y a la desorganización social. "Sólo cuando las clases gobernantes o el gobierno no ajustan suficientemente la estructura social a las necesidades y a las demandas crecientes, la enajenación y la desorganización social se acumulan en tal grado, que se acumula un potencial revolucionario"³³.

Ahora bien, lo que determina un Reforma Política es precisamente un proceso de negociación bajo un método de uniformidad en la obtención del consenso entre los diferentes actores políticos para alcanzar ordenadamente un proceso de reorganización de determinadas estructuras del Gobierno, y en su caso, del Estado democrático mismo, por lo que el proceso gradual de cambio político puede gravitar de la aplicación de medidas continuas y pausadas, hasta la ejecución de mecanismos gubernamentales espectaculares y súbitos.

A través de los contenidos de innovación y de ensayo y error para la obtención de consensos, con la Reforma Política se pretende alcanzar el equilibrio, estabilidad y medidas de ajuste que permitan a los actores sociales establecer y simplificar las bases de la dirección y de la instrumentación del cambio social.

³³ Etzioni, Amitai. Op.cit. pág. 362

La Reforma Política se determina por la fuerza de iniciativa humana para inferir en el curso del cambio social. Sin embargo, lo que establece propiamente sus contenidos es la respuesta ante una problemática social y política determinada bajo un esquema de innovación, de técnica y de diseño institucional, que por la naturaleza de la problemática establece el arreglo político que orienta el destino y la planeación democrática de las instituciones existentes, y siendo el caso, en la construcción de nuevas instituciones que compaginen y sean congruentes con los componentes del cambio social y el ambiente político de una nación.

En principio, mediante el establecimiento de medidas constitucionales se transfiere el control político de los componentes gubernamentales a las estructuras que definen el nuevo rumbo político e institucional y el grado de regulación normativa. Posteriormente, una vez que se confirme el carácter de la problemática o del conflicto, se determina si el proceso de Reforma Política es terminal y conclusivo, o si no es posible establecer la fase de terminación.

Por ende, un proceso de Reforma Política puede prolongarse indefinidamente hasta que los diferentes actores políticos determinen que la institucionalización del conflicto es suficiente para establecer su fase de terminación. Siendo el caso, "la terminación implica

una actividad recíproca y no puede entenderse simplemente como una imposición unilateral del más fuerte al más débil”³⁴.

En un proceso como el que se describe, las diferentes partes que determinan el conflicto y que establecen las bases del arreglo político e institucional, se encuentran en igualdad de condiciones y la mayoría de las partes deben estar de mutuo acuerdo en los aspectos que se fijan como bases de consenso. Por lo que desde su etapa de iniciativa hasta su etapa de instrumentación y posible terminación, el proceso de Reforma Política no se determina por la regla de la ventaja del más fuerte sobre el más débil; siendo que en el ejemplo de los partidos políticos, por su condición de fuerzas políticas representativas, en un proceso como el que se define aunque sus fines pueden ser diametralmente opuestos, el sistema de estimación común para la negociación política, permite conducir a las partes involucradas a un arreglo institucional con base en la uniformidad de criterios sin rupturas ni confrontaciones, y en la medida que prevalezca la continuidad y el equilibrio en la aplicación de los acuerdos entre las partes se determinará el éxito o el fracaso de la negociación política como producto del proceso de reforma aplicado.

1.4.3. Reforma Democrática

En principio, la democracia en su concepción moderna significa el establecimiento de un sistema político que permite resolver los procesos de cambio a través de la legalidad y la

³⁴ Coser, Lewis A. Los Cambios Sociales. “La Terminación del Conflicto”. *Ibidem*. Capítulo 53, pág. 420

toma de decisiones de la colectividad, en donde se garantice la más amplia participación de los ciudadanos³⁵. Esta se funda en el principio de que en el proceso de toma de decisiones se incorpora la opinión de la mayoría y que el poder del Estado está determinado en su relación con la sociedad por una constante mediación institucional³⁶.

Para establecer un concepto acabado de democracia se debe entender que, como lo señala Alain Touraine, “el sistema político es el lugar de la democracia”, precisamente porque “solo el sistema político tiene por tarea hacer funcionar la sociedad en su conjunto, combinando la pluralidad de los intereses con la unidad de la ley, estableciendo relaciones entre la sociedad civil y el Estado”³⁷, y de aquí se deriva que para que la sociedad atienda a gobernarse por sí de manera espontánea, mediante la elección de sus representantes, por lo que se hace necesario un orden constitucional propio e insustituible.

Considerando también que la democracia “se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo”³⁸, es importante precisar que en ella existen reglas e

³⁵ La figura de ciudadanía se considera de suma importancia para el desarrollo de los fundamentos tanto de democracia y reforma democrática, como de planeación democrática. Asimismo, Guillermo O'Donnell señala en la obra *Las Incertidumbres de la Democracia* que “como una forma política eficaz en un territorio determinado, la democracia está necesariamente vinculada a la ciudadanía, ésta solo puede existir dentro de la legalidad de un Estado democrático”.

³⁶ Luigi Sturzo en su obra *Fundamentos de la Democracia* afirma que “la democracia es solamente tal cuando la participación en el poder es un derecho inalienable del pueblo, que goza por lo tanto de una soberanía que ejerce directamente o por medio de sus representantes”.

³⁷ Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?*. España. Edit. Alianza, 1994, pp. 100-101

³⁸ Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 26-27

instituciones que imponen derechos y garantías para los ciudadanos a través de la legalidad, la igualdad y la responsabilidad.

Como contraparte del autoritarismo, la democracia establece una gama de posibilidades que refleja la diversidad social y la pluralidad política a través de un Gobierno de varias personas, las cuales son electas por el voto universal libre y secreto de la ciudadanía, y así se justifica la creación de las instituciones que permiten la adecuación gradual de los procesos y las normas al cambio social.

Una vez identificados los fundamentos de la democracia, la Reforma Democrática está determinada por tres aspectos fundamentales: 1) La necesidad de determinar las bases de una estabilidad política y social a través de la legalidad y de los principios de la pluralidad política y el orden constitucional para la toma de decisiones; 2) El referente de la Reforma Política para el establecimiento del acuerdo y el consenso, tanto de las mayorías como de las minorías, para efectuar cambios institucionales que permitan la estabilidad política a través de la permanente solución de conflictos; y 3) El establecimiento de la transición a la democracia como juicio valorativo de los procesos de cambio social y político, y como "mirador" para la terminación de conflictos³⁹.

³⁹ Lewis A. Coser señala que "ciertos procesos sociales son finitos, es decir, están definidos por su carácter transitorio y está institucionalmente prescrita su manera de terminar. Pero otros procesos sociales no tienen momento preciso de terminación. Siguen una ley de inercia social, por cuanto continúan operando si los participantes no toman una disposición explícita para detener su marcha". En la obra *Los Cambios Sociales* de Amitai y Eva Etzioni, pág. 419

En un esquema de una Reforma Política de “largo alcance”, tanto las reglas de la democracia como la capacidad de la sociedad de organizarse a sí misma (mediante el acuerdo, el pacto, la *negociación* y el *consenso*), *determinan en buena medida la instrumentación de la Reforma Democrática entendiéndola a esta como resultado exitoso del proceso de transición a la democracia, es decir, la democratización del poder público.*

En este sentido, Adam Przeworski afirma que “*la democratización es un proceso de someter todos los intereses a la competencia, a una incertidumbre institucionalizada. Por tanto, esta misma transmisión del poder por encima de los resultados es la que constituye el paso decisivo hacia la democracia*”.⁴⁰

En el nuevo orden que contiene la “transmisión del poder” se determina si el proceso de reforma es hacia la democracia, no sólo por la transmisión misma sino por su contenido y el sentido de la participación de la ciudadanía tanto en la toma de decisiones como en el nuevo orden normativo. Esto último significa que una Reforma Democrática deba ir aparejada de un nuevo orden legal e institucional⁴¹, porque lo que determina una Reforma que vaya más allá de lo político y lo electoral (como ya se señaló con antelación en el apartado de la Reforma Política) es la capacidad del gobierno y la ciudadanía para

⁴⁰ Elster, Jon y Rune Slagstad (compiladores). *Constitucionalismo y Democracia*. “La Democracia como resultado contingente de conflictos”. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pág. 92

⁴¹ Adam Przeworski señala en la obra *Democracia Sustentable* que “las constituciones no necesitan ser lectura cotidiana pero tampoco son escrituras sagradas. Las democracias modernas tienden a ser constitucionales, pero los procesos de selección, acceso, participación y *accountability* son simplemente demasiado múltiples y mutables para ser codificados definitivamente.

generar cambios significativos, sobre todo en lo que respecta al proceso de toma de decisiones tanto de la mayoría como de las minorías y los diferentes sectores de la sociedad⁴².

Por ello, es importante resaltar que en todo proceso de reforma es necesario establecer los mecanismos democráticos que permitan garantizar un avance significativo durante la transición, tanto en el orden legal como en el institucional, la que supone “el pleno desarrollo de las instituciones democráticas, inclusive una amplia e intensa vida de partidos políticos”⁴³.

Sin embargo, en proceso de cambio que se pretende en una lógica de “terminación del conflicto”, es decir, de consolidar a la democracia a través de cambios graduales que se inician mediante una Reforma Política encausada hacia una Reforma Democrática (transición) y que culmine con una reforma institucional (administrativa), habrá de llevar consigo los parámetros de la planeación (evaluación y control) para alcanzar una nueva estabilidad que “supone una serie de reformas jurídicas e institucionales que propicien

⁴² Los agentes sociales que determinan a las mayorías, minoría y sectores de la sociedad son: los responsables de las instituciones, los partidos políticos, las ONG's, las asociaciones de industriales y comerciantes y sus cúpulas empresariales, los sindicatos y las organizaciones campesinas, la prensa y los medios de comunicación, las Universidades y los intelectuales, la Iglesia, principalmente.

⁴³ Flores Olea, Victor. *Entre la Idea y la Mirada. ¿Qué democracia para México?*. México, Edit. Océano, 1994, p. 216

nuevos anclajes, la cual estará fincada en el objetivo de que la alternancia no altere la marcha del gobierno”⁴⁴.

De aquí se desprende el planteamiento de que para hacer efectivo un desarrollo constitucional y de las instituciones democráticas, es necesario establecer instrumentos de control y evaluación (pesos y contrapesos), donde también la ciudadanía esté en posibilidad de participar en los procesos de cambio social y político, de toma de decisiones gubernamentales, y para incidir en la mejor distribución de los recursos⁴⁵.

En este orden de ideas, la consolidación de la democracia está determinada por distintas etapas que se interseccionan (reforma administrativa, reforma política, y reforma democrática), en tanto que el instrumento de control y evaluación que hace más efectivos tanto los procesos de cambio social y político como el nuevo orden institucional, es precisamente el de la planeación democrática, la cual puede definirse como “la coordinación técnica, por expertos desinteresados, del consumo, la producción, las

⁴⁴ Millán, Julio y Concheiro, Antonio. México 2030 Nuevo siglo, nuevo país. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 278

⁴⁵ En este sentido, Mario Arzola Medina en su obra *La Democracia Humanista* (Chile, Edit. Jurídica, 1996, p. 91) señala que “hay que simplificar nuestra administración, darle una organización interna democrática que permita el intercambio de ideas e informaciones entre jefes y subordinados. Hay que crear un estatuto de ingreso a la administración, para que sea realidad la igualdad ante los cargos públicos y, por último, es necesario proceder a una racional descentralización administrativa, gracias a la cual el estado llegue con sus servicios a todos los lugares del territorio nacional”.

inversiones, el comercio y la distribución de los ingresos de acuerdo con objetivos sociales establecidos por organismos representativos de la mayoría”⁴⁶.

La Planeación Democrática es el instrumento del control democrático que permite “establecer medidas constitucionales para crear instituciones nuevas mediante la iniciativa de grupos pequeños, a fin de satisfacer las necesidades de círculos locales y no las de la democracia centralizada”⁴⁷. Una sociedad planeada, implica establecer los principios democráticos como norma fundamental, y alentar a través del orden institucional, la participación de la mayoría así como la inclusión de las minorías en un esquema de competencia y de previsión; por otro lado, esta se determina por la capacidad de organizarse a sí misma mediante la instrumentación de políticas públicas que, de manera permanente y eficaz, atiendan las circunstancias reales y las responsabilidades del futuro.

⁴⁶ Lerner, Max. *Ahora o Nunca*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pág. 211

⁴⁷ Manheim, Karl. *Planeación para la Libertad*. En Amitai y Eva Etzioni. *Op.cit.* pág. 415

II. MARCO HISTÓRICO DEL DISTRITO FEDERAL

2.1. Apuntes Constitucionales del Distrito Federal

Las instituciones políticas no son estáticas, sino que de manera constante están sujetas a un proceso evolutivo, lo que implica que los mexicanos no podemos ser indiferentes a los antecedentes que les dieron origen y forma, toda vez que éstas son el reflejo de nuestra idiosincrasia, de nuestra cultura, de nuestra organización social y política.

Por ello, cualquier paso que se dé en la búsqueda del mejoramiento de nuestras instituciones, y en particular de las referentes al Distrito Federal, obedecen a los criterios antes señalados; pero necesariamente deben tener principios y valores que las rijan, como son: la historia, la democracia y la responsabilidad ciudadana, entre otros.

La historia del Distrito Federal se asocia con el federalismo mexicano. Sus características y naturaleza están determinadas por su historia político-constitucional, y por ser el lugar donde se establece geográficamente la Ciudad de México.

Los aspectos que determinan el comportamiento histórico evolutivo del Distrito Federal, han sido y son los concernientes a su organización política y administrativa; la coexistencia de dos ordenes de gobierno, el federal y el local, en un mismo territorio; los

derechos de sus ciudadanos en los asuntos de gobierno, y la atención de los servicios públicos.

La estructura jurídico-política del Distrito Federal, representa uno de los aspectos centrales de la historia y evolución de las instituciones políticas de México, y uno de los referentes fundamentales de nuestro sistema Federal.

2.1.1. La Constitución de 1814

La idea de la organización provincial fue recogida en los 23 puntos de los *Sentimientos de la Nación* expedidos por Morelos en septiembre de 1813, al otorgarles las provincias el derecho de elegir a sus vocales para integrar el nuevo gobierno. Se estableció la conformación territorial de la “América mexicana”, al señalar las 17 provincias, y el diseño de un *estado unitario*, donde serían tres las Supremas Autoridades: el Supremo Congreso mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

Por primera vez en nuestro país se dispuso que los *tres poderes nacionales*, deberían residir en un mismo lugar, el cual sería determinado por el Congreso, previo informe del supremo Gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, no se señalaba algo que hiciera referencia a las características que debería tener el lugar de residencia de los Supremos Poderes, ni a que si su régimen debería ser distinto al de las provincias.

Referencia Constitucional⁴⁸:

Artículos 42: Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Técpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo reino de León.

Artículo 43: Estas provincias no podrían separarse una de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte.

Artículo 44: Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de *supremo congreso mexicano*. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de *supremo gobierno*, y la otra con el de *supremo tribunal de justicia*.

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1971*. México Edit. Porrúa, 1971, págs. 36 y 37

Artículo 45: Estas tres corporaciones han de residir en un mismo lugar, que determinará el congreso, previo informe del supremo gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo congreso.

2.1.2. La Constitución de 1824

En este momento histórico, lo más urgente era definir la sede del Distrito Federal, aún siendo que ya como sede de los Poderes Federales y asumiendo su potestad dichos poderes, se menoscabaron los derechos políticos de sus habitantes.

Se planteó el supuesto de dónde deberían estar asentados los Poderes Federales, en Querétaro o en México, siendo Fray Servando Teresa de Mier, quien con argumentos de carácter geográfico, histórico y político inclinó la decisión en favor de la ciudad de México. De esta forma el Distrito Federal se convierte en la sede de los Poderes Federales.

A pesar de que el Distrito Federal se creó formalmente en el Artículo 50 fracción XXVIII de esta Constitución, en su Artículo 5o. no se hace mención al Distrito Federal como parte de la Federación.

El 18 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente dictó el decreto por el cual se creó el Distrito Federal, de acuerdo a las siguientes bases de organización:

Estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del Distrito Federal quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno Federal, previéndose que en las elecciones de Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables.

Referencia Constitucional⁴⁹:

Artículo 5o.: Las partes de la federación son los Estados y territorios de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oajaca, Puebla de los Angeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas: el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Op.cit.* pp. 168 y 175

Artículo 50 fracción XXVIII: Las facultades exclusivas del Congreso son elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

2.1.3. La Constitución de 1857

Se menciona como parte integrante de la Federación al Estado del Valle de México, aunque para que éste sea erigido se producirá cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar.

En este sentido, se faculta al Congreso para cambiar la residencia de los Poderes Federales y para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, donde se tiene por base que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Es de hacer mención que al sustituirse el régimen federal por el régimen central de la Constitución de 1836, denominado “Las Siete Leyes Constitucionales”, el territorio donde residían los Poderes Federales dejó de denominarse Distrito Federal, asumiendo el carácter de Departamento de México.

Referencia Constitucional⁵⁰:

Artículo 43: Las partes integrantes de la Federación son: los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, **Valle de México**, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Territorio de Baja California y el de Tepic, conformado con el 7o. Cantón del Estado de Jalisco.

Artículo 46: El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el **Distrito Federal**; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes federales se trasladen a otro lugar.

Artículo 50: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Artículo 64 fracción XVIII: Se faculta al Congreso para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

⁵⁰ *Ibidem*, págs. 613-617

Artículo 72 fracción VI: El Congreso tiene facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

2.1.4. La Constitución de 1917

Aunque en los cambios constitucionales se señala que en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro sitio fuera del Distrito Federal y se erija el Estado del Valle de México, no se menciona en la Constitución al Distrito Federal como la capital de la República, por lo tanto es el Congreso de la Unión es quien posee las atribuciones para legislar en lo relativo al Distrito Federal, conservando la estructura municipal y un Gobernador que depende directamente del Poder Ejecutivo.

Referencia Constitucional⁵¹:

Artículo 43: Las partes integrantes de la Federación son: los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México,

⁵¹ *Ibid.* pp. 839-847

Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Territorio de Baja California y el de Tepic, conformado con el 7o. Cantón del Estado de Jalisco.

Artículo 44: El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 45: Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

Artículo 73 fracción V: El Congreso tiene facultad para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

Artículo 73 fracción VI: El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

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

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

3º.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por le Presidente de la República.

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

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

2.1.5. La Reforma Constitucional de 1929

Al ser reformado el artículo 73 constitucional en su fracción VI (31 de agosto de 1929), se dispone que el Congreso de la Unión tenga facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sobre la base de que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República.

Dentro de este marco, el 28 de diciembre de 1928 se expide la primera Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en donde se define que el órgano a través del cual el Presidente de la República ejercerá el Gobierno del Distrito Federal será el Departamento del Distrito Federal.

Se elimina la estructura municipal, pasando a una estructura político-administrativa conformada por delegaciones. Los titulares de la nueva estructura delegacional son designados por el Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

A partir de entonces se inicia una etapa de desconcentración y descentralización de la actividad administrativa, dotando a las delegaciones de una mayor capacidad funcional; mientras que a través de las organizaciones vecinales, se define como la aproximación

más cercana a la restitución o compensación de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

Referencia Constitucional⁵²:

Artículo 73 fracción VI: El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

2a.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3a.- Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la Ley.

⁵² Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928.

2.1.6. La Reforma Constitucional de 1987

Los cambios sustanciales que definen a esta Constitución, son los que enmarcan la creación del la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y en especial los que hacen referencia a la erección de ésta en Colegio Electoral en las elecciones de 1988.

Aunque el Congreso de la Unión continúa legislando en todo lo relativo al Distrito Federal y el Presidente de la República ejerce el Gobierno del Distrito Federal, es a la Asamblea de Representantes a la que se le atribuyen las facultades reglamentarias que anteriormente le correspondían al Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Dentro del proceso de restitución de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, la erección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal constituye un paso fundamental, al dotar a este organismo de facultades reglamentarias (limitadas), aunque a partir de entonces los habitantes del Distrito Federal tienen la posibilidad de elegir a sus representantes.

Referencia Constitucional⁵³:

Se reforma y adiciona el **Artículo 73 fracción VI**: El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

⁵³ Reforma publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 10 de agosto de 1987.

1a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a.- La Ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3a.- Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional.

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los Representantes a la Asamblea del Distrito federal, se estará a lo dispuesto por el Artículo 60 de la Constitución.

Son facultades de la Asamblea: a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; b) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto

público, los considere en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; c) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado; d) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al Gobierno del Distrito Federal; e) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva.

Artículo 89 fracción II: Las facultades y obligaciones del Presidente son nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal.

Artículo 89 fracción XVII: Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la ARDF.

Artículo 110: Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los

Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal.

Artículo 127: El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos que reciban una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Artículo Séptimo Transitorio: El Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que calificará la elección de 1988, habrá de reunirse para este fin, durante la primera quincena del mes de octubre, del propio año de la elección.

2.1.7. La Reforma Constitucional de 1993

A partir de entonces ya se considera en la Constitución al Distrito Federal como la ciudad de México y la capital del país. Se expide por primera vez el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por conducto del Congreso de la Unión, mismo que constituye el

ordenamiento jurídico, político y administrativo del Distrito Federal, al dotar a los órganos constitucionales de las bases generales para su funcionamiento

Se presentan cambios sustanciales en las tareas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tales como la discusión y análisis del gobierno de la Ciudad de México y las que hacen referencia a su gobierno interior, así como de iniciar leyes, tiene una *injerencia en la toma de las grandes decisiones del Distrito Federal, ya que participa en la ratificación, en los nombramientos, las remociones, en la expedición de leyes, entre otros.*

Referencia Constitucional⁵⁴:

Artículo 31 fracción IV: Son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes.

Artículo 44: La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

⁵⁴ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

Artículo 73 fracción VI: El Congreso tiene facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, salvo en las materias expresamente contenidas a la Asamblea de Representantes.

Artículo 73 fracción VIII: El Congreso tiene facultad para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (...). El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

Artículo 74 fracción IV: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Artículo 76 fracción IX: Son facultades exclusivas del Senado nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.

Artículo 89 fracción II: Las facultades y obligaciones del Presidente son: nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y

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

Artículo 105: Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

Artículo 119: Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

Artículo 122: El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

Fracción I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Fracción II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone ésta Constitución, el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, iniciar leyes y decretos ante la ARDF, y las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

Fracción III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, (...) Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Fracción IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para expedir su ley orgánica, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, revisar la cuenta pública del año anterior, expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal, expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal, y las demás que expresamente le otorga la Constitución.

Fracción V.- La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal.

Fracción VI.- El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal ejercerá sus funciones en los términos que establezca la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables.

Fracción VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia (...)
Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica respectiva.

Fracción VIII.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia.

Fracción IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de la Constitución.

2.1.8. La Reforma Constitucional de 1996

Por primera vez en la historia de la ciudad de México podrá ser electo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero sobre todo, serán reducidas sustancialmente las

atribuciones del Presidente de la República en materia del Distrito Federal, pasando sólo a una figura de carácter propositivo.

El Congreso de la Unión seguirá legislando en lo relativo al Distrito Federal según lo marca la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La figura de Representantes a la Asamblea cambiará a la de Diputados locales, y la ahora Asamblea Legislativa se acata a las disposiciones que se establecen en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y a su Reglamento Interior.

Los dos grandes tópicos de la Constitución de 1996 son los referentes a la permanencia de los Poderes Federales en el Distrito Federal con las características constitucionales que se le otorgan, y la restitución sino plena, sí de gran relevancia, de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal.

Los argumentos en pro y en contra de éstos dos grandes tópicos alcanzaron un punto de equilibrio mediante el consenso, en donde las posiciones partidistas o de grupo fueron superadas por el interés de alcanzar una vida política y democrática de mayor plenitud en el Distrito Federal.

Referencia Constitucional⁵⁵:

ARTÍCULO 56: La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

ARTÍCULO 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación,

⁵⁵ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

ARTÍCULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

ARTÍCULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de

Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

ARTÍCULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el inculcado.

ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

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

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

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

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

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la

consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

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

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

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

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

- e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;
- g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano

por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de *Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.*

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y

drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

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

A través de las comisiones se establecerán:

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

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS (Referentes al Distrito Federal)

SÉPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1o. de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DÉCIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

DECIMOPRIMERO. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1999.

DECIMOSEGUNDO. Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

DECIMOTERCERO. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

2.2. Naturaleza y Evolución del Distrito Federal

La historia del Distrito Federal ha estado asociada al federalismo mexicano. Desde sus orígenes se identificó con la Ciudad de México, cuya historia rebasa los quinientos años; por lo tanto, la historia del Distrito Federal se identifica de igual forma con la historia de la Ciudad de México.

Las características y naturaleza del Distrito Federal no sólo están determinadas por su historia político-constitucional, sino también porque es el lugar donde se establecen los Poderes Federales y porque la ciudad de México es el sitio de la República de mayor poder económico, entre otros aspectos.

Los temas más relevantes que se han discutido, son los concernientes a su organización política y administrativa, a la coexistencia de dos ordenes de gobierno (el Federal y el local en un mismo territorio), a la participación de sus ciudadanos en los asuntos de gobierno, y a la atención de los servicios públicos.

El Distrito Federal ha evolucionado a lo largo de su historia como uno de los centros territoriales más importantes de México, de tal manera que el trato jurídico-constitucional que recibe desde el constituyente de 1824 hasta nuestros días ha sido sobre criterios especiales, con la intención de preservar la unidad nacional y fortalecer los componentes del pacto federal, principalmente.

Históricamente existen en lo fundamental dos periodos de la ciudad de México, el primero desde su presunta fundación y hasta el 20 de noviembre de 1824. El segundo, que va del restablecimiento del Distrito Federal en 1857, con la denominación de Valle de México en 1857, hasta nuestros días.

Por otro lado, para identificar a la ciudad de México con el Distrito Federal, es necesario tomar en cuenta que la primera es un espacio geográfico y que el segundo es el lugar donde se ubican los Poderes Federales.

A través de la revisión de las Constituciones de México, que el Distrito Federal no ha recibido un trato como entidad federativa *sui géneris* congruente con los avances socio-políticos de esta ciudad capital, por lo que hasta nuestros días esta alberga aspectos controversiales asociados íntimamente con la historia y la cultura del país.

2.2.1.- Antecedentes del Distrito Federal

La idea de la organización provincial fue recogida en los 23 puntos de los *Sentimientos de la Nación* expedidos por Morelos en septiembre de 1813, al otorgar a las provincias el derecho de elegir a sus vocales para integrar el nuevo gobierno.

La Constitución de Apatzingán de 1814 estableció la conformación territorial de la “América mexicana”, al señalar las 17 provincias, entre las que se encontraba la de

México. Estas provincias no podrían “⁵⁶ separarse una de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte”, pues era necesario mantener su unión y apoyo en la lucha que en esos momentos se libraba.

La Constitución de Apatzingán diseñó un estado unitario, inspirado en la teoría de Montesquieu. Serían tres las “Supremas Autoridades”: el Supremo Congreso mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia⁵⁷.

Por primera vez en nuestro país se dispuso que los tres poderes nacionales, deberían “residir en un mismo lugar”, el cual sería determinado por el Congreso, “previo informe del supremo Gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo congreso”⁵⁸.

La decisión política a favor de una forma de gobierno federal es una manifestación del pueblo tomado por primera vez en 1824. A partir de esta fecha la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos tuvo dos formas de gobierno:

- a) Una Centralista, creada por primera ocasión en 1836, año en el que se expidieron las bases para establecer una República Central.
- b) Otra Federal, iniciada en 1824 y restablecida en 1857, confirmada por nuestra Constitución vigente (1917).

⁵⁶ Artículos 42 y 43 de la Constitución de Apatzingán de 1814.

⁵⁷ Artículo 44 de la Constitución de Apatzingán de 1814.

⁵⁸ Artículo 45 de la Constitución de Apatzingán de 1814.

A toda Federación corresponde un espacio físico que no puede ser por ningún motivo territorio de cualquier otra Entidad. Este territorio denominado Distrito Federal es el lugar donde los poderes federales tienen su asiento.

2.2.1.1. Federalismo y Centralismo

La suerte que siguió el Distrito Federal dependió del destino de la forma de gobierno que se adoptara en la República Mexicana.

Así, cuando los acontecimientos y circunstancias políticas imperantes durante 1836 y 1843 suspendieron la vigencia de la Constitución de 1824, rigieron plenamente las disposiciones contenidas en los ordenamientos conocidos como las "Siete Leyes", que propiciaron una reforma en el esquema estructural de la República Mexicana, surgiendo de esta manera el Sistema Centralista con el que desapareció el Distrito Federal y se incorporó el 20 de febrero de 1837 al "Departamento de México".

Este Departamento estaba a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República y su organización contemplaba circunscripciones territoriales denominadas Distritos, divididos a su vez en partidos.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Una vez restablecido el Sistema Federal en 1847, reapareció el Distrito Federal, sin embargo tuvo modificaciones respecto de la Constitución de 1824, entre ellas la de permitir a esta entidad participar en la elección del Presidente de la República y gozar de representación en la Cámara de Senadores (artículo 6o, segundo párrafo del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo mes y año).

Fue la Constitución de 1857 en su artículo 46, la que contempló nuevamente al Distrito Federal al decir:

El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes se trasladen a otro lugar.

2.2.1.2. Adopción del Sistema Federal en 1824

El sistema Federal tiene su origen en el Acta Constitutiva de la Federación mexicana, el cual quedó formalizado en la Constitución del 4 de octubre de 1824.

El artículo 5o. de esta Constitución facultó al Congreso, en sus fracciones XXVIII y XXIX, para “Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”; así como para variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”. En esta disposición se crea formalmente el Distrito Federal.

Después de varios debates, se designó como residencia de los órganos federales a la ciudad de México por haber sido el Centro Histórico de la actividad económica, política y cultura del País, así como por sus características geográficas.

Es así como en esta Constitución se faculta al Congreso de la Unión para elegir un lugar que sirviera de residencia de los Supremos Poderes de la Federación para desempeñar sus funciones; sin embargo cabe considerar que a pesar de que el Distrito Federal se creó formalmente en el artículo 50, fracción XXVIII, de la Constitución de 1824, en su artículo 5o. no se hizo mención propiamente al Distrito Federal como parte de la Federación.

El artículo 5o. de esta Constitución facultó al Congreso, en sus fracciones XXVIII y XXIX, para

Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado; así como para variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

En esta disposición se crea formalmente el Distrito Federal⁵⁹.

Después de varios debates, se motivó el dictamen que se presentó el 22 y 23 de julio de 1824, el cual proponía que el Distrito estuviese en Querétaro, por lo que el Congreso Constituyente se dividió en dos posiciones: una, la que defendía el dictamen; y otra, la que se pronunciaba por que el Distrito Federal quedase en la Ciudad de México⁶⁰.

Se consideraba que de no ser la ciudad de México la sede de los poderes, quedaría expuesta a una gran inseguridad ante cualquier revuelta o ataque militar; adicionalmente, se consideró que Querétaro no contaba, contrariamente a lo que sostenía el dictamen, con las instalaciones suficientes para albergar a las oficinas y al personal que laboraba en los Poderes de la Unión.

Con los elementos que proporcionó el debate del dictamen inicial, se presentó, el 29 de octubre de 1824, un segundo dictamen en el que se proponía a la ciudad de México como sede de los poderes federales.

⁵⁹ Cámara de Diputados. *Las Constituciones de México. "La Constitución de 1824"*, México, 1991, pág. 82.

⁶⁰ Lira, Andrés. *La creación del Distrito Federal. "La República Federal mexicana"*, México, 1986, pp. 107 y 108.

A pesar de que el Distrito Federal se creó formalmente en el artículo 50, fracción XXVIII, de la Constitución de 1824, en su artículo 50.⁶¹ no se hizo mención propiamente al Distrito Federal como parte de la Federación.

Artículo 50. Las partes de la federación son los Estados y territorios de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oajaca, Puebla de los Angeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas: el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala”.

Artículo 50. El Congreso tiene la facultad de:

Fracción XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.

El asiento de los Supremos Poderes Federales comprendería un círculo, del cual el centro sería la Plaza Mayor de la ciudad con un radio de dos leguas. Cabe hacer el señalamiento de que antes de ser seleccionada la ciudad de México como el asiento de los Poderes Federales, éstos residieron inicialmente en Toluca.

⁶¹ Artículo 50 fracción XXVIII de la Constitución de 1824: “Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”.

Mientras se tomaba la determinación final sobre cuál sería el territorio que ocuparía el Distrito Federal, surgieron conflictos entre los órganos de Toluca y los Federales, lo que obligó a que los poderes locales salieran temporalmente de Toluca para posteriormente residir en Texcoco.

El 18 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente dictó el decreto por el cual se creó el Distrito Federal, de acuerdo a las siguientes bases de organización:

Estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del Distrito Federal quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables.

2.2.1.3. La residencia de los Poderes Federales en 1857

La Constitución de 1857 asentó el sistema federal mexicano, lo que trajo consigo la creación del Distrito Federal que, como ya se ha dicho, había desaparecido en la época de la República Centralista.

De acuerdo con el proyecto de Constitución, la erección del Estado del Valle de México debía producirse una vez que se decidiera el cambio de residencia de los poderes federales.

Los debates que dieron forma a la Constitución de 1857 se dividieron en dos posturas: la que pretendía que la ciudad de México continuara como sede de los poderes federales, y la que buscaba que la sede fuera en Querétaro o en otro lugar.

El debate que de esta Constitución surgió a partir de tres artículos del Proyecto constitucional: el artículo 46, que incluía entre los estados de la Federación al del Valle de México, el cual no existía; el artículo 50, que aludía a la extensión de los estados de la Federación y menciona que la del Estado de México estaría sujeta a la “alteración que resulta por la formación del estado del Valle”; y el artículo 64 fracción XVIII, que facultaba al Congreso “para designar un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”.

De acuerdo con el proyecto de Constitución, la erección del Estado del Valle de México debía producirse una vez que se decidiera el cambio de residencia de los Poderes Federales.

Los debates que dieron forma a la Constitución de 1857 se dividieron en dos posturas: la que pretendía que la ciudad de México continuara como sede de los Poderes Federales, y la que buscaba que la sede fuera en Querétaro o en otro lugar.

El planteamiento de la coexistencia de poderes en el Distrito Federal sólo se vio desde la perspectiva de las facultades del gobierno federal y del local, sin considerar que dentro de éste hay un tercer nivel, el municipal, el cual había prevalecido desde 1824, y que agrega un elemento que sí dificulta un equilibrado ejercicio del gobierno en un Distrito Federal.

El régimen que el constituyente proponía para que en el Distrito Federal coexistieran el gobierno federal y el local, implantó en México un sistema federal y un Distrito Federal que tenían características diferentes en relación con las de otros sistemas.

Como resultado de los debates sobre los artículos relacionados con el Distrito Federal, el texto final de la Constitución quedó, en sus artículos relativos, de la siguiente forma:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son: los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, del Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Territorio de Baja California y el de Tepic, conformado con el 7o. Cantón del Estado de Jalisco.

Artículo 46. *El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar.*

Artículo 50. *El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.*

Artículo 72. *El Congreso tiene facultad para:*

Fracción V. *Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.*

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

Durante el periodo en el que esta Constitución estuvo vigente, el Congreso de la Unión expidió las leyes para que los ciudadanos del Distrito Federal eligieran a sus Representantes entre ellos los Municipales. En 1899 el Congreso de la Unión estableció la división municipal de la ciudad de México para efectos político-administrativos.

De esta forma, en el año de 1903 el general Díaz en uso de sus facultades extraordinarias expidió la "Ley de Organización Municipal del Distrito Federal". Este ordenamiento establecía que el gobierno del Distrito Federal estaría encomendado en su aspecto legislativo al Congreso de la Unión y en el orden administrativo, político y municipal al Ejecutivo Federal a través de tres órganos, que juntos integraban el Consejo Superior de Gobierno y eran:

- 1) El Gobernador del Distrito Federal.
- 2) El Presidente del Consejo Superior de Salubridad.
- 3) El Director General de Obras Públicas.

Los Ayuntamientos conservaban sus funciones políticas de policía y buen gobierno y, en lo concerniente a la administración del Municipio, sólo eran órganos consultivos.

2.2.2. La Constitución de 1917

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, el Distrito Federal experimenta dos modificaciones importantes en su organización territorial y demarcación política. Una de ellas se refiere a la reducción territorial que sufre en virtud del decreto del 6 de mayo de 1861; la otra modificación amplió sus límites por disposición de los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, que ratifican los

convenios sobre límites celebrados con los estados de Morelos y México, respectivamente, estableciendo 22 municipalidades, organizadas a su vez en distritos.

La Asamblea Constituyente de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, propone los siguientes artículos relacionados con el Distrito Federal:

1. En el artículo 43 se incluye al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, sin hacer alguna alusión al Valle de México.
2. En el artículo 44 se reconocían los límites que hasta entonces tenía señalados en el Distrito Federal (decretos de 1898), pero propone una importante ampliación territorial, al agregar al Distrito Federal los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, etc., y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y del Monte Bajo.
3. En el artículo 45 se prevé la modificación de los límites del Estado de México, había cuenta de que algunos distritos que le pertenecían se agregaban al Distrito Federal.
4. Se faculta al Congreso, en el artículo 73 fracción V, *“para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación”*, y en la fracción VI de ese mismo artículo, para legislar en el Distrito federal y territorios de acuerdo con las siguientes bases:

- a) Se reconoce al municipio como base de la organización del Distrito Federal y de los territorios.
- b) Cada municipalidad estar a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, exceptuando al de la ciudad de México, el cual estaría a cargo de los comisionados que determinara la ley.
- c) El Distrito y los territorios estarán a cargo de un gobernador que dependería directamente del Presidente de la República, a quien lo nombra y lo remueve libremente (artículo 89 fracción II del proyecto).
- d) Los magistrados y jueces de primera instancia son nombrados por el Congreso.
- f) El Ministerio Público está a cargo de un procurador general quien es nombrado por el Congreso.

Dentro del marco de la Constitución de 1917, se concibió al Distrito Federal como una extensión tal que comprendiera toda la amplitud geográfica del Valle de México, de tal manera que siendo ésta una sola unidad, también lo fuera en el ámbito geopolítico, debiendo eliminar divisiones con otras entidades federativas.

Esto significaba un ajuste al territorio del Estado de México, por los distritos que proponía agregar al Distrito Federal pertenecían a ese Estado. La Comisión de

Constitución dejó al Congreso General la posibilidad de ampliar dicho territorio para el caso en que el Distrito Federal se convirtiera en el Estado del Valle de México⁶².

Dentro de los planteamientos que se virtieron en los debates del Constituyente de 1917, cabe resaltar que *“no era suficiente considerar sólo la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, ni la necesaria conveniencia de otorgar derechos políticos a sus habitantes: era importante también estimar la historia de la ciudad de México, la tradición municipal que ésta había tenido, así como su realidad demográfica y territorial”*⁶³, por lo que finalmente, en materia del Distrito Federal, se aprobó el texto constitucional siguiente:

1. En el artículo 43 se incluye al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.
2. En el artículo 44 se desechó la propuesta para agrandar el territorio del Distrito Federal, a cambio de lo cual se previó la posible erección del Valle de México.
3. En el artículo 45 se suprimió la última parte del proyecto que preveía el ajuste territorial del Estado de México por virtud de la propuesta que se hacía para ensanchar el territorio del Distrito Federal a costa de ese estado.
4. La fracción V del artículo 73, faculta al Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, se conservó en sus términos en el texto final de la Constitución.

⁶² Artículo 44 de la Constitución de 1917: “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

⁶³ Cámara de Diputados. *Historia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. “El Distrito Federal Mexicano”, México, 1993, pág. 210

5. En la fracción VI del mismo artículo 73, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios⁶⁴.

El Constituyente de 1916-1917 conservó la estructura que el Distrito Federal tuvo en la anterior Constitución (1857), quedando por ende el órgano Ejecutivo en manos del Presidente quien lo ejercería mediante un gobernador nombrado y removido por él libremente.

En un principio, nuestra Carta Magna permitía la existencia del régimen municipal dentro del Distrito Federal. El texto original de la actual Constitución establecía en la fracción VI de su artículo 73 lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

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

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

⁶⁴ Cámara de Diputados. Las Constituciones de México. pág. 50

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

4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

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

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

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

Como se puede observar, en esta Constitución se mantuvo el régimen municipal, por lo que las únicas autoridades electas exclusivamente por los ciudadanos del Distrito Federal eran las municipales. Esta estructura del Distrito Federal fue modificada mediante la Reforma Constitucional de 1928.

Paralelamente a la Constitución de 1917, se promulgó y entró en vigor la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios, el 1° de mayo del mismo año. De acuerdo con esta ley, se concentraban en el Gobernador del Distrito Federal importantes facultades, entre las que destacan las de promulgar y hacer cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión, así como tener el mando supremo de la policía de la ciudad y expedir con aprobación del Presidente de la República todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito Federal.

2.2.3. La Reforma Político-Administrativa de 1928

Los antecedentes de la Reforma son dos Iniciativas presentadas por el General Alvaro Obregón, una el 18 de abril de 1928 y la otra el 12 de mayo del mismo año, ambas Iniciativas fueron aprobadas por el Congreso de la Unión.

En la primera de ellas el General Obregón planteó reformas al artículo 73 fracción VI, bases la., 2a. y 3a. de la Constitución para que así quedara suprimido el Municipio en el Distrito Federal debido a los problemas políticos que esto generaba por la coexistencia de autoridades.

Por lo tanto consideró que la mejor opción era organizar la administración del Distrito Federal de manera tal que hubiera unidad de mando y eficacia en todos los órdenes del servicio público.

La segunda Iniciativa se presentó con la finalidad de aclarar que sería el Presidente de la República a quien le competaría el gobierno del territorio donde residen los poderes federales, por lo que la Ley Orgánica correspondiente crearía el órgano u órganos por medio de los cuales el Ejecutivo Federal ejercería la función administrativa en el Distrito Federal.

En abril de 1928 fue enviada al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales, entre las que se incluía la concerniente al régimen del Distrito Federal, la cual al ser aprobada por el Congreso, marcó el rumbo de la ciudad de México.

En esta iniciativa se hace un análisis de la situación, tanto jurídica como real, que había vivido el municipio en el Distrito Federal:

*En todo tiempo el Congreso General y el Ejecutivo General han estado controlando la administración municipal del Distrito Federal [...], desde 1824 hasta 1903, no hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron Ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho absorbidas por los Poderes Federales, que hicieron, de hecho, inoperantes a los municipios.*⁶⁵

Con lo anterior se pretendió suprimir los Ayuntamientos en el Distrito Federal, y dejar a una ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente el Distrito Federal. La iniciativa sostenía:

*“Si se reforma la fracción VI del artículo 73, en el sentido de que no figuren los Ayuntamientos y el gobierno del Distrito Federal como instituciones constitucionales, se estará en libertad para expedir la Ley de Organización del Distrito Federal, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en la época de su expedición es decir, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que esté de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública.”*⁶⁶

⁶⁵Cámara de Diputados. *Diario de Debates*. México, 25 de abril de 1928, p. 7

⁶⁶Cámara de Diputados. *Diario de Debates*. México, 16 de mayo de 1928, p. 14

A su vez, en la iniciativa se propone eliminar toda base constitucional conforme a la cual debía organizarse el Distrito Federal, suprimiendo el municipio en esta entidad, dejando tan sólo las bases que deberían regir para la organización de los territorios.

El dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación, el cual al ser aprobado se dispuso que el Congreso de la Unión tendrá facultades para legislar en todo lo relativo al distrito Federal, sometiéndose a la siguiente base.

El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.⁶⁷

Posteriormente con la reforma del 28 de agosto de 1928 a la fracción VI del artículo 73 constitucional, quedó completamente suprimido el régimen municipal en el Distrito Federal y el gobierno de éste permaneció a cargo del Presidente de la República.

“Artículo 73 El Congreso tiene facultad:

Fracción VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

⁶⁷Ver artículo 73 fracción VI de la Constitución de 1917.

2a.- El gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

3a.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

4a.- Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la Ley.

Se argumentaron como causas de esta reforma el fracaso del sistema de ayuntamientos que propiciaban un desorden administrativo en virtud de la dispersión política, los conflictos que se generaron por más de 60 partidos políticos, y de las formas de cacicazgo que deterioraron la calidad de los servicios públicos así como por la banca rota en la que terminaron los ayuntamientos.

También se dieron otro tipo de consideraciones para dicha Reforma, entre ellas la de responder al malestar social provocado por la ineficacia de los servicios, la falta de recursos y las dificultades en el cobro de los impuestos; problemas que lógicamente se fueron acentuando por el constante aumento de la población, producto de las grandes ventajas y oportunidades que aparentemente otorgaba la Capital del País a sus habitantes.

Es así como en diciembre de 1928, se expide la primera Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en donde se definió que el órgano a través del cual el Presidente ejercería el Gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal.

En esta misma fecha, se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en donde se definió que el órgano a través del cual el Presidente ejercería el Gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal.

2.2.4. El Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión

México, al conformar un Estado Federal y seguir el ejemplo de los Estados Unidos de América, decide incorporar a su sistema político-jurídico la figura del Distrito Federal con las peculiaridades que lo distinguen de las demás entidades federativas, es decir, como asiento de los poderes federales.

En este sentido, desde el inicio se consideró necesario establecer un espacio geográfico para que los poderes federales tuvieran un lugar en donde asentarse.

La presencia del Distrito Federal no atiende a criterios de competencia de los poderes de la Unión, toda vez que sus funciones se extienden a todo el territorio nacional, sin que se

requiera la exclusividad de dicha demarcación respecto de los gobiernos estatales o municipales, tal como sucede con las capitales de las entidades federativas en donde existen éstos.

Al hablar del Distrito Federal como el asiento de los poderes de la Unión es necesario mencionar su raíz etimológica "*districtus*", la que tiene el significado de ser una extensión territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales.

Por ello, al hablar del Distrito Federal nos referimos a una demarcación territorial perteneciente a una forma de Estado que es la Federal, pero el término ha quedado reservado para aquella superficie en donde residen los Poderes de la Unión, es decir el espacio en que operan oficialmente los órganos legislativo, ejecutivo y judicial. Asimismo el Distrito Federal es un espacio geográfico indispensable para albergar los recursos materiales y humanos del gobierno federal.

2.2.5.- Hacia un nuevo marco jurídico para el Distrito Federal

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

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

Ya se ha mencionado que el Distrito Federal de conformidad con la Constitución de 1857 quedó dividido en Municipios y que en 1928 se suprimieron éstos, conformándose así las delegaciones políticas. Pero esto significó la limitación de un gobierno propio, que deriva en la eliminación de los derechos políticos de sus habitantes, lo cual representaba en ese entonces a un núcleo de población de más de un millón de habitantes.

La demanda de modificar la estructura del Distrito Federal empieza a tomar fuerza cuando la capital mexicana es considerada como una de las más densamente pobladas del mundo y cuando los partidos políticos exigen una representación que otorgue la apertura democrática en su gobierno.

Tomando en cuenta las anteriores exigencias, se da comienzo a un periodo de constantes reformas tanto en la Ley Suprema como en leyes ordinarias.

Así, el 31 de diciembre de 1941 el Congreso de la Unión expide la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, en donde se señala que la ciudad de México y doce delegaciones integran esta Entidad. En dicha ley se reitera que el Congreso de la Unión legislaría para todo el Distrito Federal y que su gobierno quedará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto de un Jefe de Departamento.

El 29 de diciembre de 1970 se publica otra Ley Orgánica la que se refería, entre otras cosas, a las diferentes denominaciones que se le puede dar al Jefe del Departamento; se amplió el número de delegaciones a 16 y se establecieron límites de cada una de ellas. En su artículo 30 la Ley determina que

el Jefe del Departamento del Distrito Federal será auxiliado en sus funciones por tres Secretarios Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados y Subdelegados.

En 1977 se reforma la fracción VI del artículo 73 Constitucional, donde el referéndum y la iniciativa popular se adicionan como principios de participación ciudadana. Las anteriores reformas tuvieron una vigencia efímera, pues se suprimieron del texto Constitucional en 1987.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978, reguló todo lo relativo al régimen interior de la capital de la República.

Este ordenamiento legal, abrogado por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal expedida el 31 de diciembre de 1994, estableció que esta entidad se dividiría en 16 Delegaciones y que los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados serían nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Existieron otras reformas Constitucionales a partir de estas fechas, todas ellas referidas en mayor o menor grado a la estructura constitucional del Distrito Federal, dentro de las que destacan las de 1987, las de 1993 y las de 1996, a las que nos referiremos a continuación.

2.2.6. La reforma constitucional de 1987

2.2.6.1. La creación de la Asamblea de Representantes del D.F.

A partir de los sismos ocurridos en 1985 se agudizan las tendencias opositoras que consideraron al Distrito Federal como una entidad acotada y mal administrada, en la que el proceso democrático no se ejercía, toda vez que no existía persona alguna que

representara directamente los intereses locales de los capitalinos, salvo en el ámbito Federal el Congreso de la Unión.

Surge así la inquietud del Ejecutivo Federal por celebrar una Consulta Popular sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal que tuvo verificativo en el mes de julio de 1986 y que trajo como resultado la iniciativa presidencial de reforma constitucional del 28 de diciembre de 1986.

En esta iniciativa, se ratificó la voluntad de renovar nuestro sistema político sin sustituirlo por otro. Se comprendía en ella la posición de mantener el Distrito Federal con su *status* jurídico y político actual de territorio federal, con la superficie que ocupa actualmente y con su carácter de asiento de los poderes de la Unión y capital del país.

Así, el 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 73 Constitucional, artículo 89 fracciones II y XVII y el artículo Séptimo Transitorio, consistentes en la incorporación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por considerar que este órgano no desvirtuaría la naturaleza jurídica de la entidad en cuestión.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

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

1a.- El Gobierno del Distrito federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a.- La Ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3a.- Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional.

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los Representantes a la Asamblea del Distrito federal, se estará a lo dispuesto por el Artículo 60 de la Constitución.

Son facultades de la Asamblea:

a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno

b) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto

de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

c) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado

d) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al Gobierno del Distrito Federal.

e) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son:

Fracción II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal.

Fracción XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la ARDF.

Artículo Séptimo Transitorio.- El Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que calificará la elección de 1988, habrá de reunirse para este fin, durante la primera quincena del mes de octubre, del propio año de la elección.

El origen y conformación de la Asamblea de Representantes (ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal), correspondió a la realidad particular del Distrito Federal, asiento de los poderes federales, sus miembros fueron electos por primera vez el 6 de julio de 1988.

La Asamblea se instituyó como un cuerpo colegiado integrado por 66 Representantes, el cual se renueva por completo cada tres años. Dicho órgano tuvo las facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias de servicios públicos básicos requeridos por los habitantes del Distrito Federal, entre otras.

Este órgano dotó a la ciudadanía de una representación política y de una estructura legislativa para los habitantes del Distrito Federal, que permite una mejor coexistencia con los poderes federales y que tiene como función global la de atender institucionalmente los requerimientos específicos de la Capital, así como los de orden político, económico y social.

La creación de la Asamblea permitió la ampliación de canales de participación política para los ciudadanos del Distrito Federal, pero sus fines no se limitaron a esta

participación sino que se pretendió que además fuera un auténtico foro de expresión ciudadana.

La importancia de esta Asamblea en la estructura constitucional del Distrito Federal, consiste precisamente en las ventajas y fines que se pretendieron con su creación. Entre muchos otros, se destaca el de vigorizar la vida democrática de la capital ya que es un órgano representativo, aunque debemos advertir que estos fines aún no quedan concluidos, ya que mucho ha dependido y depende de la aportación que hagan sus Representantes en el desempeño cotidiano de sus atribuciones.

2.2.7.La Reforma Constitucional de 1993

2.2.7.1. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Un avance en el régimen jurídico-político del Distrito Federal se verificó con las reformas constitucionales de 1993, las que dieron origen al establecimiento de un cuerpo normativo propio de la capital conocido como "Estatuto de Gobierno de Distrito Federal", así como la transformación de sus órganos locales de gobierno que coadyuvaron en la coexistencia con los Poderes Federales en un mismo ámbito geográfico.

Hasta antes de estas reformas constitucionales, el gobierno del Distrito Federal no contaba con la facultad para darse sus propias leyes a diferencia de lo que sucede con el resto de las entidades federativas, toda vez que el Congreso de la Unión hacía las veces de legislatura federal y local. En este sentido, la problemática de la capital y la creciente demanda ciudadana rebasó cualquier posibilidad institucional para resolver los conflictos acarreados por los gobiernos anteriores, lo que significó la necesidad de abrir nuevas vías de participación democrática que permitiera resolver los conflictos locales en su conjunto tales como el Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En su origen, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal podía iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, pero no expedirlas, lo que ocasionó la discusión sobre la operatividad, justificación y utilidad práctica de la ARDF. El centro de discusión consistió en una evaluación de su competencia jurídica y de su actuación a lo largo de casi cuatro años.

El 5 de julio de 1993, es enviada al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para reformar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que fue aprobada y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre del mismo año.

Con esta reforma el gobierno del Distrito Federal ya no se deposita exclusivamente en el Presidente de la República, sino en los Poderes de la Unión que lo ejercen por sí y a través de los órganos locales de gobierno, que son:

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

El Legislativo Federal, aunque ya no dispone de absolutas facultades legislativas en el Distrito Federal, conserva la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno y las leyes relativas al Distrito Federal en aquellas materias no conferidas a la Asamblea de Representantes, las cuales se contemplan en el artículo 73 fracción VI; por otro lado, este órgano ya no dispone de toda facultad legislativa respecto del Distrito Federal, ahora se le confiere también a la Asamblea de Representantes en las materias expresamente señaladas en el artículo 122 constitucional.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad para:

Fracción VI: Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, salvo en las materias expresamente contenidas a la Asamblea de Representantes.

Artículo 122.- *El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.*

Fracción I.- *Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

Fracción IV.- *La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para expedir su ley orgánica, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, revisar la cuenta pública del año anterior, expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal, expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal, y las demás que expresamente le otorga la Constitución.*

Fracción V.- *La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal.*

El Presidente de la República no conserva las facultades reglamentarias respecto del Distrito Federal, que ahora corresponden a la figura que anteriormente no se contemplaba constitucionalmente: el Jefe del Distrito Federal.

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

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

Se elige por voto directo un Consejo de Ciudadanos en la Delegaciones en noviembre de 1995, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de los programas de la administración pública del Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1994 la Constitución mexicana es nuevamente reformada y adicionada. Se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para la administración, vigilancia y disciplina de Tribunal Superior de Justicia.

Los Magistrados y Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal son nombrados por el Jefe del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea de Representantes con la participación de Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

2.2.8. La Reforma Constitucional de 1996

2.2.8.1. La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Teniendo como antecedente el establecimiento de un mecanismo de diálogo conocido como "La Mesa Central para la Reforma Política del Estado", los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos iniciaron un decreto de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El decreto fue aprobado por el Constituyente Permanente y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, ampliando los espacios de participación y representación ciudadana en el régimen político del Distrito Federal.

Las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal, corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local y en el ejercicio de sus atribuciones concurrirán las autoridades locales que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Para que tanto los poderes federales como los locales puedan coexistir en el mismo ámbito territorial se asignan las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan dentro del Distrito Federal.

Se confirma la naturaleza legislativa de la ALDF, ampliando sus facultades para legislar en materia electoral y de obra pública, amén de las que ya contemplaba, lo que ocurrirá una vez que el Congreso de la Unión haya expedido el nuevo Estatuto de Gobierno de Distrito Federal.

Este órgano estará integrado por Diputados Locales que podrán designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo.

La administración pública local para el Distrito Federal se organizará con órganos centrales, desconcentrados y descentralizados. Existirán nuevas demarcaciones territoriales para las autoridades político-administrativas que serán electas en forma indirecta en 1997 y, a partir del primero de enero del año 2000, se expedirán las leyes que regulen su elección por voto universal libre y secreto.

El decreto de reformas preserva la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión, e incrementa los derechos políticos de sus ciudadanos

con la finalidad de garantizar aspectos sustanciales que corresponden a cada uno de los órganos que actúan dentro del Distrito Federal.

ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Con ello, la Asamblea Legislativa amplía sus facultades para legislar en materia electoral y de obra pública, así como en materia civil y penal para el Distrito Federal.

Constituye una parte medular de la reforma la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta, que atiende a las exigencias democráticas de los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal, lo que tendrá verificativo en el año de 1997. Por lo cual, como se señala en el artículo 122 constitucional, el Jefe del Distrito Federal será electo directamente a partir de 1997.

En la base Segunda de este artículo se señala lo referente a las funciones que le corresponden al Jefe del Distrito Federal, a partir de que inicie su cargo por mandato popular:

Artículo 122, BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

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

- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;*
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;*
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y*
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.*

El decreto de reformas preserva la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión e incrementa los derechos políticos de sus ciudadanos con la finalidad de garantizar la eficacia del gobierno para atender los problemas y demandas de los habitantes de esta entidad, ya que hasta hace poco tiempo se consideraba incompatible un territorio que albergara a los poderes locales y federales simultáneamente.

La administración pública local para el Distrito Federal se organizará con órganos centrales, desconcentrados y descentralizados. Existirán nuevas demarcaciones territoriales para las autoridades político-administrativas que serán electas en forma indirecta en 1997 y, a partir del primero de enero del año 2000, se expedirán las leyes que regulen su elección por voto universal libre y secreto.

III. LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

El tema de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal es uno de los aspectos a considerar dentro de los fundamentos de un gobierno democrático para la capital del país, y en particular, en lo referente a la elección directa de sus gobernantes.

Desde que se erige formalmente al Distrito Federal como sede de los Poderes Federales con el Decreto del 18 de noviembre de 1824, este tema se ha circunscrito en una limitada o casi nula participación de los habitantes del Distrito Federal, en aspectos tan elementales como lo es precisamente el de los derechos políticos.

El tema que se plantea, contiene una gama de acepciones que van desde los derechos sociales y los derechos de los gobernados, hasta lo que en la actualidad se entiende como los derechos humanos y los derechos ciudadanos.

Los derechos políticos del Distrito Federal se fundamentan, a lo largo de la vida constitucional del país, en una representación incompleta, que desde 1824 el Presidente de la República contaba con la facultad de designar a los Gobernadores de los Estados de la República así como del Distrito Federal.

Desde que se pensó al Distrito Federal como la sede de los Poderes Federales y como la capital del país, las limitaciones históricas que sus habitantes han padecido se circunscriben constitucionalmente primero, con la instauración de la República Federal en 1824 hasta las transformaciones contenidas en la Carta Magna de 1917; y segundo, con los cambios contenidos en la estructura político-administrativa a partir de 1929 hasta los planteamientos constitucionales de un gobierno propio para el Distrito Federal a partir de 1993.

Aunque los derechos políticos no se sustentan únicamente con la elección de los representantes populares, el hablar en primera instancia de “derechos” es considerar un amplio conjunto de instrumentos jurídicos (objetivos y subjetivos) que se aplican en la defensa de los intereses comunes y de las garantías individuales de la sociedad (tales como vivienda, educación, salud, libertad de tránsito, etc.).

Dentro de este marco, la participación en procesos electorales es el aspecto a considerar dentro de la gama que conforman los derechos políticos, siendo que no es el único ni el más importante de los diversos elementos que integran los derechos de los gobernados y que dan sustento a la vida democrática del Distrito Federal.

Desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, se señala que los integrantes del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y de Senadores) “serán nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la constitución.”⁶⁸

3.1. La exclusividad de los Derechos del Ciudadano y la elección Indirecta

En lo que es ya propiamente la Constitución del 4 de octubre de 1824, la elección de los Diputados la efectúa la población de los Estados de manera indirecta, atendiendo las disposiciones de las legislaturas de cada entidad federativa:

Artículo 10. La base general para el nombramiento de diputados será la población.

Artículo 11. Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un diputado.

Mientras que los senadores son elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas:

Artículo 25. El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

⁶⁸ Artículo 12 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana: en *Leyes Fundamentales de México 1808-1991* de Tena Ramírez, Felipe. p. 155.

El Presidente de la República se elige de manera indirecta a propuesta de las legislaturas de los Estados y con la calificación de la Cámara de Diputados.

Artículo 79. (...) *la legislatura de cada Estado elegirá, a mayoría absoluta de votos, dos individuos, de los cuales, uno por lo menos, no será vecino del Estado que elige.*

Artículo 80. *Concluida la votación, remitirán las legislaturas al presidente del consejo de gobierno, en pliego certificado el testimonio de la acta de la elección, para que le del curso que prevenga el reglamento del consejo.*

Artículo 83. *Enseguida la cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.*

Artículo 84. *El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será presidente.*

Artículo 85. *Si dos tuvieran dicha mayoría, será presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente.*

Considerando las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, el ejercicio del Poder Legislativo (dividido en Cámara de Diputados y de Senadores) se sustenta en una elección indirecta, popular y periódica, donde en el caso de los Diputados la base para su elección es la población (un Diputado por cada 150,000 habitantes) y la de los Senadores

sólo participan los ciudadanos con las características físicas y morales que plasman las Leyes Constitucionales en la Base Primera de los artículos siguientes:

Artículo 7o. Son ciudadanos de la República mexicana: Fracción I. Todos los comprendidos en los cinco primeros párrafos del artículo 1^o⁶⁹, que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o inmobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad.

Artículo 8o. Son derechos del ciudadano mexicano: Fracción I. Votar por los cargos de elección popular directa; Fracción II. Poder ser votados para los mismos, siempre que en su persona concurren las cualidades que las leyes exijan en cada caso.

A su vez, la elección del Presidente de la República se ejerce también de manera indirecta y periódica, por el Senado y la Alta Corte de Justicia mediante una terna que se envía a la Cámara de Diputados⁷⁰, según lo señalado en la Base Cuarta de este ordenamiento Jurídico.

⁶⁹ El Artículo 1° de las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, hace referencia a que los habitantes de la República, por sus características natales, son considerados como mexicanos.

⁷⁰ En Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente del 15 de diciembre y en las Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1835. *Op.cit.* pp. 203, 222 y 223

Artículo 2. (...) *elegirán el Presidente de la República en junta del Consejo y ministros, el senado y la alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasarán directamente a la Cámara de Diputados.*

Esta, en el día siguiente, escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante a todas las juntas departamentales.

Por otro lado, se ratifican las disposiciones constitucionales de 1836 con la división territorial que marca las Bases Orgánicas de la República Mexicana del Decreto del 12 de junio de 1843, la República mexicana se integra “en Departamentos, y estos en Distritos, partidos y municipalidades”⁷¹, con lo que se sientan las bases orgánicas del Distrito Federal.

Lo derechos de los habitantes se circunscriben dentro del marco de las garantías individuales que se plasman básicamente en el Artículo 9o. de este ordenamiento jurídico; sin embargo, permanece la exclusividad en los derechos de ciudadano con las disposiciones jurídicas que señalan los Artículos 18 y 19, que reducen el derecho elemental de votar y ser votado en las elecciones populares.

⁷¹ En Bases de Organización Política de la República Mexicana del 15 de junio de 1845, *Ibidem*, p. 406

Artículo 18. *Son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido dieciocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido, y que tengan una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto.*

Artículo 19. *Son derechos de los ciudadanos mexicanos el de votar en las elecciones populares, y cuando en ellos concurren los requisitos señalados por las leyes, el de ser nombrados para los cargos públicos y los de elección popular.*

En cuanto a los representantes a la Cámara de Diputados, éstos son electos indirectamente por los Departamentos, y entre otros requisitos deben contar con los derechos y obligaciones de ciudadano:

Artículo 26. *Esta Cámara se compondrá de diputados elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes: el departamento que no lo tenga elegirá siempre un diputado.*

Artículo 27. *también se nombrará un diputado por cada fracción que pase de treinta y cinco mil habitantes.*

Artículo 28. *Para ser diputado se requiere: Fracción II.- Estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano; Fracción IV.- Tener una renta anual efectiva de mil doscientos pesos, procedente de capital físico ó moral.*

Mientras que los Senadores, en su carácter de ciudadanos, son propuestos y electos “en dos tercios por las Asambleas Departamentales, el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia”⁷²,

Artículo 33. *Cada Asamblea departamental elegirá cuarenta y dos senadores por la primera vez, y en lo sucesivo el número que le corresponda para el tercio de senadores que hubiere de renovarse.*

Artículo 39. *La Cámara de diputados, el presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia, postularán para senadores precisamente sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica.*

En lo que respecta a los Departamentos, en cada uno de ellos se conforma “una asamblea compuesta por vocales, que no pase de once ni baje de siete, a juicio por esta vez de las actuales juntas departamentales”⁷³, siendo que para ser vocal se requieren los mismos requisitos para ser diputado, y cuenta dentro de sus atribuciones el hacer la

⁷² Ibid. p. 411

⁷³ Ibid. pp. 425 y 426

división política del territorio del Departamento y llevar a cabo las elecciones, entre otras. Así mismo, cada Departamento cuenta con un Gobernador, que es propuesto por la asamblea departamental correspondiente y es designado por el Presidente de la República.

Artículo 131. Cada departamento tendrá una asamblea compuesta de un número de vocales, que no pase de once ni baje de siete, a juicio por esta vez de las actuales juntas departamentales.

Artículo 134. Son facultades de las Asambleas departamentales: Fracción XVIII.- Hacer las elecciones según estas bases, de Presidente de la República, individuos de la Suprema Corte de Justicia y Senadores.

Artículo 136. Habrá un gobernador en cada Departamento, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales.

3.2. Los Derechos del Hombre y la designación Presidencial

Con la restauración de la vigencia de la Constitución de 1824 a partir de 1846 y con el Acta de reformas del 18 de mayo de 1847, todos los mexicanos por nacimiento o naturalización son ciudadanos de los Estados Unidos Mexicanos como se señala expresamente a continuación:

Artículo 1o. *Todo mexicano, por nacimiento o naturalización, que haya llegado a la edad de veinte años, que tenga modo honesto de vivir, y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, es ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos.*

Artículo 2o. *Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.*

Cabe señalar, que a partir del Acta Constitutiva del 18 de mayo de 1847 se reconocen y se plasman constitucionalmente los derechos del hombre fijando garantías individuales, y se otorga el derecho a que los habitantes del Distrito Federal voten directamente, por primera vez, en la elección de Presidente de la República y de la de dos Senadores, siendo que anteriormente el ejercicio del voto se realizaba a través de un elector por cada quinientos habitantes.

Artículo 5o. *Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.*

Artículo 6o. *Son Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron formados después conforme a ella.*

Mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores.

En cuanto al tercio restante que para integrar la Cámara de senadores en cada uno de los Estados, incluyendo al Distrito Federal, se elige de manera indirecta por el propio Senado mediante la fórmula siguiente:

Artículo 8o. Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieren estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de diputados, votando por personas, nombrará los que faltan de entre los otros postulados. La mitad más antigua de éstos senadores pertenecerá también al Consejo.

A pesar de las disposiciones que señalan en la Constitución de 1857 referentes al Distrito Federal, se eliminó temporalmente la elección de Senadores, a causa de la instauración de un gobierno centralista. La Cámara Alta se reinstauró, como se verá más adelante, mediante las reformas constitucionales de 1874.

Previo al establecimiento de la Constitución de 1857, se expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana el 15 de mayo de 1856, donde a los ciudadanos se les circunscribe dentro del marco de los “derechos civiles”, que se encuentran plasmados

en los derechos de petición y a ser nombrados para empleos o cargos públicos principalmente, y conservan la facultad de votar en las elecciones populares. Cabe destacar que a partir de este ordenamiento jurídico los eclesiásticos seculares se encuentran impedidos para votar y ser votados para cargos de elección popular.

Artículo 23. Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquiera clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares.

Artículo 29. Los eclesiásticos seculares no pueden votar no ser votados para los cargos de elección popular.

En cuanto a los gobiernos de los Estados, de los Territorios y del Distrito Federal, el Presidente de la República designa tanto a los gobernadores como a los jefes políticos de las demás entidades federativas, mediante la fórmula que se señala a continuación:

Artículo 121. En los Estados y Territorios habrá un Consejo, compuesto de cinco personas, que nombrará el gobernador o jefe político, con aprobación del Supremo Gobierno, y cuya atribución será consultar al gobierno local sobre todos los puntos que sean necesarios para la mejor administración pública.

De acuerdo con el proyecto de Constitución (junio 16 de 1856), la erección del Estado del Valle de México debía producirse una vez que se decidiera el cambio de residencia de los poderes federales.

Una vez que se confirma el régimen federal republicano con la instauración de la Constitución de 1857, se contempla nuevamente al Distrito Federal⁷⁴, siendo que este desaparece durante la época de la República Centralista, aunado a ello, se instauran nuevamente los derechos políticos de sus habitantes mediante las premisas de los derechos del hombre que marca esta Constitución⁷⁵, y por el reconocimiento que otorga a los ciudadanos mexicanos con derechos y obligaciones, dentro de los destacan los siguientes:

Artículo 35. *Son prerrogativas del ciudadano:*

I. Votar y ser votado en las elecciones populares.

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

⁷⁴ En el Artículo 46 de la Constitución de 1857 se señala que “el Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”.

⁷⁵ Como se señala en la obra de Sayeg Helú, Jorge “El Constitucionalismo Social Mexicano”, el pueblo mexicano reconoce [comienza declarando, en el primero de sus artículos, la Constitución mexicana de 1857] que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

Con este ordenamiento constitucional se suprime el apartamiento contenido hasta entonces en los “derechos de ciudadano”, los que reducen la participación de la población en elecciones, mediante la subordinación de sus derechos a ciudadanos mexicanos sin alguna particularidad fundamental. Se amplían los derechos de asociación y de petición.

Sin embargo, para el caso particular del Distrito Federal, a pesar de que sus habitantes pueden participar de manera reducida en elecciones federales, los funcionarios del gobierno de la capital son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República⁷⁶, mientras que en materia legislativa el Congreso de la Unión se encuentra facultado para el arreglo de sus asuntos interiores.

Artículo 53. Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado.

⁷⁶ A pesar que dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, que señala la Fracción II del Artículo 85 de la Constitución de 1857, se encuentra la de “nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes”, se omiten las disposiciones jurídico constitucionales en que serán designados los jefes políticos del Distrito Federal y los Territorios de la Federación, por lo que se deduce que al encontrarse ocupada la ciudad de México y al convertirse Guanajuato en capital de la República, el Presidente de la República presidía directamente el gobierno interino.

Artículo 55. *La elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.*

Artículo 72: *El Congreso tiene facultad para:*

Fracción V.- *Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.*

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

Dentro de este ordenamiento jurídico, en el Distrito Federal se aplica la elección indirecta de Diputados y del presidente de la República, es hasta las reformas y adiciones a la Constitución de 1857 del 13 de noviembre de 1874, cuando el Senado forma nuevamente parte integrante del Poder Legislativo.

Artículo 51. *El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.*

3.3. La estructura Municipal y la elección directa en los Ayuntamientos

Después de los seguidos intentos por consolidar una organización política que mantuviera el *status* jurídico político al Distrito Federal, con los decretos de diciembre de

14 de diciembre de 1900 y 3 de diciembre de 1902, se establece una nueva estructura administrativa municipal, que mediante la expedición de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903, se sentaron las bases de un gobierno político para la ciudad de México⁷⁷.

Con este ordenamiento jurídico se reafirma la figura de los municipios y los ayuntamientos. En materia de derechos políticos no se presentan cambios significativos⁷⁸, considerando, en primera instancia, la influencia del Presidente de la República en la designación y las acciones del gobierno del Distrito Federal.

Artículo 19. El gobierno político y la administración municipal del Distrito Federal, estarán a cargo del Ejecutivo de la Unión, por medio de tres funcionarios que dependerán de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, y que serán: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y un funcionario que se denominará Director General de Obras Públicas.

⁷⁷ Cabe señalar que las disposiciones jurídico-constitucionales de esta Ley se establecen por sí misma, siendo que la Ley secundaria no se fundamenta en los ordenamientos que contiene la Constitución de 1857, todavía vigente. A pesar de que para legislar en materia del Distrito Federal se contraponen el Artículo 72 Fracción VI y el Artículo 85 Fracción I, se considera importante hacer algunos señalamientos dentro del orden de los derechos políticos del Distrito Federal con los contenidos de la estructura municipal que propone este ordenamiento jurídico.

⁷⁸ En cuanto a los derechos políticos del Distrito Federal, y tal y como los establece el Artículo 53 constitucional, estos se ven reducidos a la elección de Diputados Federales, siendo que los habitantes del Distrito Federal pueden participar de manera indirecta (un diputado por cada sesenta mil habitantes o por cada fracción que pase de 20 mil).

Artículo 20. *El Gobernador del Distrito, el Director General de Obras Públicas y el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo.*

Artículo 42. *El Consejo Superior de Gobierno, el Gobernador del Distrito, el Director de Obras Públicas y el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, tiene el deber de someterse en el desempeño de sus funciones, a los reglamentos que expida el Ejecutivo de la Unión y a los acuerdos e instrucciones que les comunique la Secretaría de Gobernación.*

En cuanto los Ayuntamientos de las trece municipalidades del Distrito Federal, según lo marca este ordenamiento jurídico, serán cuerpos consultivos electos popularmente y de manera indirecta y en primer grado. A su vez, las funciones que ejecuta dentro de la administración para el Distrito Federal se llevan a cabo de manera indirecta, mientras que al interior de cada uno de ellos su intervención será de manera directa⁷⁹.

Considerando al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, tal y como se señala en las Bases Generales para la Administración y el Gobierno del Distrito Federal⁸⁰, este se conforma por el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal y

⁷⁹Gortari Rabiela, Hira de. *La Ciudad de México y el Distrito Federal; una historia compartida*. México, Departamento del Distrito Federal, 1988, pp. 250-251

⁸⁰ Artículo 18 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 26 de marzo de 1903.

por el Ayuntamiento de México, los cuales se integran y operan en sus funciones de la siguiente manera:

Artículo 38. El Gobernador del Distrito Federal, el Director General de Obras Públicas y el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, reunidos, constituirán el Consejo Superior de Gobierno.

Artículo 41. El Consejo Superior de Gobierno y cada uno de sus miembros, se comunicarán con las autoridades de otros ramos de la administración, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a menos de acuerdo de ésta en contrario.

Artículo 73. El Ayuntamiento de México se compondrá de veintitún concejales, el de Tacubaya de once, y de siete los de las demás municipalidades. Se elegirá un suplente por cada propietario.

Artículo 84. Los Ayuntamientos serán consultados por la Secretaría de Gobernación, por el Consejo Superior de Gobierno, por el Gobernador del Distrito, por el Director de Obras Públicas o por el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, según corresponda.

Ante las limitaciones políticas y de su personalidad jurídica, la estructura municipal del Distrito Federal carece de las facultades jurídico-políticas y administrativas que contrariamente son inherentes a los demás Estados de la República. Dicha estructura

administrativa municipal se encuentra subordinada al poder central, y sus funciones son exclusivamente de consulta⁸¹.

Posteriormente, dentro de la estructura municipal contenida en la Constitución de 1917, se amplía el margen de elección para diputados en el Distrito Federal⁸², y son electos los senadores directamente por sus habitantes cada seis años al igual que el Presidente de la República, sin posibilidad de reelección.

El Gobernador del Distrito Federal será designado por el Presidente de la República:

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad: Fracción VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes: 1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: Fracción II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al Procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios (...).

⁸¹ Gortari Rabiela, Hira de. *Op.cit.* pp. 253-254

⁸²Tal y como se establece en el Artículo 52 de la Constitución de 1917, se amplía la representación a un diputado por cada ciento sesenta mil habitantes o por cada fracción que pase de ochenta mil.

Constitucionalmente, considerando las bases subsecuentes a la Fracción VI del Artículo 73 constitucional, aunque se establece la división de los Territorios en municipalidades y la forma en que serán electos los Ayuntamientos (que por primera vez en la historia es mediante elección popular directa), para el Distrito Federal no existe alguna disposición que haga alusión a su estructura municipal y a la forma en que son electos⁸³. A su vez, en lo que respecta a la elección del Gobernador del Distrito Federal -mismo caso para los gobernadores de los Territorios-, aún contando con municipalidades⁸⁴ esta figura de gobierno es designada y removida libremente por le Presidente de la República.

En cuanto a los avances democráticos contenidos en el Artículo 115 constitucional⁸⁵, las municipalidades del Distrito Federal se encuentran marginadas en lo fundamental por las atribuciones conferidas al Presidente de la República -a pesar de que en los Ayuntamientos existe la designación de sus miembros por elección popular directa-, lo que trae como consecuencia avances poco significativos en los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México.

⁸³ Ver Artículo 73 fracción VI de la Constitución de 1917. *Ibid.*, pp. 846.847

⁸⁴ La Ley de Organizaciones del Distrito y Territorios Federales del 13 de abril de 1917, establece en su Artículo 45 que "el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación".

⁸⁵ Por vez primera, se toma como base esta disposición jurídica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como sustento jurídico de la estructura municipal y del gobierno de los Estados de la República, con lo que se fortalecen en la letra los derechos políticos de sus habitantes.

3.4. El repliegue de la voluntad Ciudadana

Con la supresión de los Ayuntamientos del Distrito Federal en 1929, mediante las reformas y adiciones contenidas en la Fracción VI del Artículo 73 constitucional, cuando se conciben las bases donde en materia de derechos políticos se transforman las normas y procedimientos de participación de los habitantes del Distrito Federal.

Artículo 73. El Congreso de la Unión tiene la facultad: Fracción VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes: I. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

Es a partir de esta disposición jurídica⁸⁶ donde se toma como principio legal La Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, transformándose así el territorio del Distrito Federal en un Departamento Administrativo Central⁸⁷ y trece delegaciones, el Gobierno del Distrito Federal lo ejerce el Presidente de la República por conducto del Departamento del Distrito Federal⁸⁸, y el Presidente de la República designa al Jefe del Distrito Federal, mientras que en las delegaciones sus titulares son

⁸⁶ Aunque en el párrafo primero de la Fracción VI del Artículo 73 constitucional omite alguna referencia respecto a la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales, al referirse a la ley respectiva entra en vigor esta disposición jurídica para el Distrito Federal el 1o. de enero de 1929.

⁸⁷ Tal y como se establece en el Artículo 20 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, el Departamento Central tiene por cabecera la ciudad de México, de la cual tomarán parte en lo sucesivo, la ciudad de Tacubaya y la Villas Tacuba y Mixcoac.

⁸⁸ El cual esta integrado por el Jefe del Departamento, los delegados, los subdelegados y los demás empleados que determina la ley (Artículo 23 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales).

designados por el Jefe del Distrito Federal y ratificados por el Presidente de la República⁸⁹.

En lo que respecta a la integración de órganos de colaboración ciudadana en el Distrito Federal, se establecen los Consejos Consultivos en el Departamento Central y en las delegaciones bajo la premisa de hacer representativos los intereses de la localidad⁹⁰.

Se desarrollan espacios de consulta ciudadana que implican cambios significativos en los derechos políticos del Distrito Federal, máxime si se considera que la forma en que son designados los representantes de estas organizaciones de interés local⁹¹. Ejemplo de ello lo referente a los Consejos Consultivos según lo establece la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales:

Artículo 90. Para ser miembro de un Consejo Consultivo se requiere:

Fracción I.- Ser vecino de la circunscripción correspondiente, con residencia en ella por lo menos de dos años inmediatamente anteriores al nombramiento;

⁸⁹Las designaciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de los Delegados y de los Subdelegados, se encuentran establecidas en los Artículos 25, 33 y 36 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, respectivamente.

⁹⁰ Según el Artículo 85 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales del 1o. de enero de 1929, el Consejo Consultivo del Departamento Central está formado por un representante de cada una de las agrupaciones siguientes: la Cámara de Comercio, las asociaciones de Comerciantes en Pequeño que no pertenezcan a esa Cámara, las Cámaras de Industriales, las asociaciones de Industriales en pequeña escala que no pertenezcan a alguna Cámara, las agrupaciones de dueños de propiedades raíces, las asociaciones de inquilinos existentes en el Departamento, las agrupaciones de campesinos del mismo Departamento, las agrupaciones profesionales, entre otros.

⁹¹ En el Artículo 86 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales se señala que para que las agrupaciones que integran los Consejos Consultivos "gocen del derecho de nombrar representantes, deben contar por lo menos una año de existencia, estar debidamente registradas y tener como mínimo cien asociados".

Fracción II.- Pertenecer a alguna asociación del grupo que lo designe o si no existen asociaciones, pertenecer al grupo que tiene derecho de nombrar representante; Fracción IV.- No desempeñar cargo alguno del Gobierno o de elección popular.

Con el contenido del mandato jurídico-constitucional establecido por el Artículo 73 Fracción VI a partir de 1929, se establecen en lo fundamental las bases reglamentarias del Distrito Federal, incluyendo lo referentes los derechos políticos de sus habitantes; por lo que considerando la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1941⁹², las disposiciones referentes a las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales del Distrito Federal representan cambios poco significativos en la composición de su estructura político-administrativa y de los derechos políticos de sus habitantes:

Artículo 2º.- La función legislativa en el Distrito Federal estará a cargo del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

Artículo 3º.- El Poder Judicial del Distrito Federal se rige por las disposiciones contenidas en la base cuarta de la fracción VI del artículo 73 constitucional y en los términos de la Ley Orgánica respectiva.

⁹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941.

Artículo 5º.- *El Presidente de la República tendrá a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito, con sujeción a las disposiciones de la presente Ley.*

Artículo 6º.- *El Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y auxiliado en el desempeño de sus funciones por un Consejo Consultivo, por los Delegados y Subdelegados y por los demás órganos a que se refiere esta Ley.*

En cuanto a los Consejos Consultivos, desaparecen de las delegaciones y se conforma un Consejo Consultivo para el Distrito Federal integrado por las agrupaciones que se establecen en este ordenamiento jurídico⁹³, mientras que sus representantes serán designados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal⁹⁴

Con las disposiciones que marca el Artículo 73 fracción VI Base Primera constitucional, se fijaron un conjunto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que redundaron en cambios en la estructura administrativa del gobierno

⁹³ La integración del Consejo Consultivo la establece el Artículo 64 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941.

⁹⁴ En el Artículo 65 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, se establece que los representantes a que se refiere el Artículo 64 de la Ley, "serán designados por el Jefe del Departamento a propuesta de las Agrupaciones que en él se citan, en la inteligencia de que para proponer candidatos a representantes, deberán las Agrupaciones contar por lo menos con un año de existencia, estar debidamente registradas en la Dirección de Gobernación y tener un mínimo de cien asociados".

del Distrito Federal y en la modificación territorial en las demarcaciones del Distrito Federal⁹⁵.

Dentro del marco del Consejo Consultivo del Distrito Federal, las Juntas de Vecinos se integran dentro de las dieciséis delegaciones políticas por los residentes de cada una de ellas ⁹⁶, con un mínimo de veinte miembros designados para un período de tres años, sin posibilidad de repetir en el cargo para el período inmediato.

Dentro de las disposiciones que se establecen para la integración del Consejo Consultivo del Distrito Federal, destaca que se conforma con los presidentes de las Juntas de Vecinos de las delegaciones correspondientes⁹⁷.

Considerando que en 1977 se ampliaron los órganos de colaboración ciudadana (Consejo Consultivo, Junta de Vecinos, Asociaciones de Residentes y Comités de

⁹⁵ Como ejemplo, en las reformas y adiciones contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1929 en su Artículo 22, se señala que "la ciudad de México se dividirá en demarcaciones cuyo número y límites fijará el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien podrá modificarlos por crecimiento de la ciudad, aumento de la población u otras circunstancias que lo requieran"; mientras que con las reformas y adiciones a esta Ley del 29 de diciembre de 1970 se amplía el número de delegaciones políticas a dieciséis y se faculta al Jefe del Departamento del Distrito Federal para celebrar convenios con los gobiernos de otras entidades federativas en materia de urbanización.

⁹⁶ En lo dispuesto por el Artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970 se establece que para ser miembro de la Junta de Vecinos se requiere ser ciudadano mexicano, tener una edad mínima de dieciocho años, estar en pleno goce de sus derechos y ser residente de la delegación correspondiente.

⁹⁷ En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970 se establece en su Artículo 18 que "en el Distrito federal Funcionará un Consejo Consultivo que se integrará con los Presidentes de las Juntas de Vecinos. Los suplentes de estos también tendrán este carácter ante el propio Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios".

Manzana), y se instaura en la letra constitucional del Artículo 73 Fracción VI el *Referéndum* como “método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formulación, modificación, derogación u abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”⁹⁸, con lo que se inicia un proceso que, de manera significativa, afecta los derechos políticos del Distrito Federal.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: Fracción VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: Base Segunda.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

La incorporación de la estructura vecinal en las delegaciones políticas del Distrito Federal implica la inclusión de los ciudadanos en la designación directa del Jefe de Manzana y la integración de las Asociaciones de Residentes en las Juntas de Vecinos correspondientes y estas a su vez en el Consejo Consultivo del Distrito Federal⁹⁹. Esto

⁹⁸ Artículo 53 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1978.

⁹⁹ Tal y como lo establece el Artículo 45 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1978, “en cada una de las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se integrarán los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos; y para el Distrito Federal un Consejo Consultivo en la forma siguiente: I) En cada manzana del Distrito Federal habrá un Comité de Ciudadanos, entre ellos se designará, en forma directa, al Jefe de Manzana; II) En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes, III) En cada una de las delegaciones del Distrito Federal, con la participación de la Asociación de Residentes, se integrará una Junta de Vecinos; IV) En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo que se integra con los Presidentes de las Juntas de Vecinos”.

implica que el ciudadano mexicano que habite en el Distrito Federal y que cumpla con las disposiciones que marca la Ley respectiva, podrá participar de manera directa en su localidad, unidad habitacional o barrio en la consulta y prestación de los servicios públicos y desarrollo urbano de la delegación correspondiente.

Es así como con la figura del Referéndum, se establece la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el ejercicio del voto directo para la modificación de los ordenamientos legales y reglamentos.¹⁰⁰

A pesar de que permanece vigente en la letra constitucional el Referéndum durante diez años, como parte sustancial de los derechos políticos del Distrito Federal, en ningún momento de su evolución tuvo aplicabilidad jurídica. “Durante su lapso de vida (1977 a 1987) nunca se aplicó en el Gobierno del Distrito Federal; esto no se debió a que la figura fuera inoperante sino a que el legislador nunca quiso reglamentarla”¹⁰¹; a esto habría que agregar que, como parte de los derechos de los habitantes del Distrito Federal, el Referéndum es facultativo no sólo para el Congreso de la Unión, sino también para el Poder Ejecutivo¹⁰².

¹⁰⁰ Por lo que establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1978 en su Artículo 53, el Referéndum “es un método de participación 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”.

¹⁰¹ Flores Gamboa, Cynthia Yemele. *Introducción de Formas de Democracia Semidirecta en la Legislación Mexicana*. México, Tesis de Licenciatura, UNAM, 1997.

¹⁰² Fundamentalmente, la Ley Orgánica del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1978 establece en su Artículo 54 que “el procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la

3.5. Representación Política vs. Participación Ciudadana

Posteriormente, el avance sustancial que caracterizó la ampliación del ejercicio directo de los derechos políticos del Distrito Federal, es sin duda la creación de un órgano de consulta y atención ciudadana que representa las bases de la autonomía plena del gobierno del Distrito Federal, denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal¹⁰³.

Dentro de este marco, se reforma y adiciona la Fracción VI del Artículo 73 constitucional con una Base Tercera:

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad. Fracción VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

BASE TERCERA. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por cuarenta Representantes electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distrito electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional.

Unión. En este caso, las Cámaras, a pedido de una tercera parte de sus miembros tratándose de los Diputados, y de la mitad si se trata de los Senadores, ejercerán la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta Ley. El procedimiento legal de referéndum en el caso de reglamentos, corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República en los términos de esta Ley".

¹⁰³ ¹⁰³ Mediante el Decreto por el que se crea la Asamblea de Distrito Federal, a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, se incorpora un nuevo órgano colegiado al gobierno del Distrito Federal el cual es electo en forma directa por los ciudadanos del Distrito Federal.

Con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se ve afectada la estructura administrativa del gobierno del Distrito Federal porque ya no era sólo el Ejecutivo a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal los que atendían la problemática local sino que la ciudadanía, a través de sus representantes, encontraron un instrumento de captación de la demanda y una forma efectiva de exhibir las inconsistencias gubernamentales; por lo que se acrecentaron en lo fundamental los derechos políticos del Distrito Federal, considerando particularmente lo referente al derecho de sufragio de los ciudadanos del Distrito Federal para elegir a sus representantes populares de orden local.

Es así como a partir del 6 de julio de 1988 se eligen de manera directa, universal, libre y secreta a los miembros a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Este órgano de representación popular, encarna la continuidad de un proyecto inicial de transformación de las estructuras políticas del gobierno del Distrito Federal. Ejemplo de ello son las reformas que se establecen en el Artículo 89 constitucional:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son: Fracción II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal. Fracción XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea del Distrito Federal.

Por medio de las disposiciones que establece el Artículo 89 constitucional, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal está facultada para ratificar a los funcionarios que establece la Ley correspondiente; y con lo establecido en el Artículo Séptimo Transitorio, este órgano de representación ciudadana se instala a partir del proceso electoral de 1988 como Colegio Electoral para calificar por primera vez las elecciones del Distrito Federal:

ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO: *El Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que calificará la elección de julio de 1988, habrá de reunirse para este fin, durante la primera quincena del mes de octubre, del propio año de la elección.*

Al reformarse en su totalidad el Artículo 122 constitucional, se trasladan algunas disposiciones jurídico-constitucionales del Distrito Federal que históricamente se le confieren al Artículo 73 constitucional. El 25 de octubre de 1993 se crea un nuevo ordenamiento jurídico denominado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual contiene disposiciones reglamentarias que amplían significativamente los derechos políticos del Distrito Federal¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Cabe señalar que con las reformas constitucionales de 1993 en su Artículo 73 Fracción VI se establece que "El Congreso tiene la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, salvo en las materias expresamente contenidas a la Asamblea de Representantes".

Mediante las reformas al Artículo 122 constitucional, se establecen las bases constitucionales para el establecimiento de los órganos de gobierno del Distrito Federal:

Artículo 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

Una vez que el Congreso de la Unión discute y aprueba el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹⁰⁵, se sientan las bases para la creación del órgano de consulta y colaboración ciudadana (sustituto de la organización que se desprende del Consejo Consultivo y de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal) que impulse la concurrencia de los habitantes en las decisiones del gobierno del Distrito Federal¹⁰⁶.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 122 Constitucional y con las disposiciones contenidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹⁰⁷, se instauran los mecanismos de participación ciudadana de los denominados Consejos Ciudadanos del

¹⁰⁵ El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se publica en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

¹⁰⁶ La figura de Consejo de Ciudadanos aparece publicada por primera ocasión en el Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 25 de octubre de 1993, y se encuentra inserto en su artículo 122, fracción I, inciso e). En esa misma Ley, en el artículo Sexto Transitorio, se establece que los Consejos de Ciudadanos se instalarán el 15 de diciembre de 1995.

¹⁰⁷ En su Título Sexto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece que en cuyo título sexto se define la integración, instalación y funciones de los Consejos de Ciudadanos y establece, además, como derecho y obligación de los ciudadanos del Distrito Federal la participación en las tareas de gobierno de la capital del país.

Distrito Federal mediante la Ley de Participación Ciudadana¹⁰⁸, con el propósito de crear espacios de la ciudadanía y los vecinos para acceder, vigilar y tratar sus asuntos frente a la autoridad competente.

Dentro de este marco, y de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, los Consejos Ciudadanos son individuos elegidos por sus propios vecinos a través del voto directo y secreto en cada una de las áreas vecinales en cada Delegación; con ello, se instaura una representación participativa directa en el propio gobierno delegacional, conservando la estructura de organización vecinal (los jefes de manzana y los presidentes de colonia).

Después de las reformas constitucionales de 1993, el Distrito Federal pasa a ser de un Departamento Administrativo a una entidad federativa. Se establece una modalidad distinta para la designación de los delegados políticos (designación por parte del Jefe del Departamento del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea de Representantes); se amplía la naturaleza legislativa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y se fijan las bases constitucionales para la elección del Jefe del Distrito Federal (donde en primera instancia se propuso que fuera de manera indirecta, de entre los miembros electos al Congreso de la Unión para el Distrito Federal y la Asamblea de Representantes), en la reforma constitucional de 1996¹⁰⁹ se establece que este será electo por el voto directo, universal, libre y secreto de los ciudadanos del Distrito Federal.

¹⁰⁸La Ley de Participación Ciudadana se publica en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995.

¹⁰⁹ El Decreto que aprobó esta reforma constitucional, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Artículo 122. *Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.*

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Para el 6 de julio de 1997, los habitantes del Distrito Federal ejercen por primera vez en la vida constitucional el derecho pleno de elegir a sus representantes populares, por lo que se elige por voto directo universal, libre y secreto al Jefe de Gobierno del Distrito

Federal; con lo que se incrementan los derechos políticos del Distrito Federal, territorio que alberga a los poderes locales y federales de manera simultánea.

Finalmente, dentro del marco de la reforma constitucional del 21 de agosto de 1996, en el Décimo Artículo Transitorio se establece la posibilidad de que para la elección del año 2000 los delegados políticos sean electos por el voto directo de los ciudadanos en las demarcaciones respectivas del Distrito Federal, lo que en su posible práctica representa un mayor despliegue de los derechos políticos del Distrito Federal.

DÉCIMO TRANSITORIO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

A raíz de las últimas reformas constitucionales registradas durante 1996, el Distrito Federal transita hacia una entidad federativa con derechos políticos plenos para sus habitantes. El significado de la nueva composición político electoral, habrá de derivar a su vez en la ampliación y el fortalecimiento de aspectos tales como la participación ciudadana (elevación de los Consejos Ciudadanos a órganos de Gobierno como contrapeso representativo en las Demarcaciones Territoriales y modificación a la

estructura territorial y al sistema de elección de los Comités Vecinales), la democracia participativa (Referéndum, Plebiscito, Iniciativa Popular, Revocación del Mandato), y el sistema de planeación democrática capitalina (readecuando la estructura del Comité de Planeación del Desarrollo para el Distrito Federal COPLOADED¹¹⁰), a fin de que la ciudadanía participe activamente en el diseño de las políticas públicas en la capital del país con la colaboración de las demarcaciones territoriales).

En materia de derechos políticos, en los últimos quince años el Distrito Federal ha logrado un avance significativo que repercute en los esquemas del gobierno local y de la participación ciudadana. Ahora el camino será transitar en los próximos años, hacia una etapa de reforma política en esta materia que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, bajo la premisa de conjugar la elección de los representantes populares con una administración eficiente, así como la participación ciudadana con la toma de decisiones.

¹¹⁰ Aunque actualmente se contempla la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (expedida el 27 de enero de 2001 y se cuenta con los antecedentes contenidos en el Decreto del 27 de octubre de 1983 por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal y su Reglamento Interno. Diario Oficial de la Federación Tomo CCCLXX, Núm. 39, Pág. 15, se considera necesario precisar en cuanto a la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo del Distrito Federal, así como en lo referente a la descentralización administrativa y a la ejecución de políticas públicas locales.

IV. ESTUDIO COMPARADO DE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993 EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO

Las reformas constitucionales de 1993 han significado un avance sustancial en el régimen jurídico-político del Distrito Federal, las cuales dieron origen al establecimiento de un cuerpo normativo propio de la capital conocido como "Estatuto de Gobierno de Distrito Federal", así como la transformación de sus órganos de gobierno que permitieron en todo momento la coexistencia con los poderes federales en un mismo ámbito geográfico.

Hasta antes de esta reforma constitucional, el gobierno del Distrito Federal no contaba con la facultad para darse sus propias leyes a diferencia de lo que sucede con el resto de las entidades federativas, toda vez que el Congreso de la Unión hacía las veces de legislatura federal y local.

En su origen, la Asamblea de Representantes podía iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, pero no expedirlas.

Lo anterior ocasionó la discusión sobre la operatividad, justificación y utilidad práctica de la Asamblea de Representantes. El centro de discusión consistió en una evaluación de su competencia jurídica y de su actuación a lo largo de casi cuatro años.

El 5 de julio de 1993, es enviada al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para reformar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que fue aprobada y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre del mismo año.

Con esta reforma el gobierno del Distrito Federal ya no se deposita exclusivamente en el Presidente de la República, sino en los poderes de la Unión que lo ejercen por sí y a través de los órganos locales de gobierno, tales como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El Legislativo Federal, aunque ya no dispone de absolutas facultades legislativas en el Distrito Federal, conserva todavía la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno y las leyes relativas al Distrito Federal, en aquellas materias no conferidas a la Asamblea de Representantes, las cuales se contemplan en el artículo 73 fracción VI (fracción que con la reforma constitucional de 1996 se deroga); por otro lado, este órgano ya no dispone de toda la facultad legislativa respecto del Distrito Federal, ahora se le confiere también a la Asamblea Legislativa en las materias expresamente señaladas en el artículo 122 constitucional.

El Presidente de la República no conserva las facultades reglamentarias respecto del Distrito Federal, que ahora corresponden a la figura del Jefe del Distrito Federal, que anteriormente no se contemplaban constitucionalmente.

La atribución que tenía la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar cada año el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y la Ley de Ingresos respectiva, se transfiere a la Asamblea de Representantes (ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

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

A partir del establecimiento de los grandes temas de análisis que caracterizan al Distrito Federal, se tiene como objetivo fundamental establecer las bases que sustentan los cambios que se han registrado en materia del Distrito Federal con la reforma política de 1993, hasta los señalamientos que conducen a las posibles modificaciones al Estatuto de Gobierno por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para tal efecto, el desarrollo de este capítulo se divide entres apartados: el primero, se denomina *“Antes de la Reforma Política de 1993”*, el cual se refiere a la estructura del gobierno local previa a la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; el segundo, se refiere a los avances fundamentales que trajeron consigo las reformas al Distrito Federal, por lo que se denomina a este apartado *“Artículo 122 constitucional y Estatuto de Gobierno”*, y el tercero, que se refiere a las disposiciones que se encuentran plasmadas en el Estatuto de Gobierno, que con las reformas de 1999 las anteriores disposiciones son sustituidas o derogadas por nuevas disposiciones jurídicas, por lo que a este último apartado se le denomina *“Artículo del Estatuto de Gobierno que hace referencia a este apartado”*.

Cabe señalar que los Artículos que se abordan, referentes a las posibles modificaciones al Estatuto de Gobierno, mencionan los aspectos generales de cada uno de ellos tomando como base los rubros que se enuncian como marco general de la problemática en materia del gobierno local Distrito Federal.

4.1. Desempeño de la Función Legislativa en el Distrito Federal

a) Antes de la Reforma Política de 1993

El Congreso de la Unión es el legislativo local. La Asamblea de Representantes tiene la facultad de emitir reglamentos, bandos y ordenanzas. Derecho de Iniciativa de Leyes de la ARDF, en lo relativo al Distrito Federal, sólo como órgano en pleno.

b) Artículo 122 constitucional y Estatuto de Gobierno

El Congreso de la Unión está facultado para emitir y reformar leyes, incluido el Estatuto de Gobierno, no contempladas en la competencia legislativa de la ARDF.

La Asamblea de Representantes es el órgano legislativo local y emisor de todas las leyes locales, salvo las que excepcionalmente quedan reservadas para el Congreso de la Unión.

Derecho de iniciativa del pleno de la Asamblea en las materias legislativas que conserva el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

c) Artículo del Estatuto de Gobierno que hace referencia a este apartado:

Art. 24.- Corresponde al Congreso de la Unión:

Fracción I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Art. 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

Fracción VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

4.2. Integración del Poder Ejecutivo de Conformidad con el Artículo 122 Constitucional

a) Antes de la Reforma Política de 1993

Presidente de la República, ejecutivo local y federal, ejercía su función por medio del Departamento del Distrito Federal, a cuyo titular nombraba y removía libremente.

b) Artículo 122 constitucional y Estatuto de Gobierno

El Presidente de la República nombraba al Jefe del Distrito Federal de entre los Senadores, Diputados o miembros de la ARDF del partido político que obtuviera la mayoría en la elección de la Asamblea, siendo éste el órgano que aprobara el nombramiento. (Excepcionalmente el nombramiento lo puede hacer la Cámara de Senadores).

En principio, se integró un Séptimo Transitorio constitucional que estableció que la elección para Jefe del Distrito Federal sería de manera directa, universal, libre y secreta a partir de 1997. (Excepcionalmente el periodo del primer Jefe de Gobierno será por tres años, a partir del 2000 será por seis años).

c) Artículo del Estatuto de Gobierno que hace referencia a este apartado:

Art. 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

4.3. Situación del Poder Judicial Local

a) Antes de la Reforma Política de 1993

El Tribunal Superior de Justicia estaba compuesto de magistrados nombrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por la Cámara de Diputados, pasando la facultad de aprobación posteriormente a la ARDF.

b) Artículo 122 constitucional y Estatuto de Gobierno

El Tribunal Superior de Justicia está compuesto de Magistrados propuestos por el Jefe del Distrito Federal y aprobados por la ARDF. Procedimiento idéntico para los Magistrados de lo Contencioso Administrativo.

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, supervisión y vigilancia del Poder Judicial Local, dos de cuyos miembros son designados por la ARDF.

c) Artículo del Estatuto de Gobierno que hace referencia a este apartado:

Art. 78.- La Asamblea Legislativa resolverá, en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes, respecto de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el Jefe de Gobierno. Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones.

Art. 83.- La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, establezca la ley orgánica respectiva.

El Consejo se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa y uno por el Jefe de Gobierno. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos que para ser magistrado establece la ley.

4.4. La Elección de los Jefes Delegacionales

a) Antes de la Reforma Política de 1993

Designados y nombrados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal sin ninguna limitación.

b) Artículo 122 constitucional y Estatuto de Gobierno

Nombrados por el Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la ARDF, debiendo ser ciudadanos del Distrito Federal con 30 años cumplidos.

Se establece en el Décimo Transitorio constitucional que a partir del 2000 la elección de los titulares de las demarcaciones del Distrito Federal será por voto directo, universal, libre y secreto.

c) Artículo del Estatuto de Gobierno que hace referencia a este apartado:

Art. 105.- Cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley,

así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos.

Art. 106.- *La elección de los Jefes Delegacionales se realizará en la misma fecha en que sean electos los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

Sólo los partidos políticos con registro nacional podrán registrar candidatos al cargo de Jefe Delegacional.

El encargo de los Jefes Delegacionales durará tres años, iniciando el primero de octubre del año de la elección.

Los Jefes Delegacionales rendirán protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4.5. Formas de Participación Ciudadana en el Distrito Federal

a) Antes de la Reforma Política de 1993

Organización Vecinal:

Consejo Consultivo, Junta de Vecinos, Presidentes de Colonias y Jefes de Manzana.

Facultad de hacer observaciones, presentar peticiones y dialogar con las autoridades administrativas de la ciudad de México.

b) Artículo 122 constitucional y Estatuto de Gobierno

Consejos Ciudadanos electos por voto directo, por delegación, cada tres años, con atribuciones de supervisión y evaluación de Programas de prestación de servicios delegacionales.

Facultados también para ejercer funciones de gestoría, para presentar denuncias ante las autoridades y recibir informes y quejas de los ciudadanos.

Posibilidad de organización y funcionamiento de otras formas de participación ciudadana mediante otros órganos de representación vecinal.

Actualmente, ha desaparecido la figura de los Consejos Ciudadanos y la organización vecinal delegacional queda sin representación.

c) Artículo del Estatuto de Gobierno que hace referencia a este apartado:

ARTICULO 12.- *La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:*

Fracción XIII. *La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad.*

Fracción XIV. *La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes.*

ARTICULO 21.- *Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos.*

ARTICULO 22.- *La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.*

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

En este punto, cabe destacar que previo a las últimas reformas del 4 de diciembre de 1997, en los Artículos 120 al 125 se contemplaba la integración de los “Consejos Ciudadanos Delegacionales” y en sus Artículos 126 y 132 lo referente a la “Ley de Participación Ciudadana.

4.6. Formas de control entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal y los órganos Federales (el Jefe de Gobierno del Distrito Federal)

a) Antes de la Reforma Política de 1993

Con relación al Jefe del Departamento del Distrito Federal:

No existía control alguno, pues era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

b) Artículo 122 constitucional y Estatuto de Gobierno

Con relación al Jefe de del Distrito Federal, en principio se consideró:

Que debía ser designado de entre los representantes populares del Distrito Federal (Senadores, Diputados o Asambleístas), del partido político que tenga la mayoría en la ARDF.

Puede ser removido por el Senado, según las causas previstas en el Estatuto de Gobierno.

Se establece que a partir de 1997 el Jefe del Distrito Federal será electo por la vía directa, mediante el voto universal, libre y secreto de los ciudadanos del Distrito Federal.

c) Artículo del Estatuto de Gobierno que hace referencia a este apartado:

ARTICULO 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

ARTICULO 56.- En el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado hará el nombramiento en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a sus normas internas.

4.7. Formas de control entre los órganos locales (de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal)

a) Antes de la Reforma Política de 1993

No existía control alguno, pues la ALDF no tenía facultades para actuar en forma directa en relación al ejercicio de las funciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

b) Artículo 122 constitucional y Estatuto de Gobierno

1. Examinar y aprobar la Ley de Ingresos del Distrito Federal.
2. Aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal.
3. Revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal.
4. Conocer la renuncia y aprobar las licencias del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En los Octavo y Décimo Primero Transitorios constitucionales, la ALDF tendrá la facultad para expedir la Ley Electoral del Distrito Federal a partir de 1998 y legislar en materia civil y penal a partir de 1999.

c) Artículo del Estatuto de Gobierno que hace referencia a este apartado:

Art. 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

Fracción III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Fracción IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea.

Fracción V. *Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión.*

Fracción X. *Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.*

Fracción XI. *Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.*

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

4.8. Formas de control de la Ciudadanía (de los Consejos Ciudadanos)

a) Antes de la Reforma Política de 1993

No existía hasta la fecha control alguno, pues la organización vecinal sólo tiene atribuciones de consulta o de proposición.

b) Artículo 122 constitucional y Estatuto de Gobierno

Por medio de los Consejos Ciudadanos:

Facultades de supervisión, consulta, gestoría y evaluación de programas y acciones administrativas y de gobierno.

A partir de las últimas modificaciones a la forma de organización ciudadana, la figura de los Consejos Ciudadanos ha desaparecido.

c) Artículo del Estatuto de Gobierno que hace referencia a este apartado:

A diferencia de los Estatutos de Gobierno y Constituciones locales de otras ciudades capitales del mundo, no se contempla actualmente algún capítulo de este ordenamiento jurídico para atender lo referente a la participación ciudadana. En el Articulado que en un principio consideró la atención de dicha materia, ahora considera el establecimiento y funciones de la *organización electoral local*, así como lo referente a la *Ley Electoral del Distrito Federal*.

Como ya se señaló en el punto 5 de este Capítulo, sólo se contempla en los Artículos 12, 21 y 22 de la importancia de la participación ciudadana en el Distrito Federal, sin especificar la organización y funciones al respecto.

V. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993 Y 1996

Las diversas reformas políticas han determinado en buena medida los cambios sustanciales en el comportamiento de la Ciudad de México. La tendencia a la globalización, nos inserta en nuevos campos de la estructura productiva y la convivencia social, donde la tecnología y la competencia económica son la visión contemporánea hacia el futuro.

A partir de 1928 se constituye el Distrito Federal como una entidad política con una estructura administrativa de excepción, contando con un Departamento Central y 13 delegaciones políticas, como asiento de los poderes federales y capital del país. A partir de entonces, se ha convertido en el centro más importante de la actividad económica, y por ende, de la vida política del país.

Por otro lado, su imagen internacional, aún siendo de las más extensas y pobladas del mundo, se fundamenta en el centralismo estructural del gobierno, y en su lugar de privilegio por su política de subsidio y sus implicaciones en el desarrollo urbano acelerado (empleo, vivienda, servicios públicos, y crecimiento poblacional).

En cuanto a su imagen al interior de la República mexicana, se le reconoce su capacidad como núcleo industrial, financiero y cultural; pero también se le ubica como una ciudad

que pone en peligro la salud y la seguridad pública, sobre todo cuando se han presentado catástrofes naturales que han rebasado la capacidad de respuesta del gobierno.

A su vez, la economía y el saneamiento de las finanzas públicas son la tendencia que ha hecho cambiar la situación en la Ciudad de México. La tendencia donde confluye una política cambiante para darle solución a los problemas de la capital perseverando la estabilidad social, se refiere a la transformación de la estructura administrativa del gobierno para garantizar el control político de la capital, que va desde su consolidación como entidad federativa conservando su estructura administrativa actual hasta su posible instauración como un estado más de la República.

5.1. La Reforma Política del Distrito Federal de 1993

La demanda general, es un cambio significativo en las condiciones y expectativas de vida para los habitantes de la Ciudad de México, que va de la atención a las demandas hasta la ampliación de sus derechos políticos. En este sentido, la reflexión en torno a las reformas políticas del Distrito Federal, es el punto de partida para fijar las directrices que planteen una transformación estructural en todos los ámbitos de la vida de la capital.

Es así como la reforma política en el ámbito del Distrito Federal implica alterar la estructura de decisiones en la Ciudad de México, es decir, limitar una de las facultades constitucionales delegadas al ejecutivo: la designación del Jefe del Distrito Federal.

Con ello, se tiene como objetivo fundamental la restauración de derechos políticos a la población, como es la elección del regente o Gobernador, Congreso Local y autoridades Delegacionales.

A continuación se presenta la propuesta inicial de reforma política del Distrito Federal presentada en abril de 1993, a fin de exponer los planteamientos iniciales que pretendieron democratizar al Distrito Federal y que a partir de entonces fue el punto de arranque de dicho proceso:

"En la Ciudad de México hoy se gobierna a partir de una administración pública Federal. Nuestra propuesta, para la ciudad, es que transformemos esa forma de gobierno administrativo en un gobierno local democrático y representativo, regido por los principios republicanos.

Nuestra propuesta es alcanzar el adecuado equilibrio constitucional de facultades, garantizando la soberanía plena de los poderes de la Unión y, a la vez, los derechos democráticos de los habitantes de la Ciudad de México.

Nuestra propuesta es que la Asamblea pase a ser un órgano de representación y de gestión, a ser el órgano local de representación política, facultada como órgano legislativo.

Que la Asamblea legisle en los ámbitos de competencia que establezca el Congreso de la Unión para el gobierno local.

Nuestra propuesta, para la ciudad, es que el Congreso de la Unión dicte un estatuto especial que consolide la democracia representativa; reconozca derechos ciudadanos locales para los habitantes de la ciudad; establezca un gobierno especial tomando en cuenta las características de esta ciudad; asegure la unidad y eficacia de los servicios públicos; facilite la coordinación y disposiciones conjuntas para la zona Metropolitana; establezca un compromiso de responsabilidad física de la Ciudad de México con la República; que establezca fórmulas de consulta popular para canalizar las iniciativas ciudadanas para su gobierno; un estatuto que establezca con claridad las competencias propias de la ciudad respecto a las competencias de los Poderes federales, así como los derechos y obligaciones de los habitantes de la ciudad de México.

Nuestra propuesta es avanzar en las diversas formas de representación democrática. Que se establezcan Consejos Ciudadanos electos, que garanticen la representatividad de la comunidad.

Que estos Consejos tengan atribuciones para que participen en decisiones de uso de suelo y en la supervisión comunitaria de los presupuestos correspondientes a las delegaciones, así como en la supervisión de la operación de los servicios públicos.

Nuestra propuesta es que los delegados aumenten su autonomía, que haya una descentralización mayor de funciones y que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal participe en su ratificación.

Nuestra propuesta es encauzar la reorganización de la administración pública, para aumentar la descentralización en la toma de decisiones, la evaluación de la administración por sus resultados, la introducción de técnicas modernas de gestión; es decir, la

construcción de las nuevas formas de organización y las nuevas instituciones que requiere nuestra ciudad, en las áreas de las que depende la eficacia de los servicios y la viabilidad misma de la ciudad.

Nuestra propuesta es establecer un servicio civil de carrera que garantice la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de servicios públicos tan complejos como los que tiene esta ciudad.

Nuestra propuesta, es dar el paso a la elección del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

La fórmula que concilia la participación directa de los ciudadanos en una elección universal, libre y secreta en la selección de su gobernante, con las garantías indispensables para los Poderes de la Unión, es que: la Jefatura del Gobierno de la Ciudad corresponderá al partido político que, por sí mismo, obtenga el mayor número de asientos en la ARDF.

Dentro de los candidatos de ese partido que hubiera obtenido mayoría en los procesos electorales en el Distrito Federal, el Presidente nombrará al Jefe de Gobierno de la Ciudad. Los ciudadanos del Distrito federal, decidirán, en las urnas, que partido quieren que gobierne la Ciudad de México¹¹¹.

A partir de entonces se consideró que la reforma política del Distrito Federal transitara de una estructura administrativa central a un gobierno local descentralizado, sobrepasando así su marco de referencia estrictamente electoral, y así insertarse en las nuevas formas de organización política y de participación ciudadana y plantear alternativas democráticas que

¹¹¹ Propuesta presentada ante el pleno del la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 16 de abril de 1993.

dieran la estabilidad social y el fortalecimiento democrático que requería desde ese entonces la capital del país.

En contraposición, se observará que la Reforma Política de 1996, que se ocupa fundamentalmente en la ampliación de las facultades de la ALDF, en donde los delegados surgirán a partir del año 2000 de la elección popular, su capacidad de respuesta a la ciudadanía estaría mermada por su interrelación administrativa y política al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuyo origen ya no es la designación presidencial sino el voto directo de los ciudadanos del Distrito Federal.

Con la reforma política del Distrito Federal del 26 de octubre de 1993, se observan cambios y adiciones jurídicas al Poder Ejecutivo, ya que el Presidente de la Republica estará facultado para intervenir en la designación del Jefe del Distrito Federal. Dicha facultad de sustenta en el artículo 122 constitucional fracción VI inciso a), donde el Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la Republica de entre cualquiera de los Integrantes de la ARDF, que pertenezca al partido político que por si mismo obtenga la mayoría en dicho órgano. El nombramiento será sometido a la ratificación de la ARDF, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo.

Por lo anterior, la Reforma Política en el ámbito del Distrito Federal implica alterar la estructura de decisiones en la Ciudad de México, es decir, limitar una de las facultades Constitucionales delegadas al Ejecutivo: la designación del Jefe del Distrito Federal.

Con ello, se tiene como objetivo fundamental la restauración de derechos políticos a la población, como es la elección del Regente o Gobernador, Congreso Local y mayor autonomía a las autoridades delegacionales, hasta la elección directa en cada demarcación de la capital del país.

La Reforma Política del Distrito Federal es la transición de una estructura administrativa centralizada a un gobierno local *sui generis*, de un gobierno acotado a un gobierno plural y democrático. Dicho período de cambio trasciende de un marco de referencia estrictamente electoral, para insertarse en las nuevas formas de organización política y de participación ciudadana, donde se plantean alternativas para la estabilidad social y el fortalecimiento de la vida democrática del país, particularmente de la Ciudad de México.

Dentro de esta reforma política se sustenta la posición del Presidente de la República dentro del gobierno del Distrito Federal. Previos a la Reforma Política de 1993, los artículos constitucionales que modifican las funciones del Ejecutivo Federal son¹¹²:

¹¹² Disposiciones constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987.

Art 89.- *Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

Fraccion II.- Se faculta al Presidente para nombrar y remover al titular del órgano u órganos del Gobierno del Distrito Federal.

Nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Art. 122.- *El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.*

Fracción II Inciso a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución; Inciso b) Nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal; Inciso c) El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del D.F., las atribuciones de dirección en materia de seguridad pública; Inciso d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del D.F. para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley; Inciso e) Iniciar leyes y decretos ante la ARDF; Inciso f) las demás atribuciones que le señale la Constitución.

Por otro lado, la reforma política de 1993 significó cambios considerables en la estructura del gobierno del Distrito Federal, como es el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, donde se le asignaron atribuciones que redundaron en la expedición de su Ley Orgánica que enviaría al Jefe del DF y al Ejecutivo para su sola publicación, la revisión anual y en su caso la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como formular también su proyecto de presupuesto que incorporaría el Jefe del Distrito Federal al proyecto de presupuesto de egresos, y la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, determinando en su caso, las responsabilidades a que hubiese lugar de acuerdo con la ley aplicable; así como la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y legislar en el ámbito local en términos del Estatuto de Gobierno sobre las materias previstas en la propia Constitución. “En cuanto a la función legislativa de dicho órgano, podrían iniciar leyes y decretos sus miembros, el presidente de la República y el Jefe del DF, reservándose a este último la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos”¹¹³.

En cuanto a la figura del Jefe del Distrito Federal, existen dos vertientes que ocupan al Gobierno del Distrito Federal: una eminentemente política, donde los partidos políticos y los cuerpos legislativos tanto locales como federales tienen un papel considerable en las acciones de gobierno; y otra de carácter administrativo, donde el gobierno local se

¹¹³ El Nacional, “Rumbo a la Reforma Electoral y del Distrito Federal”. México, lunes 29 de abril de 1996.

compone de la estructura que conforma al Departamento del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo.

Las reformas a la Constitución referentes al Jefe de Gobierno del Distrito Federal se circunscriben dentro de la visión de un gobierno propio para la ciudad de México, los que se estipulan el Art. 122 Fracción IV (incisos a, b, c y d) y que contempla sus atribuciones dentro del gobierno de la capital.

Aspectos importantes respecto a éste órgano de gobierno fueron la incorporación al texto constitucional el tiempo que duraría el Jefe del Distrito Federal en el cargo, que sería hasta 6 años; previo su falta temporal y lo relativo al funcionario sustituto; la prohibición de la reelección del Jefe del Distrito Federal, haciéndolo responsable ante el Congreso de la Unión por las violaciones a la ley del ámbito local, así como del manejo de fondos y recursos públicos; y la determinación que hace referencia a que el Jefe del Distrito Federal podría ser removido por el Senado o por la Comisión Permanente por causas graves.

5.2. La Reforma Política del Distrito Federal de 1996

En un principio se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales, por lo que se preserva la naturaleza jurídico-

política del DF como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República, y a diferencia de lo que se establecía en la reforma política del Distrito de 1993, la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal será por votación universal, libre, directa y secreta.

En cuanto a la ALDF, se confirma su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales, por tal efecto se amplían sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local, tales como la electoral y la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo, entre otros.

En cuanto a las delegaciones políticas del Distrito Federal, se considera el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones. La elección en 1997, será indirecta conforme lo prevea la ley, en tanto que para el año 2000, se llevará a cabo mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de la demarcación correspondiente.

Con ello se reforma el artículo 122 constitucional (Base Primera, Base Segunda, Base Tercera, Base Cuarta y Base Quinta), donde se establecen 13 Artículos Transitorios, de entre los cuales destaca que la facultad de la Asamblea Legislativa del DF para legislar en

materia civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1999, y que habrá elección indirecta para las demarcaciones político-administrativas en 1997.

Es así como se establece en la reforma política del Distrito Federal de 1996 que el gobierno de la capital estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, y que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Dentro de del marco que establece fundamentalmente el Artículo 122 constitucional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra con el número de diputados según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública del Distrito Federal y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta a partir de 1997; mientras que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Las disposiciones fundamentales que se establecen en la reforma política del Distrito Federal de 1996¹¹⁴, se señalan a continuación:

¹¹⁴ De conformidad con las reformas constitucionales del 21 de agosto de 1996.

Art. 122.- *Definida por el artículo 44 de este ordenamiento jurídico la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.*

Inciso B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

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

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

En cuanto a las disposiciones que contemplaba el artículo 89 Fracción II, en el que se establecen las facultades y obligaciones del Presidente de la República, este quedara impedido para nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya que con las reformas constitucionales expedidas en 1996 el titular del órgano de gobierno local es electo por el voto directo, universal, libre y secreto en julio 1997 por un período de tres años, y a partir del año 2000 es electo directamente por un período de seis años.

5.3. Efectos de la nueva composición jurídico-política del Distrito Federal

1. Por lo que se establece en las disposiciones del Artículo 122 constitucional, el Distrito Federal seguirá siendo la capital del país y sede de los Poderes de la Unión, mismos que contarán con las atribuciones que la Constitución les confiere.
2. El gobierno local del Distrito Federal estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local.
3. En cuanto al Congreso de la Unión, este se encuentra facultado para expedir las Leyes o decretos para asegurar el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a los Poderes Federales, incluyendo el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
4. En lo que respecta al titular del órgano ejecutivo del Distrito Federal, a quien se denomina "Jefe de Gobierno", será electo por votación universal, libre, directa y secreta, estableciéndose así el principio de no-reelección en términos absolutos. Su período de gobierno tendrá una duración de seis años; y por que lo establece el Transitorio, la primera elección se efectuará en 1997 con un ejercicio de tres años. A partir del 2000 su ejercicio será de seis años.

5. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la facultad de promover e impulsar juicio político o declaración de procedencia ante el Congreso de la Unión, contra el Jefe de Gobierno y los demás servidores públicos del Distrito Federal que se mencionan en el Título Cuarto constitucional. Expedirá la Ley Electoral del Distrito Federal a partir de 1998, ratificará los nombramientos que haga el Jefe de Gobierno del Procurador de Justicia del Distrito Federal y de los Magistrados de lo Contencioso Administrativo, y designará, dentro de la terna que formule el Jefe de Gobierno a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

VI. EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal es el resultado de los planteamientos en diversos foros de discusión y análisis, y responde a la lógica de un cambio democrático gradual sin alteraciones considerables en el sistema político actual.

La figura del Presidente de la República, vía Congreso de la Unión, es la que encarna los cambios sustanciales para la conformación de un gobierno local y autónomo. Al ser eliminada su atribución de nombrar al Jefe del Distrito Federal, establece condiciones para el mejor funcionamiento del gobierno para la Ciudad.

La Cámara de Diputados expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y regula la distribución de los recursos financieros en el Distrito Federal, no obstante que la administración pública de la capital por conducto de la ARDF se discutirán y aprobarán los proyectos que la Cámara baja haya establecido previamente.

El Estatuto de Gobierno deja abierta la posibilidad de nuevos cambios, que se encaminan hacia a la transformación de la estructura de la administración pública del Distrito Federal sin poner en riesgo la estabilidad social y el control político de la Ciudad de México.

Es importante considerar que para 1917 convivían los Poderes Federales con las autoridades locales, un Gobernador del Distrito Federal y Ayuntamientos de elección popular directa. Esta situación cambió en 1928, en que el gobierno de la capital se centralizó. Con el paso de los años gobernarla constituyó un desafío cada vez mayor, surgiendo reclamos de nuevas formas de organización administrativa y de participación política.

De 1928 a 1976 se modificó en tres ocasiones el Artículo 73 Constitucional fracción VI (hasta su derogación), precepto que regulaba lo relativo al Distrito Federal. Dichas modificaciones versaron sobre el tiempo de duración de los cargos de magistrado y juez del Poder Judicial de la capital de la República.

En 1977, se modificó nuevamente en su fracción VI el Artículo 73 Constitucional lográndose introducir un importante cambio en nuestro sistema jurídico. Los habitantes del Distrito Federal podrían participar en la revisión de los ordenamientos legales y los reglamentos por medio del *Referéndum*, incluso proponer leyes mediante la iniciativa popular.

En 1987 se logró otro avance importante con una nueva reforma al referido precepto: se creó la Asamblea de Representantes como órgano de participación política y ciudadana.

El 23 de diciembre de 1992, se instala la Mesa de Discusión de la Reforma Política del Distrito Federal, integrada por funcionarios del Departamento del Distrito Federal, partidos políticos representados en la ARDF y en la Cámara de Diputados.

La Reforma del 25 de octubre de 1993 fue de gran alcance. Incluyó notables cambios en los gobiernos y régimen político del Distrito Federal, los cuales entrañaron mayor capacidad de autogobierno y facultades más amplias en varios órdenes. Sin embargo, los Poderes Federales se reservaron determinadas facultades. Las líneas generales de la Reforma Política quedaron consignadas en el Artículo 122 Constitucional.

6.1. Un nuevo orden jurídico-político para el Distrito Federal

El régimen jurídico-político del Distrito Federal logró un avance significativo con las reformas constitucionales de 1993, las cuales dieron origen al establecimiento de un cuerpo normativo propio de la capital, conocido como "*Estatuto de Gobierno de Distrito Federal*", así como la transformación de sus órganos de gobierno que permitieron en todo momento la coexistencia con los poderes federales en un mismo ámbito geográfico.

Hasta antes de estas reformas constitucionales, el gobierno del Distrito Federal no contaba con la facultad para darse sus propias leyes a diferencia de lo que sucede con el

resto de las entidades federativas, toda vez que el Congreso de la Unión hacía las veces de legislatura federal y local.

En su origen, la Asamblea de Representantes podía iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, pero no expedirlas.

Lo anterior ocasionó la discusión sobre la operatividad, justificación y utilidad práctica de la Asamblea de Representantes. El centro de discusión consistió en una evaluación de su competencia jurídica y de su actuación a lo largo de casi cuatro años.

El 5 de julio de 1993, es enviada al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para reformar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que fue aprobada y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre del mismo año.

Con esta reforma el gobierno del Distrito Federal ya no se deposita exclusivamente en el Presidente de la República, sino en los poderes de la Unión que lo ejercen por sí y a través de los órganos locales de gobierno, que son:

- 1) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- 2) El Jefe del Distrito Federal.
- 3) El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. (artículo 8º)

El Legislativo Federal, aunque ya no dispone de amplias facultades legislativas en el Distrito Federal, conserva la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes relativas a la capital en aquellas materias no conferidas a la Asamblea de Representantes, las cuales se contemplan en el artículo 73 fracción VI (el cual a partir de las reformas constitucionales de 1996 fue derogado); por otro lado, este órgano ya no dispone de toda facultad legislativa respecto del Distrito Federal, ahora se le confiere también a la Asamblea de Representantes en las materias expresamente señaladas en el artículo 122 constitucional.

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad para:

Fracción VI: Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, salvo en las materias expresamente contenidas a la Asamblea de Representantes¹¹⁵.

Artículo 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

¹¹⁵ Esta disposición se deroga a partir de las reformas contenidas en el Decreto del 21 de agosto de 1996, y es transferida al punto A fracción II del Artículo 122 constitucional, el que señala que “corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”.

Fracción I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Fracción IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para expedir su ley orgánica, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, revisar la cuenta pública del año anterior, expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal, expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal, y las demás que expresamente le otorga la Constitución.

Fracción V.- La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal.

El Presidente de la República no conserva las facultades reglamentarias respecto del Distrito Federal, que ahora corresponden a la figura que ahora se contemplaba constitucionalmente: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

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

A partir de estas reformas y adiciones al Artículo 122 constitucional, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se integra por un conjunto de disposiciones jurídicas encaminadas a la recomposición y fortalecimiento de un gobierno local, y a la creciente soberanía para el Distrito Federal.

De conformidad con el Estatuto de Gobierno “la Ciudad de México seguirá siendo la capital de la República y la sede de los Poderes de la Unión, y se compone del territorio que actualmente la delimita” (Artículos 2º y 11 fracciones I y II); el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo de los Poderes de la Unión por conducto de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo estipulado por el Artículo 7º del Estatuto de Gobierno¹¹⁶.

En su Artículo 87, se expresa que la administración pública del Distrito Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida la ALDF, y está integrada por la administración pública paraestatal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos, según lo marca el Artículo 97.

A su vez, de conformidad con el Artículo 115, corresponde a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal las atribuciones de planeación, organización,

¹¹⁶ Diario Oficial de la Federación del 14 de octubre de 1999.

normatividad, control, evaluación y operación” de la planeación del desarrollo del Distrito Federal de acuerdo a lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, principalmente.

En lo referente al Poder Ejecutivo del Distrito Federal, éste tendrá a su cargo la aprobación del nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal (Artículos 10 y 32 fracción II). En cuanto al Poder Ejecutivo Federal, podrá “iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al Gobierno del Distrito Federal” en los términos dispuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto (Artículos 32 Fracción II y 52)¹¹⁷, enviará anualmente la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (Artículo 32 fracción III) y será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública de la Ciudad (Artículo 35).

En lo que respecta el Poder Legislativo Federal, este podrá legislar en las materias relacionadas con el Distrito Federal, las cuales no hayan sido establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Artículo 24). Mientras que la Cámara de Senadores podrá nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 56), o en caso de que el Jefe de Gobierno del

¹¹⁷ En este punto cambian las disposiciones por mandato constitucional, que son sustentadas en el Séptimo Transitorio a partir del Decreto del 14 de octubre de 1999.

Distrito Federal incurra en las agravantes contempladas en el Estatuto (Artículos 26 y 27). Cabe señalar que corresponde a la Cámara de Diputados, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, vigilar “la correcta aplicación que de recursos provenientes del endeudamiento que en materia del Distrito Federal realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal” (Artículo 25).

Dentro de las disposiciones para el Poder Judicial Federal en materia del Distrito Federal, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre uno o más Estados y el Distrito Federal y entre los órganos locales de gobierno del Distrito Federal (según lo marca el Artículo 29 del Estatuto de Gobierno), mientras que la función judicial del Distrito Federal se ejercerá por conducto del Tribunal Superior de Justicia, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale, según lo dispuesto en su Artículo 76.

En cuanto al el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, éste “permanecerá en su cargo durante seis años” y no habrá reelección en este cargo según lo señala el Artículo 60 del Estatuto. Asimismo, podrá nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal con aprobación del Presidente de la República, según lo dispuesto en los Artículos 10 y 67 fracción VII, y a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal según se estipula en el mismo Artículo 67 en su fracción V.

Esta figura podrá iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Artículo 67 Fracción I); refrendar y ejecutar los decretos promulgatorios respecto a las leyes y decretos que expida la ALDF (Artículo 67 Fracción II); presentar ante la ALDF la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente (Artículo 67 fracción XII); formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México (Artículo 67 Fracción XVI); administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal (Artículo 67 Fracción XXIV); acordar y/o suscribir convenios con la Federación, Estados y Municipios limítrofes, la construcción, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas para el mejoramiento de los servicios públicos de la Ciudad (Artículo 70 Fracciones I y II); difundir el contenido de los acuerdos y convenios entre los habitantes del Distrito Federal (Artículo 75); constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que él determine (Artículo 91); aprobar la participación del gobierno de la entidad en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea para su creación, para aumentar su capital o patrimonio y/o para su adquisición (Artículo 101); así como nombrar y remover a los delegados políticos con la ratificación de la ALDF (Artículo 103)¹¹⁸.

¹¹⁸ En este punto, se reforman las disposiciones que por mandato constitucional se establecen en el Artículo 122 fracción II Base Tercera y en el Décimo Transitorio (Decreto del 21 de agosto de 1996). Mientras que en las disposiciones que siga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal mediante el Decreto del 4 de Diciembre de 1997, donde se establece en su Artículo 105 que el Jefe Delegacional será "electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años a partir del año 2000.

Cabe señalar que previo a la reforma Política de 1996, los Jefes Delegaciones eran nombrados y removidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y dicho nombramiento se sometía a la ARDF para su ratificación. A partir de entonces y mediante la reforma constitucional del 14 de octubre de 1999, queda estipulado que éstos “practicarán recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, para verificar la forma y las condiciones de la prestación de los servicios públicos así como del estado de los sitios, obras e instalaciones en los que la comunidad tenga interés” (Art. 113), y darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la delegación (Art. 114). Por otro lado, para establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, se constituirá un comité de trabajo, que realizará los trabajos necesarios, con los apoyos técnicos que requiera, con cargo a la administración pública del Distrito Federal según lo marcan los Artículos 109 y 110.

En lo que respecta a los Derechos de los habitantes del Distrito Federal destaca que éstos deberán “ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos” (Artículo 17 Fracción V); y según lo dispuesto en el Artículo 40, toda resolución que emane de la Asamblea Legislativa tendrá el carácter de ley o decreto, las cuales serán comunicadas al Jefe de Gobierno.

Dentro de las atribuciones de la ALDF, sobresale que ésta podrá expedir la Ley Orgánica para la regulación de su estructura y funcionamiento internos (Artículo 42 Fracción I); examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (Artículo 42 Fracción II); iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión (Artículo 42 fracción VIII); mientras que las leyes y decretos que expida otorgarán atribuciones y funciones sólo a los órganos locales del gobierno del Distrito Federal (Artículo 45), y las leyes que expida para regular la organización y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán contener normas relativas al servicio público de carrera y la especialización en las funciones para garantizar el mejor funcionamiento de los servicios públicos (Artículo 47).

En cuanto a los proyectos de leyes o decretos que expida la ALDF, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno (Artículo 48); resolverá sobre los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el Jefe de Gobierno (Artículo 78); asimismo, tomará la protesta a los Jefes Delegacionales, y en caso de ausencia de alguno de éstos “designará, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al sustituto” (Artículos 106 y 107).

Como anteriormente se señaló, en lo que respecta a los ordenamientos de los Artículos Transitorios del Estatuto de Gobierno¹¹⁹, en el Segundo, Tercero y Décimo Primero

¹¹⁹ Los Artículos Transitorios que se señalan se encuentran contenidos en el Decreto del 21 de agosto de 1996.

Transitorios queda establecido que el Presidente de la República contará con facultades reglamentarias hasta que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea nombrado en diciembre de 1997; en el Quinto Transitorio se estipula que en 1997 el Jefe de Gobierno enviará a la ALDF la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos; y en el Décimo Transitorio se señala que la elección de los delegados políticos será de manera indirecta para 1997 y para el año 2000 se realizará de manera directa.

6.2. Comparativo de las disposiciones fundamentales del Artículo 122 constitucional en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

6.2.1. Antes de la reforma política de 1993

En cuanto al desempeño de la función legislativa en el Distrito Federal, antes de la expedición del Estatuto de Gobierno el Congreso de la Unión es el legislativo local. La entonces Asamblea de Representantes tiene la facultad de emitir reglamentos, bandos y ordenanzas. El derecho de Iniciativa de Leyes de la ARDF, en lo relativo al Distrito Federal, es sólo como órgano en pleno.

El Presidente de la República, como el ejecutivo local y federal, ejercía su función por medio del Departamento del Distrito Federal, a cuyo titular nombraba y removía libremente.

El Tribunal Superior de Justicia estaba compuesto de magistrados nombrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por la Cámara de Diputados, pasando la facultad de aprobación posteriormente a la ARDF.

En cuanto al nombramiento de los delegados políticos, éstos eran designados y nombrados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal sin ninguna limitación.

En lo referente a la participación ciudadana del Distrito Federal, la organización vecinal estaba integrada por el Consejo Consultivo, la Junta de Vecinos, los Presidentes de Colonia y los Jefes de Manzana, los cuales contaban con la facultad de hacer observaciones, presentar peticiones y dialogar con las autoridades administrativas de la ciudad de México.

En relación al Jefe del Departamento del Distrito Federal era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. La ARDF no tenía facultades para actuar en forma directa con relación al ejercicio de las funciones del Jefe del Distrito Federal.

Dentro de este marco, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal contaba con facultades de supervisión de los actos de autoridades administrativas, la recepción de informes de autoridades, y la posibilidad de hacer observaciones de la gestión de servidores públicos al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

6.2.2. Después de la Reforma Política de 1993

A partir de las reformas y adiciones al Artículo 122 constitucional y con la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Congreso de la Unión está facultado para emitir y reformar leyes, incluido el Estatuto de Gobierno, no contempladas en la competencia legislativa de la ARDF. Mientras que la Asamblea de Representantes es el órgano legislativo local y emisor de todas las leyes locales, salvo las que excepcionalmente quedan reservadas para el Congreso de la Unión, y cuenta con el derecho de iniciativa del pleno en las materias legislativas que conserva el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

En un principio el Presidente de la República nombraba al Jefe del Distrito Federal de entre los Senadores, Diputados o miembros de la ARDF del partido político que obtuviera la mayoría en la elección de la Asamblea, siendo éste el órgano que aprobara el nombramiento. (Excepcionalmente el nombramiento lo puede hacer la Cámara de Senadores).

Posteriormente se integró un Séptimo Transitorio constitucional que estableció que la elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería de manera directa, universal, libre y secreta a partir de 1997. (Excepcionalmente el periodo del primer Jefe de Gobierno fue por tres años, a partir del 2000 es por seis años).

El Tribunal Superior de Justicia está compuesto de Magistrados propuestos por el Jefe del Distrito Federal y aprobados por la ARDF (órgano de elección directa por los ciudadanos del Distrito Federal). Procedimiento idéntico para los Magistrados de lo Contencioso Administrativo.

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, supervisión y vigilancia del Poder Judicial Local, dos de cuyos miembros son designados por la ARDF.

Los delegados políticos son nombrados por el Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la ARDF, debiendo ser ciudadanos del Distrito Federal con 30 años cumplidos.

Se establece en el Décimo Transitorio constitucional que a partir del 2000 la elección de los titulares de las demarcaciones del Distrito Federal será por voto directo, universal, libre y secreto.

Se conforma un Consejo de Ciudadanos en cada delegación política del Distrito Federal, donde sus miembros son electos por voto directo cada tres años, con atribuciones de supervisión y evaluación de Programas de prestación de servicios delegacionales, y están facultados también para ejercer funciones de gestoría, presentar denuncias ante las autoridades y recibir informes y quejas de los ciudadanos. Sin embargo, en la actualidad

ha desaparecido la figura de los Consejos Ciudadanos y la organización vecinal delegacional queda sin representación.

Con relación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en un principio este debía ser designado de entre los representantes populares del Distrito Federal (Senadores, Diputados o Asambleístas), del partido político que obtuviera la mayoría en la ARDF, pudiendo ser removido por el Senado, según las causas previstas en el Estatuto de Gobierno.

Con las reformas constitucionales de 1996, en el Séptimo Transitorio se establece que a partir de 1997 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal será electo por la vía directa, mediante el voto universal, libre y secreto de los ciudadanos del Distrito Federal.

A partir de las reformas y adiciones al Artículo 122 constitucional y con las reformas al Estatuto de Gobierno (de 1994 a 1999), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con atribuciones fundamentales para el gobierno local, dentro de las cuales destacan las siguientes: examinar y aprobar la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal, conocer la renuncia y aprobar las licencias del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, entre otras.

A su vez, la ALDF cuenta con atribuciones para ratificar la elección de los Delegados, legislar en materia de administración pública, recibir con presencia ante el pleno, informes de los altos servidores públicos locales, analizar los informes trimestrales que envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y comunicarse con órganos locales (Procuraduría de Justicia, Comisión de Derechos Humanos, etc.).

Cabe destacar que a partir de las reformas constitucionales de 1996, en los Octavo y Décimo Primero Transitorios constitucionales, la ALDF tiene la facultad para expedir la Ley Electoral del Distrito Federal a partir de 1998 y de legislar en materia civil y penal desde 1999.

En cuanto al Poder Judicial local, el nombramiento y competencia del Procurador General de Justicia del Distrito Federal es distinto, se suprime la facultad del Presidente de la República de nombrarlo y designarlo libremente, cediéndole al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la facultad de su nombramiento y remoción.

Una vez que es reformada y adicionada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir del 31 de diciembre de 1994, se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para la administración, vigilancia y disciplina de Tribunal Superior de Justicia.

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal son propuestos por el Jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa. En el nombramiento del Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, el Jefe de Gobierno propone a su titular al Presidente de la República para su ratificación, y en su caso, su remoción.

VII. LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL EN EL MARCO DE LA REFORMA POLÍTICA

La tendencia a la globalización, inserta a la capital del país en nuevos campos de la convivencia social, donde la democracia, el desarrollo tecnológico, la economía, el urbanismo, la demografía, entre otros, son aspectos que integran la visión contemporánea de las metrópolis.

El Distrito Federal es una de las ciudades más extensas y pobladas del mundo, es donde se concentran los poderes federales, donde emanan los proyectos de la nación, donde opera el sistema político mexicano, y donde se toman las grandes decisiones políticas del país; a su vez, es el núcleo industrial, financiero y cultural más importante de México.

Dentro de los aspectos que conforman la problemática de la ciudad de México durante el siglo XX, destacan las transformaciones poblacionales y físicas que se han orientado básicamente hacia la capacidad de respuesta de la demanda general, compuesta por una *mayor participación ciudadana y por la ampliación de los derechos ciudadanos de sus habitantes.*

La ciudad de México ha sufrido múltiples cambios, que van desde la fundación del México prehispánico y la estructura centralizada de un gobierno colonial, hasta la

conformación de los Supremos Poderes Federales (cuyos poderes se asentaron en el Distrito Federal) y su integración como el centro de unidad nacional.

Después que los Poderes Federales tuvieron una convivencia con las autoridades locales (un Gobernador del Distrito Federal y Ayuntamientos de elección popular directa), a partir de 1928, con la centralización del gobierno, fueron eliminados los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal para elegir a las autoridades. Desaparece la estructura municipal en 1929, y tarda más de medio siglo para que nuevamente se hicieran los reclamos referentes a los derechos ciudadanos.

A partir de la reforma política de 1977, se gesta una pluralidad en los foros de discusión y análisis, tanto en los gobiernos de los estados y en el ámbito federal, la cual tuvo como objetivo principal, “lograr una creciente participación política real que supone la *conurrencia de masas, grupos o individuos organizados en partidos políticos, donde la lucha se gestará en múltiples frentes, para desterrar reminiscencias y combatir resultados inconvenientes al desarrollo democrático de México*”¹²⁰.

Los fundamentos constitucionales de la reforma política de 1977 se basaron en las formas y características para que las organizaciones políticas (partidos políticos y asociaciones políticas) pudieran registrarse en los consecutivos procesos electorales, por

¹²⁰ Reyes Heróles, Jesús. *La Reforma Política y sus repercusiones en los estados*. México, Ed. Libros de México, Cuadernos INAP No. 18, 1979, págs. 13-14.

lo cual se formó un sistema electoral mixto que permitiera la existencia de representantes a la Cámara de Diputados por mayoría relativa y por representación proporcional.

Con ello se pretende que este sistema electoral abriera mayores posibilidades de representación a los partidos políticos existentes, ejemplo de ello fue la emisión de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (28 de diciembre de 1977) y la conformación de los colegios electorales (integrados por los representantes a la Cámara de Diputados). A su vez, lo que se conoce como los distritos electorales, “fueron diseñados con base en los datos del censo de población de 1970, y operaron a partir de 1979”¹²¹. El Distrito Federal cuenta a partir de entonces con 40 distritos electorales.

Mientras que la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, de 29 de diciembre de 1978, conserva la misma división política interna, introduciendo, al igual que modificaciones legales posteriores, algunos cambios para facilitar su administración de acuerdo con sus dimensiones y características actuales, sin cambios en el sistema de elección y de representación que emanaba de la Cámara de Diputados; y por otro lado, se dispone que los habitantes podrían participar en la revisión de los ordenamientos legales y los reglamentos por medio del *referéndum* y proponer leyes mediante la iniciativa popular.

¹²¹ Woldenberg, José. La Jornada. México, 27 de enero, 1996, pág. 5

Durante este período el Congreso de la Unión se encargó de cumplir las funciones legislativas y electorales en el ámbito nacional y para la capital, la figura del Consejo Consultivo para la ciudad se mantuvo dentro de la misma Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y se crearon las Juntas Locales de Vecinos y los Centros Urbanos Metropolitanos, integrados por los representantes de las colonias.

Dentro de este marco, también se llevaron a cabo las Consultas Populares, mediante las cuales el gobierno canalizó los planteamientos y propuestas, tanto del Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos como de las organizaciones no gubernamentales.

Con el terremoto de 1985 y de las elecciones locales y federales de 1988, que marcaron los ejes de la nueva cultura política mexicana, las fuerzas políticas que se conformaron y se aglutinaron alrededor de diversas propuestas contrarias a las políticas del gobierno en vigor, tuvieron por primera vez una fuerte presencia en el escenario político-electoral del Distrito Federal, con lo que se conforma una base social que sentó las bases para la cuestionabilidad de los procesos electorales y del papel de las autoridades del Distrito Federal.

Las elecciones federales de 1988, son consideradas las más competidas y cuestionadas de la historia de México. En el Distrito Federal hubo una considerable presencia de la

oposición, aunque no logró obtener la mayoría en los órganos de representación política (Congreso de la Unión y Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

7.1. Conformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la instauración de los Derechos Políticos en la Capital

La creación de un órgano de consulta y atención ciudadana que respondiera a las necesidades de los habitantes del Distrito Federal (sobre todo en lo referente a los derechos ciudadanos), y que confluyera en la autonomía plena de un gobierno local, fue el elemento que marcó la conformación de una organización electoral para la ciudad, al ser la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) la que se constituyera como Colegio Electoral para las elecciones del Distrito Federal en 1988 (siendo que a lo largo de la historia del Distrito Federal la Cámara de Diputados fue el órgano que calificó y dio validez a las elecciones de la capital) con la participación de la Comisión Federal Electoral.

Mediante las reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se constituye formalmente la ARDF como instrumento para responder a demandas específicas; la cual propicia con su creación un importante avance en la nueva configuración político-electoral, lo que posteriormente coadyuvaría en la efectiva organización y administración de las elecciones para la capital del país.

A partir de que la ARDF obtiene el carácter de órgano legislativo, ha venido integrando objetivos de gobierno para conformar y aplicar una función legislativa en el Distrito Federal en términos de lo que se establece en el Art. 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual redundará en la ampliación de sus atribuciones para su intervención directa en los destinos de la ciudad de México. Así mismo se conforma una nueva organización electoral de orden local, la que se circunscribe dentro de las características de un gobierno propio para la capital.

La acción concreta en términos de representación, fue la de dar paso a la elección de los representantes de la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante la expedición de un Decreto por el que se adiciona el Código Federal Electoral con un Libro Noveno, el cual hace referencia a la elección de este órgano de gobierno local¹²², así como a las atribuciones de la Comisión Local Electoral del Distrito Federal.

Con el universo de problemas y demandas que existen en la Ciudad de México, se hizo imperiosa la necesidad de ir conformando un sistema de justicia electoral para el Distrito Federal, que cumpliera con los requerimientos de credibilidad y legitimidad, es decir, contar con una mejor administración electoral para el Distrito Federal.

¹²² El Proyecto de Decreto para Adicionar un Libro Noveno al Código Federal Electoral, fue discutido y aprobado en la Cámara de Diputados el 8 de diciembre de 1987. Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1988.

Dentro de lo que se considera una nueva etapa de justicia electoral, se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral y lo que se conoce hasta ahora como la Comisión Federal Electoral, para la calificación de las elecciones federales¹²³, y posteriormente, para desparcializar a los órganos electorales y dotarlos de mayor autonomía.

Prueba de ello, fue la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, el cual fue integrado por la representación de los partidos políticos y la participación directa de los ciudadanos. Se estructuró de modo tal que su funcionamiento facilitaría una operación política que incorporara tanto a los partidos como a los ciudadanos.

En el Distrito Federal, se conformó una estructura electoral que encaja dentro de la organización distrital electoral vigente desde 1979, la cual se integró por 40 Consejos Distritales Electorales del Instituto Federal Electoral. Dicha estructura electoral, comenzó a operar propiamente en las elecciones de 1991.

A partir de los primeros meses de 1992, se planteó la importancia de que la población contara con el derecho de elegir a sus gobernantes, e instrumentar un *referéndum* para la consulta ciudadana, hasta llegar a acuerdos concretos. Tanto la sociedad organizada como los partidos políticos, anunciaron la necesidad de llevar a cabo una consulta ciudadana, para expresar dentro de un marco legal y de civilidad política los resultados de un examen

¹²³Ver la obra *Una Reforma Electoral para la Democracia*, del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, en su página 44.

relativo a la postura de los capitalinos en materia de derechos electorales y políticos en el Distrito Federal.

Como resultado de este proceso de consulta, se llevó a cabo un *Plebiscito* el 21 de marzo de 1992¹²⁴, donde el resultado fue la expresión del voto cívico a favor de la conformación de un congreso local y la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La inquietud ciudadana y de los partidos políticos en el Distrito Federal, marcada por dicha manifestación ciudadana, fue sin duda un cambio significativo que fortaleció las bases para la conformación de una organización electoral para el Distrito Federal, con el objetivo de garantizar elecciones transparentes, confiables y legítimas, con pleno derecho a la elección de sus representantes.

7.2. Elección de los Consejos Ciudadanos Delegacionales y la ciudadanización en el Distrito Federal

A partir de la estructura que se aplicó en el ámbito federal con la conformación del Consejo General del IFE, la Cámara de Diputados propuso a los consejeros ciudadanos que participaron, por primera vez, en las elecciones federales de 1994.

¹²⁴ En la elección de Consejeros Ciudadanos Delegacionales del 12 de noviembre de 1995, se registró un total de 1,112,610 votos, lo que equivale al 21.3% sobre la base del padrón electoral de 1995 (5,560,322 empadronados) y un índice de abstencionismo de 80%; mientras que en el Plebiscito del 21 de marzo de 1992, se registró un total de votos de 331,180, lo que equivale aproximadamente al 20% de la votación total según la lista nominal.

En el Distrito Federal, la elección e instalación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales (12 de noviembre de 1995), marcaron la pauta del proceso de ciudadanización de los órganos electorales del Distrito Federal, dentro del cual la intervención de los partidos políticos, dentro del Comité Central y los Comités Delegacionales, se basó en ser observadores con una participación con voz, pero sin voto, y la de los 6 comisionados ciudadanos con voz y voto.

De tal suerte que, tal y como lo marca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Artículos 123, 126) y en la Ley de Participación Ciudadana (Artículos 39, 40, 42, 43, 51, 55, 59 y 89), la organización de las elecciones de 1995 se caracterizó por la no-intervención de las autoridades más que como apoyo en la organización de las elecciones y en la instalación de los consejos ciudadanos delegacionales.

Dicha elección estuvo a cargo de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, órgano autónomo de carácter temporal que funcionó como Comité Central y Comités Delegacionales del Distrito Federal.

Se contó a partir de la elección de 1995, con una estructura electoral que abarcó las 16 delegaciones políticas “con un listado nominal de 5,439,687 empadronados, 365 áreas

vecinales y 10,227 casillas¹²⁵ que componen la estructura electoral del Distrito Federal para la elección de Consejeros Ciudadanos, lo cual se considera como un importante avance en la democracia de la capital, y como un proceso de elección con características distintas a las que se han realizado anteriormente en el Distrito Federal.

7.3. Consolidación de la Organización Electoral Local y Derechos Políticos plenos en el Distrito Federal

Como punto de partida, los cambios constitucionales que le dan forma a la Reforma Electoral (julio de 1996) y que habrán de regir los procesos electorales federales y del Distrito Federal a partir de 1997¹²⁶, se sustentan en primera instancia por el establecimiento de las bases constitucionales del sistema para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, así como para conformar un sistema de fiscalización y control de las finanzas de dichas organizaciones, y se plantea un profundo redimensionamiento al sistema de justicia electoral para que otorgue mayor eficacia y confiabilidad a los procesos electorales.

Con ello, se pretende conformar un sistema integral de justicia en materia electoral -el cual es de carácter inédito en nuestro orden jurídico- que genere los mecanismos para

¹²⁵ Tribunal Federal Electoral. Elección de Consejeros Ciudadanos, 12 de noviembre de 1992. México, TRIFE, 1996, pág. 1

¹²⁶ Las reformas en materia Electoral y del Distrito Federal que se mencionan, son las que se precisan en el Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución.

Dentro de este marco, se ha propuesto que el Tribunal Electoral se incorpore a la Suprema Corte de Justicia bajo una distribución de competencias constitucionales y legales que corresponden a nuestra tradición y evolución político-electoral.

Por otro lado, se elimina la calificación presidencial por la Cámara de Diputados erigida en el Colegio Electoral, para transferir dicha función al Tribunal Electoral; a su vez, disminuye de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que pueda tener un partido político; plantea que ningún partido político puede tener un número de diputados por ambos principios de elección cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados exceda el 8% el porcentaje de la votación emitida a su favor; y propone mantener el número de 128 senadores para la integración de ésta Cámara, de los cuales, en cada entidad federativa, dos serían electos según el principio de mayoría relativa y uno sería asignado a la primera minoría (en 1997 será uno más por el principio de representación proporcional)¹²⁷.

¹²⁷ Cabe señalar que estos Senadores no representan a las entidades federativas en particular.

En cuanto al Distrito Federal, se establecen las bases conforme a las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales, con lo cual se busca preservar la naturaleza jurídico-política del DF como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República.

Se establece también que la elección del Jefe de Gobierno del DF será por votación universal, libre, directa y secreta; que la ALDF reafirma su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales, por tal efecto se amplían sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local, tales como la electoral y la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo, entre otros; y el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, así como la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones.

En los Artículos Transitorios es donde se señala que la Asamblea Legislativa del DF tiene facultad para legislar en materia electoral a partir de 1998, en materia civil y penal a partir del 1o. de enero de 1999, y que habrá elección indirecta para las demarcaciones político-administrativas del DF en 1997 y directa a partir del año 2000.

7.4. Perspectiva: fundamentos de la organización electoral del D.F.

Habrá que determinar las fórmulas que concilien con la participación directa de los ciudadanos mediante una elección universal, libre y secreta, que acelere la consolidación de una organización electoral confiable que convalide el voto ciudadano y la representatividad de los candidatos que resulten electos.

La nueva organización electoral operará a partir de 1997, mediante una estructura que atienda la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de la Asamblea Legislativa y posiblemente la de los Consejos Ciudadanos Delegacionales; la cual también habrá de atender posteriormente la elección de los delegados políticos.

Como anteriormente se señala, con la ampliación de las facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se expedirá a partir de 1998 la primera Ley Electoral del Distrito Federal, que habrá de atender las nuevas modalidades de elección del Congreso de la Unión y la ALDF, ya que a partir de las elecciones de 1997 el Distrito Federal será representado en la Cámara de Diputados con 30 integrantes y en la Asamblea Legislativa con 40 diputados locales, misma elección que habrá de adecuarse a la nueva redistribución electoral, y posteriormente, a las denominadas demarcaciones del Distrito Federal.

Las reformas a la Carta Magna, al COFIPE y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aunado al papel que jugará la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, el Consejo General de IFE y el Tribunal Federal Electoral, serán el siguiente paso para la generación de cambios profundos en materia electoral local y federal, los cuales habrán de ser encauzados hacia nuevas vías de participación democrática y hacia la resolución de posibles controversias electorales.

Existe la conciencia de que la gravedad de los problemas de la Ciudad de México no se reducen a la relación gobernantes y gobernados, sino también en vías alternativas y costeables, para mejorar la calidad de los servicios públicos y la preservación de los recursos naturales, entre otros; sin embargo, los cambios que se vislumbran en la organización electoral del Distrito Federal, dan la posibilidad de que los habitantes de la capital accedan, mediante la elección de sus gobernantes y con el soporte de un sistema electoral confiable que cumpla con las necesidades de la metrópoli, aspirar a mejores condiciones de vida y a nuevos estados de convivencia política y social que coadyuven al desarrollo democrático de la ciudad de México.

Los funcionarios públicos serán designados por el voto popular, de tal forma que éstos tendrán el compromiso directo y fundamental, de responder a la demanda ciudadana responsablemente, con el peso específico que representa el voto de los capitalinos.

Por ello, tomando en cuenta que en el Estatuto de Gobierno se estipulan los ordenamientos básicos para un mejor gobierno para la capital, habrán de considerarse dentro del mismo, los lineamientos de la organización político-electoral, es decir, la manera en que serán administradas las elecciones de la ciudad.

Según lo marcan los cambios constitucionales de la Reforma Electoral (en particular en su artículo 122), para las elecciones de 1997 el Distrito Federal registrará impactos políticos y administrativos, que van de la elección directa de las autoridades hasta la reorganización electoral que modifica el comportamiento político y administrativo de las instituciones, y de la redistribución electoral basada en la nueva aritmética poblacional hasta la reconfiguración de las estrategias político-partidistas.

La vía de elección popular directa que se está configurando en el Distrito Federal para determinar la titularidad de varios órganos de gobierno con atribuciones administrativas, implica que se expida una Ley Electoral, y que el COFIPE deje de ser el instrumento legal aplicable después de los procesos electorales del año 2000.

Es así como el Distrito Federal contará con su propia estructura de organización electoral, con características similares a las que funcionan en los Estados (se celebran convenios con el IFE, para utilizar los apoyos orgánicos y los insumos documentales del Registro Federal Electoral, entre otros aspectos), donde la elección es realizada por un órgano electoral local

que está facultado para hacer la asignación de las representaciones locales y por un sistema de medios de impugnación que siga el modelo federal, pero con órganos propios y exclusivos de carácter local.

En las elecciones de 1997, la organización político-electoral del Distrito Federal seguirá siendo considerada de naturaleza federal, regida por el COFIPE y establecida a través de la estructura del IFE, por lo que el Distrito Federal no contará plenamente con una organización electoral propia y diferenciada.

Para las elecciones del año 2000, y con la expedición de la Ley Electoral del Distrito Federal, se podrá considerar que el Distrito Federal empieza a definirse con una organización electoral autónoma, sin que por ello, deje de formar parte del ámbito político de la Federación.

VIII. LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL D.F.

En un enfoque de eficiencia y de modernidad, la planeación democrática ocupa un lugar preponderante en el presente y futuro de la Ciudad de México, por lo que la perspectiva del crecimiento desordenado y poco planificado que padece esta ciudad capital implica, en buena medida, establecer desde hoy las bases de un desarrollo metropolitano congruente con las necesidades elementales de sus habitantes, que en el mediano y largo plazos se traduzca en un concepto integral de descentralización de responsabilidades compartidas y de eficacia en la planeación, asignación y aplicación de los recursos.

Pensar la Ciudad del Futuro implica, en lo sustancial, construir una nueva filosofía de gobierno, de trabajo corresponsable con la ciudadanía, que permitan coordinar esfuerzos y establecer lazos efectivos de concertación intergubernamental, tanto con las dependencias del Ejecutivo Federal como con las diferentes entidades limítrofes.

Por diversas circunstancias, el Distrito Federal vive un rezago considerable en materia de la planeación democrática, que va de la desarticulación de los planes y proyectos metropolitanos a la falta de conocimiento y aplicación de las leyes que rigen la acción gubernamental, hasta la imposibilidad de que los diversos sectores sociales participen directamente en la planeación del desarrollo de la ciudad capital.

En su primera Legislatura, la Asamblea Legislativa presentó diversas iniciativas y sendas propuestas que buscaron hacer efectiva "la planeación del desarrollo integral para el Distrito Federal"¹²⁸, tal y como lo establecen el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; sin embargo, estos esfuerzos han quedado trancos debido a las contradicciones en que cae la normatividad reglamentaria del Distrito Federal, hasta hoy vigentes.

Debido a ello, resulta imperativo establecer e instrumentar cuanto antes las bases de una "reestructuración progresiva del marco jurídico de la ciudad", que permita establecer un horizonte de cambio estructural y alcanzar la construcción de una ciudad justa, participativa y democrática, con un sistema jurídico, administrativo e institucional claro y efectivo en materia de planeación democrática.

Para ello, la planeación democrática en el Distrito Federal requiere asumir un nuevo impulso insitucional y jurídico, por lo que habrán de subsanarse lagunas jurídicas y debilidades orgánicas que se presentan en las diversas disposiciones secundarias que regulan hoy el funcionamiento de la administración pública local.

El presente capítulo es un intento inicial por identificar los orígenes y retos de la planeación democrática en el Distrito Federal, toda vez que en su etapa de

¹²⁸ Como ya se señaló con antelación, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal fue aprobada por la ALDF y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de enero de 2000.

recomposición y ante el proceso de transformación por el que atraviesa el Gobierno del Distrito Federal, puede significar un detonador de cambio democrático, enmarcando un proceso de articulación institucional entre los órganos centrales, las demarcaciones territoriales y las propias comunidades locales.

Desde el punto de vista metodológico, el presente análisis se compone de cuatro grandes agregados. En primer lugar, se consideró pertinente valorar el esfuerzo gubernamental que se ha adoptado para la planeación del desarrollo a lo largo de estos años, básicamente enfocado a los diferentes ejercicios que el DDF realizó hasta antes de la reforma de noviembre de 1996, mismo que fue encabezado a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE) y que, debido a su naturaleza jurídica, se caracterizó por la centralización y dependencia en la toma de decisiones y en las directrices administrativas marcadas por el Ejecutivo Federal.

Después de perfilar los antecedentes históricos del COPLADE, en un segundo apartado, en el análisis se expone una breve sección dedicada a delimitar los diferentes elementos jurídicos en que se apoya el funcionamiento de la Coordinación General de Planeación para el Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, para que se realice a través de un tercer apartado un diagnóstico de la planeación democrática en el Distrito Federal en materia jurídico-administrativa.

Con el cuarto apartado el estudio delinea algunas tendencias futuras de desarrollo a través de la construcción de un *Escenario Probable*, y se afirma la necesidad de ajustar las atribuciones y marco jurídico del COPLADE en el contexto de la Reforma Política del Distrito Federal.

Finalmente, en un quinto apartado se concluye en la necesidad de visualizar un proyecto que incorpore a la gestión pública hacia los procesos administrativos y jurídicos que se apegue a los principios de descentralización, eficacia y corresponsabilidad en la elaboración e instrumentación de las políticas públicas democráticas del Gobierno del Distrito Federal.

8.1.- Antecedentes de la Planeación Democrática

Desde su creación, en octubre 27 de 1983, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE) se instituye como órgano de apoyo para la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de programas de desarrollo del Distrito Federal, propiciando la participación y colaboración de diversos sectores de la sociedad en las tareas de gobierno, así como formular los planes y los programas que permitan dar

cauce a las demandas sociales para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México¹²⁹.

Con anterioridad a las reformas promovidas a los artículos 44 y 122 constitucionales, realizadas el 22 de agosto de 1996, el entonces Departamento del Distrito Federal era una dependencia más del titular del Poder Ejecutivo Federal, ello en consecuencia del cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución General de la República referente a la integración de la Administración Pública Federal; misma que enfatizaba un carácter centralizador y de alta dependencia con respecto a los lineamientos emitidos por el Presidente de la República, afectando los márgenes de autonomía y de planeación integral del COPLADE.

Asimismo, según lo marca el Reglamento Interno en su ámbito de acción federal¹³⁰, el COPLADE tenía como funciones las de recoger las demandas de la población en la formulación de programas de inversión, sugerir programas y acciones con los gobiernos de los estados vecinos, apoyar la participación de los sectores de la sociedad en el diseño y la ejecución de programas, así como propiciar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal del Distrito Federal, fungiendo así como

¹²⁹ En este sentido, se toma como base el Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Distrito Federal, publicado el 27 de octubre de 1983.

¹³⁰ El Reglamento Interno del COPLADE del Distrito Federal, se publicó el 6 de enero de 1984.

órgano de consulta del Departamento del Distrito Federal¹³¹ y de otras dependencias de la Administración Pública en materia de planeación del desarrollo de la capital del país.¹³²

Dentro de su ámbito federal, las funciones antes señaladas atendían en lo fundamental tanto a la zona metropolitana como a las 16 delegaciones políticas que componen al Distrito Federal. Su cercanía con el Poder Ejecutivo Federal limitaba las capacidades del COPLADE así como de las tareas de planeación efectuadas a cargo de los órganos desconcentrados delegacionales. Su modelo piramidal y sectorial respondía a la lógica centralista, poco efectiva para las tareas que hoy demanda un gobierno de elección directa, de distinta naturaleza, que hoy debe cumplir nuevas exigencias y resolver tareas institucionales de nuevo tipo.

8.2. Diagnóstico

Con la reforma constitucional de 1996 fue derogada la fracción VI del Artículo 73 (en la que el Congreso de la Unión contaba la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, exceptuando lo relativo a la aprobación del presupuesto de egresos y miscelánea fiscal), trasladado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal las atribuciones para

¹³¹ El Departamento del Distrito Federal es una dependencia del Ejecutivo Federal, según lo establece el Artículo 89 Constitucional y la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hasta diciembre de 1997.

¹³² Diario Oficial de la Federación. Artículo 1o. de Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal. México, viernes 6 de enero de 1984, pág. 1

"legislar en materia de planeación del desarrollo..."¹³³; misma que se invoca a través del Proyecto de Dictamen de la Iniciativa de la Ley de Planeación del Distrito Federal, promovida ante ese órgano legislativo el 24 de noviembre de 1998.

Con la facultad que le confiere el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para "formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal", remitiéndolas al Jefe del Distrito Federal para su examen y opinión¹³⁴, queda aún acotada la posibilidad de que las demarcaciones territoriales pasen de una simple desconcentración de funciones administrativas al ejercicio de deliberación y de responsabilidad plena a través de la planeación de su propio desarrollo, ya que éstas quedan disminuidas a lo que establece la Base Tercera del Artículo 122 constitucional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal¹³⁵, plantea a través de su Artículo 5º que "las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada, desconcentrada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades determine el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y las que establezca el Jefe del Distrito Federal"; ello obedece a la necesidad de establecer

¹³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 122, Base Primera, Fracción V, inciso j.

¹³⁴ Ver el Artículo 42, fracciones V y IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

¹³⁵ El documento oficial que se conoce como Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal fue publicada por la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1994.

desarrollos comunitarios integrales y a la exigencia por descentralizar gradualmente la administración del gobierno de la Ciudad de México hacia las demarcaciones territoriales.

Una vez que se reforma el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en noviembre de 1997, se establece que entre las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal está la de formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal¹³⁶, misma que se aplica a la Asamblea Legislativa para formular en este sentido las observaciones que considere pertinentes; en el caso de las demarcaciones territoriales no existe propiamente alguna disposición jurídica que determine su participación e injerencia directa en este rubro, ya que en el Artículo 118 fracción I se señala que "para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberá tomarse en cuenta las materias tales como la Planeación del Desarrollo"¹³⁷, quedando supeditada esta disposición a las Leyes y sistemas de dirección que la Asamblea Legislativa determine.

Los canales institucionales para estimular la participación ciudadana en materia de planeación democrática, según lo estipulado por el Artículo 10 Fracción VII de la Ley de Participación Ciudadana¹³⁸, carecen de definición y competencia expresa, ya que las delegaciones tienen que resolver directamente todos los problemas en el área geográfica de su competencia y así participar en la definición de las políticas generales que

¹³⁶ Artículo 67 Fracción 16 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

¹³⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. México, Editorial Porrúa, 1997, pág. 48

¹³⁸ La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal a la que se invoca, se expidió el 26 de noviembre de 1998.

determine el Gobierno del Distrito Federal, por lo que se requiere de mayor impulso y estrecha vinculación entre los órganos de competencia, tales como el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y del fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y de comunicación entre los órganos de gobierno y los habitantes del Distrito Federal¹³⁹.

8.3. Un sistema integral de Planeación Democrática para el D.F.

El COPLADE para el Distrito Federal nace bajo la lógica centralista del gobierno federal. Ahora se requiere de una revisión profunda en su estructura y contenidos para adecuarse a las nuevas necesidades de la Ciudad de México, atendiendo a la perspectiva de un régimen democrático que organice la vida de la Ciudad de México igualando las condiciones sociales, culturales y materiales en beneficio de sus habitantes.

En tanto el COPLADE del Distrito Federal permanezca como órgano de apoyo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, requerirá fortalecer sus mecanismos de coordinación y

¹³⁹ El Artículo 37 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece que "no podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias: Tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal; Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal; y Las demás que determinen las leyes"; mientras que el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal del 11 de agosto de 1999, señala en su Artículo 15 Fracción X que el Jefe de Gobierno tendrá como atribución indelegable la de autorizar las políticas en materia de planeación".

de consulta a través de un nuevo marco legal y una estructura de organización más dinámica y adecuada a los nuevos tiempos.

Independientemente de los esquemas normativos que se diseñen para su mejor funcionamiento y operación, el COPLADE deberá atender por un lado los criterios de planeación democrática desde la perspectiva de la descentralización, y en concordancia con la creciente participación ciudadana, alentar la participación efectiva de los diferentes sectores sociales; por otro lado, habrá de conformarse como un órgano autónomo con atribuciones que le permitan coordinar y establecer la unidad en los criterios a través de las políticas de gobierno que genere cada territorio, y en su caso cada comunidad.

En la medida que el COPLADE del Distrito Federal advierta la necesidad de coordinar las acciones y ejecución de las políticas locales, habrá de establecerse la necesidad de conformar un órgano que permita impulsar el diseño y la ejecución de la planeación democrática por regiones y por caso específico, ya que por la problemática que atraviesa la Ciudad de México ha carecido de ella, y más aún se ha quedado con el paso de los años en un rezago que no le permite incorporarse plenamente a los nuevos cambios económicos, sociales y políticos del entorno nacional e internacional.

En caso de tender hacia la autonomía plena del Distrito Federal, este órgano de apoyo tenderá a transformarse considerablemente en la medida que fije sus objetivos

directamente hacia las demarcaciones territoriales y particularmente hacia el nuevo tejido social.

Este organismo conjunta los esfuerzos y prioridades de participación de la población, privilegiando así la planeación y la movilización de los sectores público y privado, y orientando los esfuerzos de cambio territorialmente; por lo anterior se hace indispensable promover un conjunto de reformas legales y administrativas que permitan diseñar, dentro de un proceso profundo de descentralización, el incremento de las facultades de los órganos de gobierno locales y de la participación social en la toma de decisiones de los programas de gobierno, que van de las demarcaciones territoriales al entorno metropolitano del Distrito Federal.

Para el logro de estos objetivos, se plantean las siguientes consideraciones, base de transformación de la COPLADE del Distrito Federal.

8.3.1. Corto plazo

1. Asumir las tareas de planeación, seguimiento y evaluación que redimensione y democratice el papel de la COPLADE en el marco de coordinación de la administración pública local y de relaciones intergubernamentales sostenidas con los gobiernos estatales colindantes.

2. Plantear su transformación sustantiva, orientándola a la lógica de la estructura metropolitana, explorando y modificando las lagunas normativas existentes y las responsabilidades limitativas de las delegaciones.
3. Fortalecer sus mecanismos de coordinación y de consulta a través de un nuevo marco legal y de una estructura de organización más dinámica y adecuada a los nuevos tiempos.
4. Atender los criterios de la planeación democrática en concordancia con la creciente participación ciudadana, conformando al COPLADE como un órgano autónomo con atribuciones de coordinación para establecer la unidad de criterios en las políticas públicas que generen las demarcaciones territoriales y las comunidades locales.
5. Coordinar las acciones y ejecución de las políticas públicas locales, conformando un organismo que impulse el diseño y la ejecución de la planeación democrática por regiones y por caso específico, ya que por la problemática que atraviesa la Ciudad de México, existe un rezago en su incorporación plena a los cambios económicos, sociales y políticos de su entorno.

8.3.2. Mediano plazo

6. Integrar la estructura que compone al COPLADE, al gobierno territorial de las demarcaciones, a efecto de atender directamente las demandas de la población y de establecer las bases de una participación ciudadana integral y más democrática.
7. Fijar sus objetivos directamente hacia las demarcaciones territoriales, y particularmente hacia el nuevo tejido social, creando la estructura que prevalece de los COPLADE estatales bajo criterios más flexibles e innovadores. En este sentido, se pretende alentar la participación más amplia de los sectores sociales y de la ciudadanía en la elaboración del Plan de desarrollo del Distrito Federal y el que respecta a cada una de las demarcaciones territoriales.
8. Ampliar y precisar los contenidos de la Base Tercera del Artículo 122 constitucional, a efecto de establecer los ejes jurídico-administrativos e institucionales para que las demarcaciones territoriales tengan la facultad de formular la planeación del desarrollo de su localidad, mediante propuestas de reforma a la Asamblea Legislativa para su análisis y discusión.
9. Revisar los contenidos de la Ley de Planeación del Gobierno Federal, publicada el 29 de diciembre de 1982, particularmente los Artículos 9º y 21, a efecto de ampliar las

atribuciones del Gobierno del Distrito Federal en materia de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. Habrá que considerar, como ya se señaló, que en los estados de la República el COPLADE estatal es el encargado de formular el Plan Estatal de Desarrollo.

10. Especificar en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (del Artículo 8° al Artículo 24) la estructura y funcionamiento del COPLADE del Distrito Federal, señalando los rubros que abarca tanto el Comité de Planeación del Desarrollo Delegacional como los subcomités, desglosando las actividades rectoras y prioritarias de la Planeación Democrática del Distrito Federal (Seguridad Pública, Transporte, Cultura, Educación, Turismo, Desarrollo Económico, Ecología, Salud, entre otros).

11. Reformar los contenidos de la Ley Orgánica de la Administración Pública en materia de organización territorial del Distrito Federal, considerando la posibilidad de modificar la figura de las delegaciones de órganos desconcentrados a órganos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal, otorgándoles facultades plenas en su carácter de demarcaciones territoriales (según lo establece el Artículo 122 constitucional), pero creando un sistema de contrapeso dentro de las mismas para el control y evaluación de las políticas públicas locales. En este sentido habrá que revisar y modificar en lo fundamental el Capítulo III, Artículos 36, 37 y diversas fracciones del Artículo 39 contenidos en dicha disposición jurídica.

12. Incorporar la figura del COPLADE del Distrito Federal en las demarcaciones territoriales (simular a los COPLADEMUNS), tomando como base fundamental los contenidos del Artículo 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que las materias que se establecen en sus fracciones son las que habrán de considerarse como actividades rectoras de dicho organismo.

13. Impulsar una Consulta Pública Local, en congruencia con el Artículo 8° fracción V y el Artículo 10 fracciones IV y V de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, donde se informe a la ciudadanía de la importancia de los cambios sustanciales previstos para el COPLADE, aún considerando la reciente creación de los Consejos Vecinales del Distrito Federal y la conformación de organizaciones de representación emergentes.

IX. PROPUESTA DE AGENDA PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

El escenario nacional actual, caracterizado por vertiginosos cambios sociales y políticos ha significado para el Distrito Federal la posibilidad de redefinir su perfil y vocación de renovación. En esta época donde se privilegia la vigilancia ciudadana y el refrendo a las instituciones de representación política de la ciudad, implica superar en un breve período las insuficiencias de los esquemas referentes a la gobernabilidad, los derechos políticos y la participación ciudadana.

En menos de una década, el Distrito Federal ha sufrido las transformaciones más significativas de su historia en materia de representación política y de participación ciudadana. Las expresiones políticas, sociales e ideológicas que albergan en la ciudad, son muy amplias y diversas, por lo que la gestión pública de la Ciudad de México requiere de una urgente y profunda renovación.

El reto derivado de la existencia de un órgano de representación política más acabado, como lo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal¹⁴⁰, ha permitido desarrollar la capacidad de visualizar un futuro mejor, incorporando dentro del ideario colectivo la aspiración por una ciudad más próspera, capaz de ofrecer una vida mejor a los habitantes

¹⁴⁰ Conformada mediante el Decreto Promulgatorio del 10 de agosto de 1987 y elevada a órgano de gobierno legislativo local mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

de esta gran urbe. Por ello, su presencia en la estructura de gobierno local ha investido en la alternancia la legalidad y la legitimidad de las instituciones de representación política del Distrito Federal

Con las reformas constitucionales del 25 de octubre de 1993 se logra un avance sustancial en el régimen jurídico-político del Distrito Federal. Ellas dieron origen al establecimiento de un cuerpo normativo propio de la capital, conocido como Estatuto de Gobierno de Distrito Federal, que como instrumento jurídico para la transformación de sus órganos de gobierno, permite en todo momento la coexistencia con los poderes federales en un mismo ámbito geográfico.

Hasta antes de estas reformas constitucionales, el gobierno del Distrito Federal no contaba con la facultad para darse sus propias leyes, a diferencia de lo que sucede con el resto de las entidades federativas, toda vez que el Congreso de la Unión hacía las veces de legislatura federal y local.

Por consiguiente, el 5 de julio de 1993 es enviada al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para reformar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que fue aprobada y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre del mismo año¹⁴¹.

¹⁴¹ Diario Oficial de la Federación. Decreto promulgatorio del 26 de julio de 1994.

Con esta reforma el gobierno del Distrito Federal ya no se deposita exclusivamente en el Presidente de la República, sino en los poderes de la Unión que lo ejercen por sí y a través de los órganos locales de gobierno, tales como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

9.1. Alcances del proceso de cambio democrático

Para el tema que nos motiva, en el presente capítulo se entiende a la Reforma Política como el proceso de transición de una estructura político-administrativa centralizada y de escasa participación ciudadana a un sistema de gobierno descentralizado y con facultades y derechos políticos plenos.

Este período de cambio y de transformaciones, sobrepasa el marco de referencia meramente electoral, para insertarse en un marco de nuevas formas de organización política y de participación ciudadana, lo que plantea diversas alternativas para garantizar la estabilidad social y el fortalecimiento de la vida democrática de la capital del país.

Existen dos vertientes que ocupan un proceso de Reforma Política¹⁴²: una eminentemente política, donde los partidos políticos y los cuerpos legislativos tanto locales como federales tienen un papel preponderante en las acciones de gobierno; y otra de carácter administrativo, donde el gobierno busca eficientar y reorganizar su papel a través de instrumentos jurídicos actualizados, de una estructura acorde a las necesidades de cada región o zona, y de cuerpos especializados que atiendan de manera directa problemas específicos.

La demanda general por transformar y mejorar las condiciones de vida de los capitalinos, deriva de un cambio significativo en sus expectativas, que va de la pronta atención a las demandas ciudadanas hasta la ampliación total de sus derechos políticos. En este sentido, la reflexión en torno al proceso de Reforma Política del Distrito Federal (1993, 1996 y 1999), es el punto de partida para fijar las directrices que planteen una transformación política y estructural en todos los ámbitos de la vida pública de la Ciudad de México.

¹⁴² Como lo señala Amitai Etzioni en su obra *Los Cambios Sociales*, la iniciación o causa de un proceso de Reforma "es en gran medida una respuesta a la presencia de algún grado de desorganización social, causado ya interna, ya externamente. Esto no es sino otro modo de decir que las tensiones en un sistema social exigen nuevos reajustes. Por ello, el proceso de Reforma Política se determina por la fuerza de iniciativa humana para inferir en el curso del cambio social. Sin embargo, lo que establece propiamente sus contenidos es la respuesta ante una problemática social y política determinada bajo un esquema de innovación, de técnica y de diseño institucional, que por la naturaleza de la problemática establece el *arreglo político* que orienta el destino y la planeación de las instituciones existentes, y siendo el caso, en la construcción de nuevas instituciones que compaginen y sean congruentes con los componentes del cambio social y el ambiente político de una nación.

Los objetivos fundamentales de este proceso de cambio, han significado alterar la estructura de decisiones en la Ciudad de México y restaurar los derechos políticos de sus habitantes, como es la elección de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como establecer la autonomía a las autoridades delegacionales a través de la elección directa en cada demarcación territorial. Sumado a ello, con la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana y el Código Electoral del Distrito Federal, se han fortalecido las bases jurídicas y políticas de una nueva convivencia social y se han fijado las directrices de un auténtico gobierno local cada vez más cercano a las aspiraciones democráticas de los habitantes de esta gran metrópoli.

9.2. El Artículo 122 Constitucional como vértice de la Reforma Política

Como ya se señaló, la reforma política en el ámbito del Distrito Federal implica alterar la estructura de decisiones en la Ciudad de México, es decir, limitar una de las facultades constitucionales delegadas al Ejecutivo: la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Con ello, se tiene como objetivo fundamental la plena restauración de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, como es la elección directa del Jefe de Gobierno, de

los diputados locales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y de los Jefes Delegacionales en las demarcaciones territoriales que componen el Distrito Federal.

Como punto de arranque de la Reforma Política de 1993, se plantearon las variables que harían transitar a la Ciudad de México de un gobierno con facultades limitadas, escasos derechos políticos y limitada participación ciudadana, a un gobierno con facultades plenas con altos índices de participación social y con un sistema electoral confiable.

En este período de la *Reforma Política del Distrito Federal* se distinguieron aspectos tales como “alcanzar el adecuado equilibrio constitucional de facultades, garantizando la soberanía plena de los poderes de la Unión y, a la vez, los derechos democráticos de los habitantes de la Ciudad de México; que la Asamblea pase a ser el órgano local de representación política, facultada como órgano legislativo; que el Congreso de la Unión dicte un Estatuto especial que consolide la democracia representativa; reconozca derechos ciudadanos locales para los habitantes de la ciudad; un Estatuto que establezca con claridad las competencias propias de la ciudad respecto a las competencias de los Poderes federales, así como los derechos y obligaciones de los habitantes de la ciudad de México; avanzar en las diversas formas de representación democrática, estableciendo Consejos Ciudadanos electos, que garanticen la representatividad de la comunidad; ampliar la autonomía de las delegaciones, mediante una descentralización mayor de funciones y que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal participe en su

ratificación; Encauzar la reorganización de la administración pública, para aumentar la descentralización en la toma de decisiones, la evaluación de la administración por sus resultados, la introducción de técnicas modernas de gestión; el establecimiento de un servicio civil de carrera que garantice la eficacia y la atención técnica en el funcionamiento de los servicios públicos; y por último dar paso a la elección del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.¹⁴³

Una vez que fue discutido y aprobado el proyecto de Reforma Política del Distrito Federal el 26 de octubre de 1993, se observan cambios y adiciones jurídico-constitucionales al Poder Ejecutivo, ya que el Presidente de la República está facultado para intervenir en la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Dicha facultad se sustenta en el artículo 122 constitucional fracción VI inciso a), donde el Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Integrantes de la ARDF, que pertenezca al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría en dicho órgano. El nombramiento será sometido a la ratificación de la ARDF, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo.¹⁴⁴

¹⁴³ Propuesta para la Reforma Política del Distrito Federal presentada ante el pleno del la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal en abril de 1993.

¹⁴⁴ En los contenidos de la Reforma Política del Distrito Federal destacan tres aspectos fundamentales que fueron los que marcaron el inicio de este proceso de cambio, a saber: la elección del Jefe del Distrito Federal, la conformación de un Congreso Local y la instauración del Estado 32 de la República.

Dentro de esta etapa de la reforma política se sustentan fundamentalmente las disposiciones constitucionales que habrán de acotar la influencia del Presidente de la República en el gobierno del Distrito Federal. Los artículos constitucionales que afectan a las funciones del Ejecutivo Federal son las siguientes:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción VI- Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.¹⁴⁵

Art. 122.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta constitución.

Fracción II Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución; b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito federal del Procurador General de Justicia; c) El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del

¹⁴⁵ Modificación constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

D.F., las atribuciones de dirección en materia de seguridad pública; e) Iniciar leyes y decretos ante la ARDF.

La reforma política de 1993 significó cambios considerables en la estructura del gobierno del Distrito Federal, como es el caso de la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde se le asignaron a este órgano atribuciones que redundaron en la expedición de su Ley Orgánica que enviaría al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Ejecutivo para su sola publicación, la revisión anual y en su caso la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como formular también su proyecto de presupuesto que incorporaría el Jefe de Gobierno del Distrito Federal al proyecto de Presupuesto de Egresos, y la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, determinando en su caso, las responsabilidades a que hubiese lugar de acuerdo con la ley aplicable; así como la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y legislar en el ámbito local en los términos del Estatuto de Gobierno sobre las materias previstas en la propia Constitución. “En cuanto a la función legislativa de dicho órgano, podrían iniciar leyes y decretos sus miembros, el presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, reservándose a este último la formulación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos”¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Diario Oficial de la Federación. Decreto promulgatorio del 23 de agosto de 1993, Fracción III del Artículo 122 constitucional.

Las reformas a la Constitución referentes al Jefe de Gobierno del Distrito Federal se circunscriben dentro de la visión de un gobierno propio para la ciudad de México, los que se estipulan en el Art. 122 Fracción IV (incisos a, b, c y d) y que contempla sus atribuciones dentro del gobierno de la capital.

Aspectos importantes respecto a éste órgano de gobierno fueron la incorporación al texto constitucional el tiempo que duraría el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el cargo, que sería hasta 6 años; previo su falta temporal y lo relativo al funcionario sustituto; la prohibición de la reelección, haciéndolo responsable ante el Congreso de la Unión por las violaciones a la ley del ámbito local, así como del manejo de fondos y recursos públicos; y la determinación que hace referencia a que este podría ser removido por el Senado o por la Comisión Permanente por causas graves.

9.3. Los preceptos de la elección local del Distrito Federal

En esta etapa de la Reforma Política, se establecen las bases en las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales, por lo que se preserva la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República, y a diferencia de lo que se establece en la Reforma Política de

1993, la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal será por votación universal, libre, directa y secreta.

En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se reafirma su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales; para tal efecto, se amplían sus atribuciones de legislar en materia del Distrito Federal, tales como la electoral, civil y penal; a su vez, se le confiere la atribución de ratificar la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal¹⁴⁷.

Con relación a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, se considera el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones a partir del año 2000.¹⁴⁸

Con ello se reforma el artículo 122 constitucional (Base Primera, Base Segunda, Base Tercera, Base Cuarta y Base Quinta), donde se establecen 13 Artículos Transitorios, de entre los cuales destaca que la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

¹⁴⁷ Considerando el Dictamen aprobado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Distrito Federal de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura el 11 de diciembre de 2001, de ser aprobado la ALDF estará facultada para expedir por primera vez el "Estatuto Constitucional del Distrito Federal" conforme se establecen su Quinto Transitorio.

¹⁴⁸ A partir de 1994 se consideró la posibilidad de ampliar en número la estructura delegacional, para lo cual se presentaron diversas propuestas que remarcaron la necesidad de atender la problemática local considerando el comportamiento social de cada región más que por la composición política y estructura administrativa.

para legislar en materia electoral, civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor a partir del 1o. de enero de 1999.

Es así como se establece en la reforma política del Distrito Federal de 1996 que el gobierno de la capital está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, y que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia¹⁴⁹.

Dentro del marco que establece fundamentalmente el Artículo 122 constitucional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra con el número de diputados según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalen la Constitución y el Estatuto de Gobierno; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública del Distrito Federal y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta a partir de 1997; mientras que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

En consecuencia, y por lo que se establece en las disposiciones del Artículo 122 constitucional, el Distrito Federal seguirá siendo la capital del país y sede de los Poderes

¹⁴⁹ Asimismo, con la reforma de 1996, se deroga la Fracción VI del Artículo 73 constitucional.

de la Unión, mismos que contarán con las atribuciones que la Constitución les confiere, mientras que su gobierno local estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local.¹⁵⁰

En cuanto al Congreso de la Unión, este se encuentra facultado para expedir las Leyes o decretos para asegurar el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a los Poderes Federales. Para el caso de la Cámara de Diputados, esta mantiene todavía la atribución correspondiente a la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, con la próxima reforma constitucional que está en proceso de aprobación, se apunta a que sea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la que expida el “Estatuto Constitucional del Distrito Federal”¹⁵¹.

En lo que respecta al titular del órgano ejecutivo del Distrito Federal, a quien se denomina “Jefe de Gobierno”, a partir de 1997 es electo por votación universal, libre, directa y secreta por tres años de ejercicio, estableciéndose así el principio de no-reelección en términos absolutos. Con la elección del año 2 000, su ejercicio de gobierno será de seis años¹⁵².

¹⁵⁰ En su Artículo 44 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵¹ Ver Proyecto de Decreto que aprobó en esta materia la Cámara de Diputados el viernes 14 de diciembre de 2001.

¹⁵² Op.Cit. Séptimo Transitorio.

Cabe destacar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la facultad de promover e impulsar juicio político o declaración de procedencia ante el Congreso de la Unión, contra el Jefe de Gobierno y los demás servidores públicos del Distrito Federal que se mencionan en el Título Cuarto constitucional. Asimismo, expedirá la Ley Electoral del Distrito Federal a partir de 1998, ratificará los nombramientos que haga el Jefe de Gobierno del Procurador de Justicia del Distrito Federal y de los Magistrados de lo Contencioso Administrativo, y designará, dentro de la terna que formule el Jefe de Gobierno, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

9.4. Los imperativos de la Agenda

1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal transita de una instancia deliberativa y de representación con facultades limitadas, a un órgano legislativo local con facultades plenas.
2. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fortalece la visión de un Gobierno propio y representativo para la capital, ya que con esta disposición jurídica se determina la *distribución de competencias* entre los poderes locales y federales, modificando la personalidad del gobierno local bajo el enfoque jurídico para la instauración del Estatuto Constitucional del Distrito Federal.

3. Desde sus orígenes, el referente del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, marca las facultades *limitativas* de la Asamblea Legislativa y la preeminencia del ámbito federal, por lo que se ha hecho un imperativo el establecimiento de un Congreso Local del Distrito Federal con facultades plenas.

4. La contradicción jurídica entre el sistema federal y las autonomías locales, la creciente problemática de la ciudad capital como responsabilidad superior y el servicio civil de carrera como factor dinámico de la nueva configuración territorial, son argumentaciones que deben atenderse en la cuarta etapa de la reforma política.

5. El proceso de Reforma Política del Distrito Federal aún no se agota, por el contrario, es necesario reabrir la discusión de los temas que comprenden la problemática de la Ciudad de México, como es el caso de la estructura vecinal y el redimensionamiento delegacional, entre otros.

6. Los factores de deliberación y de negociación que comprenden el proceso de reforma política, no pueden quedar sujetos a designios meramente electorales y de orden político. Por lo que se debe adecuar una Reforma Administrativa de largo alcance que induzca el avance democrático.

7. El resultado electoral del año 2000 es el *detonador* del proceso de negociación y de transformación de la vida política del Distrito Federal, ya que la alternancia política establece las bases de nuevos actores y esquemas de convivencia social y política, pero este debe significar el punto de partida de una *Reforma Democrática*.
8. El sistema de profesionalización del servicio público, el fortalecimiento de la estructura vecinal, la autonomía plena del gobierno local, el desarrollo metropolitano jurisdiccional, la instauración de una entidad federativa con facultades plenas, son puntos de *Agenda* para extender el proceso de reforma política del Distrito Federal.
9. En este escenario de cambios inaplazables, el rumbo que determina el *proceso* de reforma política, es hacia la elevación del Distrito Federal a una entidad federativa autónoma, por lo que habrá de considerar su categoría de asiento de los Poderes Federales y la configuración jurídico-administrativa de la capital, entre otros aspectos.
10. En la medida que el proceso de reforma política avance, el Distrito Federal tenderá a consolidarse como una *entidad federativa autónoma* sin perder de vista los postulados constitucionales que se establecen en el articulado relacionado con las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, principalmente.

CONCLUSIÓN

El tema del presente y futuro del Distrito Federal se está discutiendo y acordando bajo el pronunciamiento de la democratización y autonomía plena, cuyo contenido sienta las bases para enriquecer la alternativa de que la ciudad capital cuente con una base jurídico-constitucional equiparable a la de cualquier entidad federativa.

En el entorno mundial, donde las ciudades capitales son el reflejo indiscutible de las naciones, los procesos transformadores, que en todos los casos representan en lo fundamental el otorgamiento de derechos políticos plenos a los habitantes de las ciudades que por su origen acceden a un modelo más representativo y más justo, han significado la reunificación, la redistribución y el rediseño de sus gobiernos locales.

Casos significativos de reformas constitucionales como los de Canberra, Australia, en 1989; Moscú, Rusia, en 1993; Buenos Aires, Argentina en 1994; Berlín, Alemania, en 1995; y el caso particular de Washington D.C., Estados Unidos, que se discute a partir de 1982 para crear el estado de Nueva Columbia, permiten entender que la tendencia hacia la democratización y autonomía de las ciudades capitales no son una casualidad o capricho de los que las gobiernan, sino que son el reflejo indiscutible de la movilidad social y política de los que las habitan.

Actualmente, el concebir a las capitales del mundo en el concierto de las naciones como centros políticos y económicos privilegiados, por su condición de origen, ha sido rebasado por los efectos de la globalización y los cambios vertiginosos que han derrumbado muros y fronteras. Por ello, ahora éstas se enfrentan al reto de prevalecer como los puentes políticos y culturales continentales.

Las capitales del mundo han sido y son el vértice de la identidad nacional y el reflejo del progreso y de los valores culturales que caracterizan a los diferentes países. Si consideramos que los procesos transformadores derivan en el establecimiento de bases más justas y sólidas para que, en este caso, los gobiernos locales enfrenten las nuevas realidades sociales, entonces estaremos pensando, en primera instancia, en la igualdad política, y en segundo lugar, en la actualización de las leyes que las rigen.

No en vano nos ha mostrado la historia que el nacimiento de las repúblicas que se han sujetado a un máximo cuidado en el diseño de su base constitucional, refieren en buena medida el alcance de su desarrollo económico y cultural, que en casos representativos se traduce en la unidad nacional y la estabilidad política de los pueblos.

Los contenidos históricos y los criterios político-constitucionales que sustentaron y dieron origen a ciudades capitales, tales como el Distrito Federal mexicano, es una muestra significativa de que una vez que este país alcanza la unificación e integración de

los estados federados, se requirió del establecimiento de un territorio que ofreciera los medios necesarios para que el gobierno federal enfrentara y diera solución a los conflictos entre las competencias federales y estatales.

Aunado a ello, se estableció que en su fundación, este territorio diera residencia a los poderes federales, y en su instrumentación atendiera la distribución de competencias entre los poderes ejecutivo y legislativo. Por tal motivo, se instauró un territorio que albergara a los poderes federales; es decir, un centro político, deliberativo y decisorio, que garantizara el respeto al naciente gobierno federal y que permitiera que los estados federados ventilaran, a través de la autoridad política, sus diferencias e intereses comunes.

En el momento histórico donde se consolida el naciente Distrito de Federal, México transita por su independencia, requiriendo así de un sistema que le permitiera unificar y concentrar los territorios; toda vez que, ante los constantes conflictos y guerras, la incipiente República Mexicana adoptó en buena medida el sistema norteamericano.

En cuanto a la génesis constitucional del Distrito Federal, las posturas y debates del Congreso constituyente mexicano, los criterios para asentar en un territorio determinado a los poderes de la unión; las cuales versaron en torno a tres propuestas fundamentales: en la primera, se planteó la posibilidad de que su asiento fuera en alguna de las ciudades del estado de Guanajuato (propuesta que desde su origen fue desechada); en la segunda,

se consideró que por ser el estado de Querétaro el centro geográfico del país, el territorio estaba en posibilidad de albergar a los poderes federales; y en la tercera, que es la que finalmente se aprobó, se pensó que el Distrito Federal no debiera asentarse en alguno de los estados de la República, por lo que el Estado de México tuvo que ceder una parte de su territorio.

En este pasaje de la historia del Distrito Federal, una de las constantes que prevalece es precisamente la convalidación de criterios políticos que defendieron y avalaron la instalación del Distrito Federal en el territorio del Estado de México.

Una parte reveladora de los debates del Congreso constituyente Federal sobre el Distrito Federal en julio de 1824, en el que se sustenta los criterios del entonces Secretario de Justicia, el cual determinó que la ciudad de México “constituía el punto estratégico para las pobladas provincias del sur, como para las deshabitadas provincias del norte”, mientras que el Secretario de Guerra, destacó que “en esta ciudad se han acumulado recursos, por los gobiernos precedentes, que aquí se cuenta con fábricas de armamentos y de municiones que deben estar a la vista del gobierno; a su vez, el Secretario de Hacienda argumentó que “no se tenían otros recursos que los que se puedan proporcionar en México, y separado el gobierno de aquí tendría que recibir con sumo atraso los fondos de que puede disponer”. Por estas razones, entre otras, se determinó que resultaba muy costo el traslado de los Poderes Federales a Querétaro.

Desde su origen, el Distrito Federal ha quedado impedido en sus facultades por el argumento de que no es posible la coexistencia entre dos poderes en un mismo territorio; sin embargo, se entiende que una vez que el Distrito Federal ya no es parte del territorio del Estado de México, no existe impedimento ni obstáculo alguno para que este se erija en una entidad federativa con derechos y prerrogativas plenas. Por lo tanto, esta es una de las asignaturas pendientes que nos hereda la historia de México.

Por otro lado, lo que pudiera considerarse como el vértice de la discusión actual sobre el crecimiento urbano desproporcionado, en su extensión original, el Distrito Federal quedó reducido a una superficie de 2 leguas (lo que equivale a 2 kilómetros cuadrados aproximadamente), atendiendo a una población de no más de 200 mil habitantes. En la actualidad, el Distrito Federal cuenta con un territorio de poco más de 1,500 kilómetros cuadrados, y con una población calculada en poco más de 8 millones 500 mil habitantes.

Precisamente, con estos datos reveladores que no son difíciles de interpretar, el Distrito Federal atiende a un universo poblacional 42 veces mayor que el que originalmente se había planeado. Por lo que considerarlo en su justa dimensión, el Distrito Federal ha rebasado las dimensiones para lo que fue creado; entonces se resuelve, que su ordenamiento jurídico y político debe evolucionar en consecuencia a las transformaciones que ha sido objeto. Este aspecto también se concibe como una asignatura pendiente de nuestro pasado y presente.

En lo que se refiere al gobierno municipal del Distrito Federal, es sabido que aún reconociendo que la función del municipio estaba regulada por la figura del Ejecutivo, la elección del Ayuntamiento se realizó de manera indirecta hasta el año de 1927.

Contraviniendo con la justificación común de que la ciudad para este período de la historia se encontraba en completo desorden, se confirma que de las diez ocasiones en que se llevaron a cabo las elecciones municipales, en ninguno de ellos se registraron conflictos poselectorales graves, por el contrario, hasta la última elección municipal que se llevó a cabo en diciembre de 1927, las autoridades registraron que estas se llevaron a cabo en completo orden. La causa de la desaparición del municipio en 1928 se consumó a raíz del clima político de violencia más que por el supuesto desorden y la inestabilidad de la administración de la ciudad. Una vez más nos muestra la historia que la preeminencia de las decisiones que modificaron la incipiente estructura municipal del Distrito Federal, se debió en buena medida a criterios de orden político. Por ello, la supresión del municipio en la capital, queda como otras más de las asignaturas pendientes.

En este sentido, la constante que ha signado el proceso de Reforma Política del Distrito Federal, que va de la edificación de la capital y la supresión de los municipios hasta el tránsito de un departamento central a un gobierno local autónomo, se ha caracterizado por la gradualidad y por la negativa al cambio democrático de fondo.

No obstante, a partir de 1987 hasta 1996 los cambios son en verdad significativos: el papel de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aunque todavía no cuenta con facultades plenas (mediante el Decreto del 11 de diciembre que está en proceso de aprobación, la ALDF contará con mayores facultades legislativas), el resultado del plebiscito de 1992 que derivó en la primera Reforma Política del Distrito Federal ha dado sus frutos, primero con la conformación de la ALDF y después con la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; el instrumento jurídico denominado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1994, que da sentido a la coexistencia a los Poderes Federales y Locales en un mismo ámbito geográfico el cual está por ser elevado a "Estatuto Constitucional del Distrito Federal"; la primera elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997 y la de los Jefes Delegacionales en el año 2000, como resultado de la Reforma Política de 1996 ha significado un avance promisorio para la democracia representativa y los derechos políticos locales.

Asimismo, el papel del IFE en la transición de una organización electoral del Distrito Federal a un órgano autónomo, y la conformación del Tribunal Electoral del Distrito Federal para la atención imparcial de controversias de los procesos electorales locales, son instrumentos torales de la Reforma Política del Distrito Federal.

Es importante destacar, que en tan solo siete años se han resuelto un conjunto de asignaturas, que resuelven de manera gradual la problemática de fondo del Distrito Federal. Aún siendo que se aprobara el proyecto de Decreto del 11 de diciembre de 2001, y que se instrumentara lo que pudiera entenderse como la “tercera etapa” de la Reforma Política del Distrito Federal, todavía quedan varias asignaturas pendientes y problemas por resolver, entre ellos el de la Reforma Administrativa de “largo alcance” y el de la planeación democrática para el Distrito Federal.

Otros temas que quedan todavía por resolver son los relacionados con la cohabitación del Gobierno Federal y el Local (donde la capital está supeditada constitucionalmente al traslado de Poderes en caso de erigirse en el Estado del Valle de México), y la evolución orgánica de la estructura de gobierno delegacional del Distrito federal, que desde de hace varias décadas ha mostrado sus inconsistencias.

Aún hay temas por resolver, aún queda un largo camino por andar. Estamos al principio de una etapa prolífica y dinámica que requiere la participación de todos los que habitamos esta ciudad capital. Falta todavía el plantear las fronteras de la participación de la ciudadanía en la Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, así como lo ejercen todos los Estados de la República, y por ende, también hace falta resolver la organización jurídica y deliberativa que encauce democráticamente la participación ciudadana.

Quedan incompletos todavía un conglomerado de asuntos pendientes que no pueden esperar más. Están a la vista y solo resta atenderlos. No se puede postergar por mucho tiempo la cuarta etapa de la Reforma Política del Distrito Federal. Se necesita una agenda clara, precisa y consensuada que indique el rumbo a seguir, y que en su caso esté sustentada por los instrumentos de la participación ciudadana, a saber: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la consulta vecinal.

En cuanto al tema de la participación ciudadana, se encuentran todavía pendientes los contenidos de la ley de la materia bajo el enfoque de otorgarle en su contenido una verdadera fórmula de representación y de participación ciudadana. Este vacío de la representación vecinal no se puede seguir prorrogando si se quiere que esta figura tan vital para la vida democrática de la ciudad, desaparezca definitivamente. Resulta en verdad costoso que las demarcaciones territoriales del Distrito Federal aún no cuenten con un contrapeso efectivo que democratice las decisiones del gobierno local.

Derechos políticos plenos para una entidad autónoma, como está determinado el rumbo que habrá de seguir el Distrito Federal, implican en buena medida, consolidar un gobierno democrático e igualitario donde la ciudadanía participe activamente en la planeación y en las grandes decisiones de la capital.

Si el avance de la democracia en la capital, nos indica que su inicio es la consolidación constitucional del *Distrito Federal*, y posteriormente, la configuración de un Gobierno local autónomo, ¿por qué no considerar como la concreción de su vida democrática, la autonomía plena de la ciudad de México?, ya que por muchos años y por diversos acontecimientos el *Distrito Federal* ha demostrado ser insignia y estandarte de la grandeza mexicana.

Debido a la relevancia que representa para el proceso de reforma político-constitucional por el que atraviesa la capital del país, a que el proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Distrito Federal es aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el 11 de diciembre de 2001, y a que dicho Decreto pasa a análisis y discusión al Senado de la República y a las Legislaturas de los Estados para su debida aprobación, se anexa el siguiente

APÉNDICE

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 Y 112 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL DISTRITO FEDERAL

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DISTRITO FEDERAL

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión fue turnada para su discusión y resolución constitucional, la *Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, con fundamento en lo establecido por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con las facultades que le otorgan el artículo 39, párrafo 1, artículo 40 párrafo 3, artículo 45 párrafo 6 inciso f) y g) y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y las que se deriven al caso, como son las contenidas en los artículos 55, 56, 60, 87, 88 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del mismo Congreso General, es que se somete a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen, bajo la siguiente:

METODOLOGIA

Las Comisiones encargadas del análisis y dictamen de la Iniciativa en comentario, desarrollan su trabajo conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el capítulo de "Antecedentes", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo y turno para el dictamen de la referida iniciativa y de los trabajos previos de las Comisiones.

II. En el "Contenido de la Iniciativa", se exponen los motivos y alcance de la propuesta de reformas y adiciones en estudio, y se hace una breve referencia de los temas que la componen.

III. En el capítulo de "Consideraciones", las Comisiones dictaminadoras expresan los argumentos de valoración de la propuesta y de los motivos que sustentan la decisión de respaldar en lo general la Iniciativa en análisis.

IV. En el capítulo denominado "Modificaciones", los integrantes de las Comisiones encargadas del dictamen, someten a la consideración del Pleno de la Asamblea de esta Cámara de Diputados, diversas enmiendas a la Iniciativa anteriormente señalada.

I. ANTECEDENTES

1) A partir del mes de marzo del año en curso, integrantes de las distintas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dieron inicio a una serie de negociaciones que tuvieron como objeto reformar el régimen actual del Distrito Federal para otorgarle mayor autonomía en su régimen interno.

2) Previendo las necesidades de una plataforma común de conocimiento en la materia por parte de los diputados federales, la Comisión del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura llevó a cabo, junto con el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad perteneciente a la Universidad Nacional Autónoma de México, el Seminario "Reforma Política en el Distrito Federal", mismo que se llevó a cabo del 9 de mayo al 20 de julio de 2001.

3) Con fecha 13 de noviembre de 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por conducto de su Comisión de Gobierno, presentó ante la Mesa Directiva de esta H. Cámara de Diputados la iniciativa de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4) En sesión celebrada el 14 de noviembre de 2001, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, turnó a las Comisiones Unidas de Distrito Federal, y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen la iniciativa anteriormente referida.

5) Con esa misma fecha, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, conocieron la propuesta de reforma, procediendo a nombrar una subcomisión de trabajo para realizar el dictamen respectivo, así como reuniones de análisis e intercambio de puntos de vista en su discusión, aprobación o modificación en su caso.

6) Con fecha del día 11 de diciembre de 2001, el Pleno de las Comisiones celebraron una sesión para discutir, analizar, modificar y aprobar el presente dictamen, mismo que en este acto se somete a consideración de esta Soberanía, en los términos que aquí se expresan.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

Los autores de la iniciativa sostienen que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes Federales, y que dicha naturaleza lo perfila como una entidad federativa *sui generis* en nuestro orden constitucional. Que tal carácter singular obliga a atender al Distrito Federal como una entidad distinta a los estados de la República, pues si bien ambos son partes integrantes de la Federación, el Distrito Federal sirve de asiento a los Poderes de la Unión y debe, por ello, estar sujeto a un régimen constitucional especial que garantice el funcionamiento seguro, eficiente y continuo de éstos.

En la justificación de la Iniciativa, los diputados de la Asamblea Legislativa, sostienen que el Distrito Federal, debido a su composición social, económica, y geopolítica debe ser entendido como un conglomerado urbano complejo y unitario, que exige un diseño institucional que responda a las necesidades de una ciudad única, con problemas y requerimientos urbanos que abarcan la totalidad de su territorio, y aún se expanden a las áreas conurbadas que componen la llamada zona metropolitana de la Ciudad de México.

Exponen que una ciudad única requiere instrumentos de gobierno interior que garanticen unidad, congruencia y continuidad territorial en su administración y en el diseño de políticas públicas.

Asimismo, los autores de la Iniciativa afirman que el Distrito Federal ha experimentado un proceso continuo de desarrollo en su vida política interna, siempre sirviendo al propósito superior de fungir como capital de todos los mexicanos, pero ampliando de manera gradual y persistente sus ámbitos de autonomía y de autogobierno. Señalan que el desarrollo democrático del Distrito Federal y la sociedad que lo compone se ha enfocado primordialmente a la apertura y promoción de nuevos espacios de representación y participación política de los ciudadanos, a fin de dotarlos con oportunidades plenas de acceso a las decisiones colectivas.

Los promoventes de la Iniciativa que se dictamina, puntualizan que el diseño constitucional y legal de las instituciones de gobierno del Distrito Federal se ha logrado en gran medida, a partir de las reformas constitucionales de 1993 y 1996, que han dado por resultado la existencia de un órgano propio, encargado de legislar en un número amplio de materias de interés local, así como la elección de su Jefe de Gobierno y de los titulares de las unidades político administrativas en que se divide su administración territorial.

Afirman que si bien las sucesivas reformas a la organización política de la entidad han significado enormes avances en su democratización, también es cierto que hoy se plantean nuevos retos y necesidades, entre las que destaca una definición más clara de las competencias, principalmente entre la administración pública centralizada y las delegaciones.

Los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal han manifestado reiteradamente, por distintos medios, su voluntad de adquirir la mayor autonomía posible para su gobierno interior, pero respetando y fortaleciendo siempre el papel del propio Distrito como capital del país y sede de los Poderes de la Unión.

Sostienen los promoventes Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que dicho objetivo aún no se ha logrado, a pesar del avance significativo que han representado las sucesivas reformas a la organización constitucional del Distrito Federal, ya que aún permanecen como facultades de los Poderes Federales una serie de materias que pueden y deben ser ejercidas por los órganos locales de gobierno.

Asimismo, señalan que toda reforma a las instituciones de gobierno, además de promover y construir nuevos espacios de representación y participación, debe buscar y lograr el equilibrio imprescindible entre democracia y eficiencia gubernamental. Que consecuentemente es indispensable realizar los ajustes y adecuaciones que se juzguen necesarias para otorgar mayor fuerza y certeza a la labor de gobierno, a la vez de consolidar la representación y participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Los autores expresan que realizaron un análisis a lo largo de un periodo de más de nueve meses por los distintos grupos parlamentarios representados en la Asamblea Legislativa, apoyado por la opinión y experiencia de profesionales y especialistas en los diversos temas que ha dado por resultado un planteamiento integral de reforma política del Distrito Federal. Dicho análisis ha sido respaldado por el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en la propia Asamblea Legislativa. Por lo tanto, se considera oportuno, serio y adecuado para dar como resultado mejores instituciones de gobierno, un eficiente control democrático entre órganos de gobierno y una relación más sólida, armónica y clara entre dichos órganos y los poderes de la Unión.

Por tales razones, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal someten a consideración de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la facultad constitucional que se le otorga para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, para que éste dé inicio, al estudio, análisis y posible aprobación del proyecto de decreto correspondiente.

Sostienen que la Iniciativa tiende a consolidar para el Distrito Federal un espacio de autonomía en todo lo relativo a su gobierno local, garantizando los derechos y prerrogativas que, dentro de tal espacio territorial, debe tener el gobierno federal.

En términos generales los autores de la iniciativa plantean como propuestas de reforma constitucional el fortalecimiento de la autonomía del Distrito Federal en su régimen interior, dotar de mayores facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En lo particular, la reforma propuesta por la Asamblea Legislativa a esta soberanía contempla las modificaciones que se exponen a detalle en el apartado de consideraciones del presente dictamen.

III. CONSIDERACIONES

Históricamente el sistema político mexicano fomentó la creación de un esquema y panorama idóneo, para el asentamiento de los Poderes Federales en la Ciudad de México.

La característica "*sui generis*" otorgada al Distrito Federal por la Constitución de 1824, dejaba excluidos a los ciudadanos en la elección de Presidente de la República.

Se desprende del análisis de la decisión del Congreso, una falta de consideración al sistema federal y a los habitantes de la ciudad capital, en virtud de que los Poderes de la Unión apartaron, sin el consentimiento de un Estado soberano, parte de su territorio, aunque esta Entidad luchara para que la decisión se revirtiera.

Las reformas subsecuentes a la de 1824 generaron la idea de conglomerar el poder en un sistema centralista, plasmado en las siete leyes de 1836, donde dejaron de existir la Federación y el denominado Distrito Federal, que se transformó en el Departamento de México. Esta desaparición del Distrito Federal, se consumó mediante simple disposición de la Secretaría del Interior, el 20 de febrero de 1837.

Lo anterior nos lleva a precisar, que más allá de la época o del régimen adoptado, la Ciudad de México ha servido de asentamiento del poder central incluso desde la época prehispánica.

Una vez restablecida la forma de gobierno Federal, en 1847, se restaura la Ciudad de México como Distrito Federal. Así se restauró su derecho de ser reconocida como una comunidad política con vida propia. Se le otorgaron atribuciones como el derecho de voto para la elección presidencial y una organización municipal. No obstante, el Gobernador seguía designándose por el Presidente de la República.

En la Constitución de 1857 la Federación enumera las partes integrantes del Pacto Federal, sin incluir entre ellas al Distrito Federal, pero sí al Estado del Valle de México, que se erigiría cuando los Poderes Federales cambiaran su residencia, misma premisa que no se llevó a cabo.

Durante esta época prevaleció la idea de reconocer al Distrito Federal como una entidad con poderes plenos, argumentado el gran deterioro político y social que padeció la Ciudad de México, por ser sede y concentrar la mayor parte de los asuntos de la Federación.

La hipótesis nunca tuvo verificativo y no se erigió el Estado del Valle de México, y aún cuando se reconoció a los habitantes de la Ciudad el derecho de contar con representantes en la Cámara de Diputados, votar indirectamente para elegir al Presidente de la República y estar representados por ayuntamientos de elección popular, no se contaba con un derecho de importancia para que el pueblo pudiera alterar o modificar su forma de su gobierno.

En los inicios del siglo XX, se faculta al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, dejando de lado, los pocos y paulatinos avances que se dieron para reconocer la existencia del Estado del Valle de México. Así se confirmó una vez más la reiterada idea de establecer en segundo plano al Distrito Federal, respecto a la Federación y de los Poderes de los estados.

La Constitución de 1917 retoma la idea del inicio del siglo, pero sobre un marco diferente, ya que se prevé la división de la Ciudad de México en municipalidades que subsistirían por sí mismas.

Sin embargo, en 1928, se crea como estructura de gobierno el Departamento del Distrito Federal y delegados, suprimiendo así a la figura del municipio. Los delegados tenían el carácter de funcionarios administrativos sin facultades de decisión, nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento. Asimismo, se establecieron Consejos Consultivos, uno para el Departamento que se llamó central y otro para las delegaciones.

Posteriormente se eliminaron los consejos consultivos que funcionaban como órganos protocolarios y de creación opcional, carentes de autoridad y fuerza política.

Como se observa la experiencia histórica del constitucionalismo mexicano durante mucho tiempo descartó la posibilidad de hacer coincidir en el mismo ámbito espacial a los Poderes Federales y a un gobierno local autónomo.

Al respecto se señalaban diversos argumentos. Entre ellos, que desde el punto de vista jurídico, en nuestro sistema federal no existe una subordinación del gobierno de ninguna entidad federativa al gobierno Federal o viceversa, por lo que no existiría salvaguarda de los Poderes Federales, si éstos quedaran asentados en el territorio de un Estado, con lo que se atentaría a la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del pacto federal. De tal forma se afirmaba que desde el punto de vista político, la teoría y la historia probaban que no era conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un Poder Federal y un Poder Local.

No es sino hasta 1986, que surge la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como resultado de una consulta pública y de la necesidad de crear un órgano de representación ciudadana. Dicho órgano, lejos de asemejarse a un poder legislativo con facultades plenas, contó tan sólo con aquellas correspondientes a reglamentación, supervisión y gestión, que con el transcurso del tiempo se fueron ampliando.

Podemos observar cómo el proceso de reformas democráticas al Distrito Federal, que inició en 1986, con la modificación de la estructura jurídica y política, no implicó de manera alguna anarquía o descontrol, mucho menos confusión en las atribuciones.

Como se ha dicho, el avance histórico hacia la democratización del Distrito Federal en la etapa moderna se inicia con la creación de la Asamblea de Representantes.

En 1993 se abrió el camino constitucional para la existencia de un gobierno propio. Sin embargo, se dio un reconocimiento limitado tanto de los derechos políticos locales, como de la autonomía del gobierno del Distrito Federal, pues se estableció que el Congreso de la Unión seguiría conservando la potestad legislativa de la entidad, ya que se mantuvo la facultad de aprobar y reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se otorgaron a la Asamblea del Distrito Federal, facultades legislativas sólo explícitas y restringidas. El endeudamiento público de la entidad quedó en manos del Presidente de la República y del Congreso; y los nombramientos del

Procurador General del Distrito Federal y del Jefe de Policía, aunque propuestos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se establecieron como facultad del Presidente de la República.

En 1996 se da quizá el paso más importante hasta la fecha para conseguir la reforma política del Distrito Federal. Dicha reforma implicó el establecimiento de una nueva fundamentación jurídica y administrativa para esta entidad, y es considerada como una de las más profundas y amplias que haya discutido el Congreso de la Unión.

En dicha reforma se concedieron mayores facultades a la Asamblea que ahora es legislativa, aunque no plena en virtud de que no puede expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, se reconoce el derecho a los ciudadanos para que en 1997, se eligiera por primera vez mediante voto directo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el cual tuvo un mandato por tres años, para que en las subsecuentes elecciones el mandato fuese de 6 años. Se mantuvo el asiento de los poderes federales y no se le considera como un Estado.

El centralismo que históricamente ha caracterizado al Distrito Federal propició, junto con otros factores, una aguda explosión demográfica, tanto de población residente como flotante, a la que contribuyeron en forma determinante los flujos migratorios provenientes de diversas entidades federativas de la República, primordialmente del campo.

En las últimas décadas dichos impulsos centralizadores en torno al Distrito Federal han cedido a favor de un discreto proceso de desconcentración.

Lo anterior ha hecho que la Ciudad de México, tenga un régimen singular en relación al de otras entidades federativas. Pero particularmente, habría que agregar la situación o naturaleza jurídica que reviste el Distrito Federal como sede de los poderes federales. En efecto, su naturaleza jurídica la encontramos definida en el artículo 44 constitucional que dispone: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

Sin embargo, el Distrito Federal no es simple y sencillamente el lugar donde residen los Poderes Federales, puesto que, de conformidad con el artículo 43 constitucional, es una entidad que forma parte integrante de la Federación.

Como entidad, el Distrito Federal tiene un territorio delimitado por la legislación respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos que desempeñan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia ha dictado la siguiente ejecutoria: "El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la propia Federación".

En tal virtud, los integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, afirman que efectivamente el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, pero que el ser sede de los poderes federales lo convierte en una entidad única en su género, en nuestra estructura orgánica constitucional.

En consecuencia, los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras están de acuerdo que todo intento de reforma para el Distrito Federal debe partir de la comprensión de sus dos dimensiones: como sede de los poderes federales y como entidad federativa.

La experiencia que se ha generado en los últimos años, demuestra que es posible la convivencia armónica de un gobierno local y el asentamiento de los Poderes Federales en el Distrito Federal. Mediante un esquema que comprendiendo la naturaleza jurídica de esta entidad federativa es factible el diseño institucional democrático

local y en general de instrumentos que permitan el fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Se coincide con la iniciativa en el sentido de que si bien las sucesivas reformas a la organización política de la entidad han significado enormes avances en su democratización, también es cierto que hoy se plantean nuevos retos y necesidades, entre las que destaca una definición más clara de las competencias. La necesidad de un arreglo institucional para la organización jurídica, política y administrativa del Gobierno del Distrito Federal, tiene como principios la eficacia y la eficiencia en el desarrollo de la labor gubernamental.

Los integrantes de las Comisiones Unidas que dictaminan coinciden en que una de las condiciones indispensables para llevar a cabo una reforma en el régimen actual del Distrito Federal es que ésta dote de mayores facultades y autonomía a sus órganos locales. Además señalan que no existen razones para evitar seguir avanzando en la democratización y en la concreción más auténtica de un gobierno propio. Lo anterior robustece el reconocimiento de los derechos políticos del Distrito Federal mediante la convivencia, relación armónica y la posibilidad de coexistir los Poderes de la Unión y el gobierno propio de aquél, y que no se corra el riesgo de la incompatibilidad entre el gobierno local y el poder federal mientras en la Constitución General quede determinada correctamente la órbita de competencia que a cada uno corresponda.

Dentro de la estructura de la Iniciativa turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se presentan diversas modificaciones que a continuación se analizan.

1. La reforma de la Asamblea Legislativa propone modificar la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, a fin de suprimir la parte conducente del texto en relación con la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y la obligación del Presidente de la República para rendir al propio Congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda. El sentido de esta modificación obedece a la decisión de facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar el endeudamiento público del gobierno local y las entidades de su sector público, y revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo.

Esta modificación se considera favorable por parte de las Comisiones dictaminadoras, ya que pretende dotar a los órganos de gobierno del Distrito Federal de la autonomía necesaria para hacer frente a las necesidades de financiamiento. Asimismo, se ha considerado conveniente el que la Asamblea Legislativa establezca, en la legislación local, las bases, indicadores y el límite de endeudamiento neto que podrá contraer dicho gobierno.

2. La modificación que se plantea a la fracción IX del artículo 76 constitucional se orienta a tres objetivos: elevar el número de votos exigidos para la remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República a dos terceras partes de los miembros de dicha Cámara; dejar asentado que dicha facultad sólo le corresponde al Senado de la República; y someter el ejercicio de esta facultad a una legislación reglamentaria que deberá expedir el Congreso de la Unión, respecto de los casos y procedimientos que concreten las dos hipótesis de remoción que dispone la propia fracción IX del artículo 76 de la Constitución.

Este Dictamen considera que si bien es necesario preservar esta facultad, como exclusiva del Senado de la República, en virtud de que las causas de remoción del artículo 76 constitucional no tienen una correspondencia con otras vías de substanciación de los procedimientos de responsabilidades, como lo son los supuestos del artículo 110 constitucional. También estima que los tres objetivos ya referidos otorgarán un marco de mayor precisión y respaldo al ejercicio de una facultad tan trascendente para la vida política del Distrito Federal, como lo es la remoción de su Jefe de Gobierno. La facultad en cuestión se complementaría con otra que se conserva para el propio Senado, en cuanto al nombramiento del Jefe

de Gobierno interino o sustituto, a propuesta en terna del Presidente de la República. Sin embargo, ésta sólo correspondería al Senado en caso de que la remoción citada proceda.

La propuesta que se hace de una nueva fracción IX del artículo 76 constitucional, se complementa con la formulación que aparece en la fracción III del apartado A del artículo 122 que se propone a esta soberanía. Adicionalmente en la fracción IX propuesta para el artículo 76, se prevén de manera precisa los supuestos bajo los cuales se podrá proceder a la remoción del Jefe de Gobierno, que consisten en la comisión de actos u omisiones que afecten gravemente las relaciones con los poderes federales o el orden público.

3. Se modifica la fracción XIV del artículo 89, en la que deja de ser facultad del Ejecutivo Federal conceder el indulto a los reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común para que, de acuerdo al Estatuto Constitucional que expida la Asamblea Legislativa, esta atribución corresponda al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En virtud de que en 1996, junto con su creación, se le otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad de emitir legislación en materia penal, facultad que entró en vigor el primero de enero de 1999, estas Comisiones consideran procedente otorgar la facultad de indulto a sentenciados por la comisión de delitos de competencia de los Tribunales del fuero común al Jefe de Gobierno.

4. La iniciativa de reformas que se presenta plantea la modificación de los artículos 108, 109, 110 y 111 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual con la correspondiente modificación que se hace en el artículo 122, permitirá instaurar un régimen de responsabilidades, tanto en el nivel local, como en el federal para servidores públicos del Distrito Federal.

Se propone modificar el artículo 108 para que los servidores públicos del Distrito Federal sean sustraídos de su mención en el párrafo primero y sean incorporados al tercer párrafo de dicho precepto.

El nuevo sistema de distribución de competencias que se plantea entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, permitirá que, conforme al texto que se propone del artículo 109, la Asamblea Legislativa expida una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De la misma forma, los servidores públicos del Distrito Federal que hasta ahora son contemplados en los párrafos primero de los artículos 110 y 111 de la Constitución, se ubiquen en nuevos párrafos que se propone adicionar a esos artículos a fin de que sean sujetos de juicio político federal y declaración de procedencia por la Cámara de Diputados en los supuestos que se indican en los citados preceptos. En consecuencia, tratándose de juicio político federal, los casos se circunscriben a las violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como al manejo indebido de recursos federales. Para el caso de declaración de procedencia, el proyecto plantea que los servidores públicos que actualmente se mencionan en el primer párrafo del artículo 111 ya no estén sujetos al procedimiento y resolución respectivos sino que para la procedencia penal por delitos del orden común se estará a lo que dispongan el Estatuto Constitucional y las leyes aplicables.

Este Dictamen propone conservar la unidad procesal referida a favor del Jefe de Gobierno, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura.

Las modificaciones a las que se ha hecho referencia tienen también relación con las que propone la fracción X del apartado C del artículo 122 constitucional, relativas a las responsabilidades de carácter local del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En relación a las propuestas descritas, estas Comisiones Unidas de Dictamen están de acuerdo con las mismas, y se considera oportuno establecerlas en el decreto del presente dictamen, por las siguientes razones:

En primer lugar, se estaría determinando un régimen de responsabilidades del orden local, que pudiese prevenir disposiciones de responsabilidad administrativa, política y penal derivadas de infracciones a la función administrativa local por violaciones graves a su Estatuto Constitucional y leyes locales; por la comisión de delitos del fuero común, según sea el caso. Por lo anterior es entendible que esto sea previsto por los propios órganos y leyes locales, como sucede hoy en día en las demás entidades federativas.

En segundo término, se estaría eliminando debidamente la intervención del Congreso de la Unión en el conocimiento de responsabilidad que por su propia naturaleza sea de índole local.

En el mismo tenor, se estaría respetando la atribución de los poderes federales en el conocimiento y resolución de los asuntos de responsabilidad que sí es propia de dicho orden, cuando se trate de violaciones graves a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes federales, cuando se trate de delitos federales, o bien, del uso indebido de recursos federales. Luego entonces, si corresponde al Congreso de la Unión, o de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, conocer del juicio político de altos funcionarios del Distrito Federal, así como del procedimiento de declaración de procedencia en los casos referidos.

Finalmente, cabe destacar que la característica singular de la propuesta en este rubro, es el hecho de determinar que el conocimiento por parte del Congreso de la Unión o de la Cámara de Diputados, según sea el caso, haciendo las veces de instancia definitiva, y no sólo para efectos declarativos, se considera justificable por la naturaleza jurídica del Distrito Federal como asentamiento de los poderes federales y la necesidad de resguardar la supremacía constitucional y el Pacto Federal, control que debe descansar en los Poderes de la Unión.

Respecto a la modificación en cuestión, las Comisiones dictaminadoras apoyan la intención de que sea la Cámara de Diputados, la que conozca, resuelva y ejecute la declaración de procedencia y juicio político en caso de las autoridades del Distrito Federal.

5. La iniciativa de reformas que se presenta a esta soberanía, tiene como característica fundamental la modificación integral del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su estructura, se abordan las modificaciones propuestas en los siguientes términos:

a) El primer y segundo párrafos del artículo 122 establecerán la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, de acuerdo a lo que establece la propia Constitución y el Estatuto Constitucional. Su gobierno estará a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local con la participación de los poderes federales en los términos establecidos en dicho artículo.

El segundo párrafo resulta fundamental para comprender tanto la estructura que se le da al nuevo artículo 122, como el marco de referencia para establecer las facultades que le corresponden al Congreso de la Unión y al Presidente de la República. La referencia al artículo 44 de la Constitución que determina que el Distrito Federal es la sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos motiva la existencia de un régimen específico para esta entidad y permite explicar el por qué la misma Constitución faculta a dichos poderes para ejercer una serie de facultades en su propio territorio.

Por lo anteriormente expuesto estas Comisiones Unidas consideran favorable el establecimiento de manera explícita de la autonomía interna de la que gozará el Distrito Federal, así como el hecho de

depositar el gobierno de esta entidad única y exclusivamente a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local con la participación correspondiente de los Poderes Federales.

b) Una de las modificaciones más trascendentes que se plantea en el artículo 122, consiste en variar el sistema de distribución de facultades entre el Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa.

Las reformas constitucionales de los años 1993 y 1996 al artículo 122, establecieron un régimen de facultades expresas para el Órgano Legislativo local, conservando el Congreso de la Unión, todas las no conferidas a la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, el texto constitucional vigente enlista una amplia gama de materias en las que la Asamblea Legislativa ha legislado para la entidad. En congruencia con el propósito de fortalecer y definir la autonomía de cada uno de los órganos locales de gobierno este proyecto plantea invertir el sistema de distribución de competencias de tal forma que ahora corresponda a la Asamblea legislar en todo lo referente al Distrito Federal, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal. Esto obedece no sólo al propósito mencionado de fortalecimiento de la autonomía local, sino al mismo hecho de que en el texto vigente la gran mayoría de las materias ya le están conferidas a la Asamblea. Actualmente, el Congreso de la Unión conserva sólo algunas materias en su esfera competencial, entre las que destacan las de legislar en materia de seguridad pública, responsabilidades de servidores públicos de los ámbitos ejecutivo y legislativo, deuda pública, y expedición y reforma del Estatuto de Gobierno.

Estas Dictaminadoras se pronuncian a favor de invertir la fórmula para legislar en materia de Distrito Federal, de manera que el Órgano Legislativo local se vea fortalecido y no se remita a ser complementario del Congreso de la Unión en dicha materia.

c) El contenido del nuevo apartado A del artículo 122 Constitucional, trata respecto a las facultades del Congreso de la Unión. La primera de ellas, contemplada en la fracción I de dicho apartado, tiene fundamental relevancia al disponer que el Congreso dicte disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal. Esta atribución subraya el carácter *sui generis* del Distrito Federal, en su calidad de capital de la República y sede de los Poderes Federales, destacando así su diferencia esencial respecto de un estado de la República. El interés superior que respalda a las facultades de los poderes federales llevará al Constituyente a determinar que no puede ni debe haber obstáculo alguno para el ejercicio seguro y eficaz de las funciones de los propios poderes federales en su sede. Esto se ve complementado con lo que también prevé la propia fracción I, en cuanto a que esas disposiciones que dicte el Congreso de la Unión puedan comprender excepciones en la aplicación de normas locales de desarrollo urbano respecto de los bienes del dominio público de la Federación. Esto último ya ha sido previsto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 96, pero en virtud de que ahora la norma fundamental de organización de gobierno de la entidad correspondería expedirla a la Asamblea Legislativa, se ha considerado necesario elevar dicha disposición a rango constitucional.

El aseguramiento tendiente a que siempre los poderes federales, en su sede, estén en aptitud de ejercer sus funciones, se refuerza con la prohibición para que las autoridades locales dicten normas ni ejecuten actos que afecten dicho ejercicio. Todo ello debido a que la órbita legislativa y ejecutiva de carácter local, pudiera eventualmente llevar a dictar una norma o un acto que vulnerara el normal funcionamiento de los poderes federales, que para el Constituyente reviste un interés prevalente sobre cualquier otro.

Si los poderes de la Unión no actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, si un órgano local disminuyera las atribuciones y facultades que le da el pueblo, ejerciendo su soberanía, estaríamos desconociendo nuestra esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República.

El nuevo sistema de competencias está concebido para proteger el ejercicio de las atribuciones de los Poderes Federales al coexistir con un gobierno local de manera ordenada y armónica con certidumbre para las partes.

Las disposiciones a que se refiere la fracción I del apartado A que se propone se perfeccionan con el mandato de que, en caso de controversia constitucional, las disposiciones o actos locales queden suspendidos en su ejecución durante el trámite del proceso constitucional. Dicha suspensión garantiza, a la vez, la primacía de la legislación federal y el funcionamiento seguro de los Poderes Federales.

Por último, al Congreso de la Unión le corresponderá siempre dictar disposiciones sobre las relaciones entre los poderes de la Unión y las autoridades locales, con motivo de las facultades atribuidas a los mismos, que impliquen su necesaria vinculación.

d) La fracción II del apartado A que se plantea a esta soberanía faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre las atribuciones del Presidente de la República respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal. En esta materia, desde la propia Constitución se pretende establecer que, en cuanto a dicho mando, existe una relación de subordinación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública, hacia el Ejecutivo Federal. Esta disposición se relaciona con la fracción I del apartado B propuesto en la presente iniciativa, que da contenido a un elemento esencial del mando respecto a la autorización del Presidente de la República para que el Jefe de Gobierno nombre al servidor público encargado del mando directo de la fuerza pública. Como otro elemento esencial del mando, se reserva al Ejecutivo Federal la facultad de remover libremente a dicho servidor público.

En esta materia, convergen tanto el Poder Legislativo Federal, en cuanto a su facultad para emitir las disposiciones respecto al mando de la fuerza pública en la Entidad, y por otra lado, este dictamen contempla en la fracción XVII del apartado C del artículo 122 constitucional, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como facultada para emitir disposiciones que regulen los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial, estímulos y régimen disciplinario, de acuerdo con las bases que establezca el Estatuto Constitucional.

Derivado de lo anterior se faculta a la Asamblea Legislativa para llevar a cabo, a través del Estatuto Constitucional del Distrito Federal, la creación de cuerpos de seguridad pública para las delegaciones políticas. Lo anterior con objeto de que el Distrito Federal cuente con los elementos necesarios que garanticen una mayor eficiencia y eficacia en el combate a la inseguridad, entre otras facultades que el Estatuyente establezca.

e) Respecto de la fracción III del apartado A, la nueva disposición que se propone no sólo tiende a facultar al Congreso de la Unión para establecer casos y procedimientos de remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República, sino también a modificar el sistema vigente de nombramiento de quien deba sustituir en sus funciones al Jefe de Gobierno removido. Actualmente, en el supuesto de remoción del Jefe de Gobierno, independientemente del momento en que éste ocurriese, se nombraría un sustituto que habría de concluir el periodo. Con esta reforma se plantea que la Constitución distinga dos supuestos: si la remoción se verifica durante los dos primeros años del periodo de gobierno, el Senado nombraría a un interino; y si ha transcurrido más tiempo designaría a un Jefe de Gobierno sustituto.

El mismo criterio se sigue en la fracción VII del apartado C del propio artículo 122, para el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, no por remoción sino por cualquier otra causa, en cuyo supuesto correspondería a la Asamblea Legislativa hacer la designación del interino o el sustituto, según corresponda. Siempre que haya designación de Jefe de Gobierno interino por el Senado o por la

Asamblea Legislativa, será esta la que expida la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo.

Para evitar cualquier vacío en la función ejecutiva local, se prevé en el último párrafo de la citada fracción VII del apartado C que, en tanto es designado un Jefe de Gobierno interino o sustituto, quede a cargo del despacho el servidor público que determine el Estatuto Constitucional.

Estas dictaminadoras coinciden en otorgar la facultad de designación de un Jefe de Gobierno interino o sustituto a la Asamblea, salvo en caso de remoción del mismo, ya que este supuesto tiene su origen al presentarse faltas graves en el ámbito federal.

f) La fracción II del apartado B del artículo 122 Constitucional propuesto a esta soberanía, contempla una facultad de la mayor trascendencia para que uno de los poderes federales pueda hacer frente a situaciones que requieran salvaguardar la sede de los mismos, como pudiera ser el caso de desastres o contingencias graves. Para ello, el Presidente de la República podrá instruir, de manera fundada y motivada, a las autoridades del Distrito Federal para hacer frente a tales situaciones, e incluso ordenar la participación de la Administración Pública Federal en lo que resulte necesario. Esta facultad, como se ve, constituye una excepción al régimen de autonomía en el gobierno interior de la entidad, que se justifica ante circunstancias de la relevancia referida que ameriten la determinación de acciones urgentes.

El factor de la residencia de los poderes federales en esta entidad representa el elemento más importante para que en el Presidente de la República recaiga la facultad de instruir directamente, tanto a autoridades locales como federales, medida que estas dictaminadoras apoyan.

g) La fracción III del propio apartado B contempla la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal respecto de las leyes que emita el Congreso concernientes al Distrito Federal. Esto resulta importante puesto que el Presidente de la República proveería en la esfera administrativa local a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Legislativo Federal relativas al Distrito Federal.

Lo anterior representa otro caso de excepción en el régimen de autonomía para el Gobierno del Distrito Federal que las Dictaminadoras apoyan.

h) El apartado C del nuevo artículo 122 Constitucional prevé la existencia del ordenamiento de organización y funcionamiento del Gobierno Local, que se denominará Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El proyecto no sólo pretende reformular su denominación con respecto al ordenamiento vigente, que se titula Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto que éste propiamente no sólo organiza al Gobierno Local, sino también establece todo un capítulo de derechos y obligaciones de carácter público de habitantes y ciudadanos de la entidad. Tal cambio de denominación obedece también a conferirle un *status* singular a dicho ordenamiento fundamental, distinguiéndolo con claridad de las constituciones de los estados de la República. Una vez más, resalta aquí la voluntad de preservar la naturaleza *sui generis* del Distrito Federal, como distinta a la propia de los estados de la República.

Se preserva el término "estatuto" en virtud de que esta ley de organización fundamental del Distrito Federal precisamente instituye y funda los órganos de gobierno de la entidad, a partir del principio ya asentado con anterioridad de autonomía en el Gobierno Local, siempre con las modalidades establecidas por la propia Constitución. Se califica como constitucional, pretendiendo que el Constituyente le otorgue una jerarquía distinta al resto de la legislación local.

No se optó por la denominación "Constitución del Distrito Federal", ya que el espíritu de la iniciativa nunca fue la creación de un estado que formara parte de la Federación, sino por el contrario, resguardar el régimen de excepción a la ciudad capital.

i) Además de prever su existencia, el apartado C del artículo 122 Constitucional, establece una serie de bases que deberán ser contenidas en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, que será expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La importancia que reviste dicho Estatuto justifica la exigencia constitucional respecto del quórum de votación requerido para su expedición o reforma, el cual deberá ser de las dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esto aporta un sistema de rigidez que tiende a dar estabilidad a las disposiciones básicas de *organización de gobierno*. Desde luego, tratándose de un ordenamiento local, este Estatuto no podrá imponer obligaciones o prohibiciones a los poderes federales.

Estas dictaminadoras coinciden en la postura de que aún cuando este Estatuto Constitucional dista mucho de ser una Constitución Local, sí es la ley fundamental de esta entidad, por lo tanto debe ser resguardada mediante mecanismos que eviten modificaciones carentes de los consensos necesarios, con objeto de brindar la seriedad necesaria a cada una de sus reformas.

j) La fracción II del apartado C del artículo 122 propuesto, ordena la aplicación al Distrito Federal de todas las prohibiciones y limitaciones que la propia Constitución establece para los estados de la República. Como Entidad Federativa y, más aún como capital del país, el Distrito Federal deberá observar dichas limitaciones a su autonomía en materias como la celebración de alianzas o tratados con *potencias extranjeras*, acuñación de moneda, gravamen del tránsito de personas o cosas por su territorio y las demás que impone la Constitución.

k) En cuanto a la propuesta al segundo párrafo, de la fracción II del apartado C, para facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a legislar en todas las materias que no estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión, las Comisiones Unidas que dictaminan coinciden en su contenido y alcance, ya que con ello se eleva y fortalece la función legislativa del órgano de gobierno local al determinarse un régimen expreso de facultades para el Congreso de la Unión, otorgando todas las demás a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de manera explícita, lo que es coincidente con el espíritu de instituir una más adecuada distribución de competencias entre el Poder Federal y los órganos de gobierno de la citada entidad federativa.

l) *Estas Comisiones Unidas*, congruentes con el hecho de que la presente reforma debe partir de la comprensión de las dos dimensiones que tiene el Distrito Federal, es decir, como sede de los poderes federales y como entidad federativa es que están de acuerdo en que para garantizar la operación eficiente, eficaz, segura y continua de los poderes federales en su sede, y evitar la posibilidad de generar algún conflicto de competencias que pudiera suscitarse entre éstos y los órganos locales de gobierno respecto de los bienes del dominio público federal, es que consideran conveniente establecer que los bienes del dominio público de la Federación ubicados en el Distrito Federal estén sujetos a la jurisdicción exclusiva de los Poderes de la Unión, y que en todo caso para regular dicha jurisdicción se hará conforme a las leyes que expida el propio Congreso Federal. En tal sentido, estas Comisiones dan su apoyo afirmativo a la propuesta de la iniciativa en estudio al párrafo tercero de la fracción II del apartado C del artículo 122 constitucional, por ser coincidente con las consideraciones expuestas a este respecto.

Por las mismas razones que derivan de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, estas Comisiones están de acuerdo en que se disponga en el último párrafo de la fracción II del apartado C del artículo 122 constitucional, que serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que sea compatible con su naturaleza y régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución. Con esta disposición queda previsto por un lado que los bienes del dominio público de la Federación estarán exentos del pago de las contribuciones a que se

refieren los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 referido, lo anterior en virtud de ser el Distrito Federal la sede de los poderes federales; y por el otro, la exclusividad de los órganos locales para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y las relativas a ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. Asimismo, queda plasmada la prohibición a la legislación local del establecimiento de exenciones o subsidios respecto de las contribuciones aludidas, en favor de personas físicas o morales, o de instituciones oficiales o privadas, a fin de que esto sea compatible con lo que se prevé para las haciendas municipales.

m) Respecto a la fracción III del apartado C del nuevo artículo 122 Constitucional, los integrantes de las Comisiones Unidas consideran conveniente la redacción propuesta por la Iniciativa al instituir de manera explícita que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es la depositaria de la función legislativa en el orden local.

En tal sentido, se está de acuerdo en refrendar un sistema mixto de representación, es decir, de mayoría relativa y de representación proporcional en la conformación de la Asamblea Legislativa, con el fin de mantener congruencia con la normatividad prevista en la esfera Federal, y en virtud de los resultados positivos en este sentido, es que resulta conveniente la propuesta de la iniciativa para establecer que la proporción entre los representantes electos por el principio de mayoría relativa y aquellos electos por el principio de representación proporcional será de cuarenta y veintiséis diputados respectivamente, totalizando el número de los sesenta y seis legisladores.

n) Respecto a la fracción V del apartado C, del artículo 122 constitucional, se considera oportuno por los Diputados de estas Comisiones de Dictamen que en virtud del nuevo marco de autonomía y ejercicio de atribuciones que pretende impulsarse a favor del Distrito Federal, en su calidad de parte de la Federación, resulta oportuno otorgar como facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la posibilidad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia.

Con esta reforma se estaría reafirmando el conocimiento que los representantes de dicho órgano legislativo local tienen tanto del medio como de las necesidades de los habitantes del Distrito Federal y la legitimación democrática que tienen como representantes electos directamente por los mismos. Asimismo, se abre la posibilidad de que los habitantes del Distrito Federal puedan encontrar en la Asamblea Legislativa una vía para hacer llegar a las instancias federales los diversos temas legislativos, que si bien no son de competencia local, si lo son de sumo interés en su carácter de entidad federativa.

También resulta conveniente la propuesta de esta misma fracción V del apartado C del artículo 122 constitucional, de establecer como parte del Constituyente Permanente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es decir, facultarla para ser participe en el procedimiento de reformas a la Constitución, en los términos del artículo 135 de la propia Ley Fundamental, y con ello fortalecer el Pacto Federal, participando con la misma calidad con que lo hacen las legislaturas de los estados.

Esta es sin duda, una reforma que en efecto reconoce y fortalece el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de participar, por conducto de su representación legislativa local, en las modificaciones a la Constitución en su carácter de parte integrante de la Federación.

o) Estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, están de acuerdo en los términos propuestos en la fracción VI del apartado C del artículo 122 constitucional, al establecer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como órgano encargado de la función ejecutiva en la entidad.

También resulta oportuna la ratificación normativa que se hace respecto a dicho Jefe de Gobierno de su carácter electivo, por voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos del Distrito Federal, y la duración del periodo de gobierno que no podrá exceder de seis años.

Además, resulta congruente con el marco jurídico constitucional el refrendar el principio histórico de la no reelección, de tal manera que ningún ciudadano que haya ocupado el cargo de Jefe de Gobierno pueda volver a ocupar dicho puesto.

Finalmente en cuanto a esta misma fracción VI resulta pertinente la prevención legal propuesta en cuanto a la designación por parte de la Asamblea Legislativa de un Jefe de Gobierno Interino para el supuesto de que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Jefe de Gobierno Electo o que la elección no estuviere hecha y declarada. Para estas Comisiones de Dictamen tal disposición normativa es de suma relevancia, si se considera que la ausencia de la titularidad de la función ejecutiva del Distrito Federal al estar en una sola persona, originaría una carencia o vacío en la función ejecutiva que pudiera llegar a desestabilizar la función del gobierno local, situación que debe evitarse.

p) Por las mismas consideraciones vertidas en el párrafo anterior, es que las Comisiones Unidas de Dictamen consideran viable la propuesta a la fracción VII del apartado C, que describe y prevé cuales son los supuestos normativos de sustitución para el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, distinto al de su remoción por el Senado, que por lo tanto resulta conveniente disponer que, en caso de ocurrir la falta absoluta dentro de los dos primeros años del periodo constitucional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá nombrar un interino y expedir la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo. En caso contrario, la Asamblea Legislativa nombraría un Jefe de Gobierno sustituto, que estaría encargado de finalizar el periodo constitucional.

Asimismo, se coincide con los promoventes de la iniciativa en conservar la norma que prevé que en tanto es designado el Jefe de Gobierno interino o sustituto, quedará a cargo del despacho el servidor público que determine el Estatuto Constitucional.

q) Estas Comisiones Unidas no ignoran que si bien dentro del proceso de reformas democratizadoras que se han venido suscitando en los últimos años a favor del Distrito Federal, se instituyó recientemente la elección directa de los titulares de las demarcaciones territoriales o delegados políticos, con el fin central de impulsar la participación social de dicha entidad federativa y de generar una mayor vinculación y responsabilidad en la gestión pública administrativa. Lo cierto es que la experiencia ha demostrado que no ha existido la debida armonización entre la Jefatura de Gobierno y las delegaciones políticas en el ámbito de la función gubernamental.

Estas Comisiones Dictaminadoras comparten la necesidad de establecer los mecanismos y procedimientos necesarios que permitan armonizar las políticas públicas del ámbito territorial y administrativo. En tal sentido, se considera conveniente la propuesta de la Iniciativa a la fracción IX del apartado C del artículo 122 constitucional, para prever que el Jefe de Gobierno presida un Consejo de Delegados Políticos, que estará precisamente encargado de conocer y opinar sobre políticas territoriales y administrativas.

Dicho Consejo se inscribe como un centro articulador entre la Jefatura de Gobierno y las Delegaciones Políticas, permite impulsar y generar una visión integral de la gestión de la administración pública en el Distrito Federal con pleno respeto a las atribuciones que a cada órgano corresponda, en los términos que establezca el Estatuto Constitucional.

Pasando a otro punto, estas Comisiones una vez más refrendan la necesidad de seguir avanzando en el régimen de autonomía del Gobierno del Distrito Federal, pero a su vez se considera que dada su situación jurídica de asiento de los poderes federales, es que también están convencidas de la ineludible exigencia de establecer disposiciones que permitan garantizar el resguardo y protección de los recintos en que se asienten los poderes federales, y que permitan sentar bases normativas que den el equilibrio para la convivencia armónica entre estos poderes y los órganos de gobierno local.

Por lo anterior se considera plausible el contenido y alcance de la propuesta que se hace en la iniciativa en estudio respecto al inciso g) de la fracción IX del apartado C del artículo 122 constitucional, a fin de establecer la obligación del Jefe de Gobierno para atender los requerimientos que le formulen los presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo mismo sucede en el caso de la obligación de atender la instrucción que, para los mismos efectos, le formule el Ejecutivo Federal respecto de las representaciones diplomáticas y consulares ubicadas en el Distrito Federal. Esta obligación a cargo del Jefe de Gobierno introduce una nueva singularidad al régimen de autonomía del Gobierno del Distrito Federal.

Estas dictaminadoras comparten la apreciación de la Iniciativa al expresar que la colaboración de la autoridad local, encargada de la dirección de los servicios de seguridad pública en el Distrito Federal, debe ser obligatoria e inmediata a efecto de resguardar el interés superior en que descansa el buen funcionamiento de los poderes de la Federación.

r) Respecto a la organización de la administración pública del Distrito Federal, a que alude la propuesta en la fracción XI del apartado C del artículo 122 constitucional, estas Comisiones están de acuerdo en la propuesta planteada por la Asamblea Legislativa consistente en expresar claramente desde el texto constitucional que las formas de organización administrativa en el Distrito Federal serán la centralizada, la descentralizada, la paraestatal y la delegacional, lo que obviamente genera un claro mensaje del tipo de distribución de competencias administrativas que convivirán en el régimen local.

Por ello, resulta adecuado para estas Comisiones Unidas el que se prevea en la norma constitucional la división territorial del Distrito Federal en Delegaciones Políticas, como unidades político administrativas, a cuyo cargo existirá un Delegado Político, de carácter electivo, que durará tres años en su encargo y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato, que podrán ser removidos de su cargo, por las causas y por conducto de los procedimientos que se establecerán en el Estatuto Constitucional.

Asimismo, es pertinente que se determine que será en este mismo ordenamiento y en las leyes, donde se establecerá la competencia de las Delegaciones, que actuarán de manera autónoma, coordinada o dependiente de la administración pública del Distrito Federal, según corresponda con los supuestos establecidos en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. Por ello, con este reenvío al Estatuto respectivo, este Congreso de la Unión traslada y fortalece la función legislativa de los órganos locales y en general da mayor solidez a la autonomía política del Distrito Federal.

s) Respecto de las instituciones electorales del Distrito Federal, estas Comisiones de Dictamen parten de la convicción que si bien su regulación debe quedar en el ámbito de los órganos de gobierno local, lo cierto es que la Norma Fundamental debe sentar las bases mínimas indispensables para garantizar principios y postulados propios de un régimen democrático con el fin de que el proceso de integración de los poderes públicos por la vía de la elección sea auténtico reflejo de la voluntad popular.

Por ello, resulta correcta la propuesta de la Iniciativa de reformas al párrafo segundo de la fracción XII del apartado C del proyecto de artículo 122 Constitucional, en el sentido de establecer que el Estatuto Constitucional y las leyes que en materia electoral expida la Asamblea Legislativa deban sujetarse a las disposiciones contenidas en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

Es así que mediante este mecanismo de reenvío se determina que las elecciones serán mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; que el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales del Distrito Federal será principio rector para los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; que dichas autoridades deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; que debe establecerse un sistema de medios de impugnación para que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; que los partidos reciban de manera equitativa financiamiento público para sus actividades

permanentes y electorales, que se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; que se establezcan delitos electorales y otras previsiones más, a las que están sujetas las demás entidades federativas y el propio orden federal.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta conveniente que en las fracciones XII y XIV del apartado C del artículo 122 Constitucional del decreto del presente dictamen, se refuerce y prevea expresamente la naturaleza y funciones del Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal, respectivamente.

El primero tendrá el carácter de un Organismo Público Autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, encargado de la organización de las elecciones, referendos y plebiscitos en el Distrito Federal. La Constitución, además, dispondría que el Instituto Electoral del Distrito Federal celebre acuerdos con el Instituto Federal Electoral, con el objeto a que alude la Iniciativa, en el sentido de evitar erogaciones excesivas por concepto de organización electoral, conformación del padrón y lista nominal, y otras actividades en las que la coordinación con el organismo federal puede significar un ahorro importante para el Distrito Federal.

La experiencia ha demostrado que este acuerdo de colaboración es compatible y funcional, más aun cuando se da el caso de elecciones concurrentes, es decir, cuando en la misma fecha se llevan a cabo elecciones federales y locales.

Asimismo, con objeto de que las distintas fuerzas políticas se encuentren debida y legítimamente representadas en el Distrito Federal, tratándose de las candidaturas a cargos de elección popular de carácter local, en el caso particular de esta entidad, la participación se limitará a candidatos postulados por partidos políticos con registro nacional.

Finalmente en cuanto al rubro electoral, se considera adecuado disponer también de manera textual en la fracción XIV del artículo 122 constitucional que el Tribunal Electoral del Distrito Federal será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, cuya organización, funcionamiento y administración estarán reguladas por las leyes que al efecto expida la Asamblea Legislativa, con excepción del número de sus integrantes, que será establecido por el Estatuto Constitucional.

Asimismo se determina que los magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia, tales disposiciones se establecen con el fin de otorgar una responsabilidad compartida entre dos órganos de gobierno para la elección de dichos magistrados, y el de contar con un voto calificado, que implicará necesariamente el consenso de las diversas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, lo que sin duda permitirá fortalecer la autonomía y plena independencia del órgano jurisdiccional electoral, asegurando imparcialidad y transparencia en el ejercicio de sus funciones.

Estas Comisiones de Dictamen como lo han venido manifestado a lo largo del presente documento apoyan el hecho de trasladar, bajo la base de una mayor autonomía política y de gobierno del Distrito Federal, atribuciones a los órganos locales en una nueva relación con los poderes federales. Por tanto, resulta congruente que las disposiciones constitucionales relativas a la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, sean determinadas en el Estatuto Constitucional y la ley orgánica correspondiente, y en todo caso sólo debe corresponder a esta Soberanía desarrollar las previsiones básicas constitucionales en este sentido.

t) Consecuentemente se propone que en la fracción XIII del apartado C del proyecto de artículo 122, se prevea que en el Estatuto Constitucional se establecerán el número y procedimiento de designación de los magistrados, pero acotando que serán nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de

Gobierno, por las mismas consideraciones que las realizadas para los magistrados del Tribunal Electoral, es decir el de garantizar autonomía e independencia en la función judicial mediante un esquema compartido de nombramiento.

Congruente con la necesidad de contar con una función judicial independiente, es que se adiciona la obligación para que el Jefe de Gobierno incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el presupuesto de los órganos judiciales, una vez que se haya formulado de conformidad con dicho Estatuto, con el objeto de establecer un principio de autonomía financiera en la función judicial local, que le elimine de presiones externas de esta índole, condición indispensable para generar imparcialidad en la impartición de justicia.

u) Otra propuesta relevante que se formula en el presente dictamen, es la prevista en la fracción XV del apartado C del artículo 122, en la que si bien se sigue previendo la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la esfera del Distrito Federal, es que se sugiere modificar sustancialmente su naturaleza y las funciones que ha tenido hasta el momento.

La primera propuesta de vanguardia es la de incluir al Tribunal como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Con tal inclusión se considera que podrá quedar mejor garantizada la plena independencia y autonomía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo respecto del Jefe de Gobierno, propuesta que incluso ha venido sosteniéndose por diversos estudiosos del perfeccionamiento de la función judicial, bajo la base de que esta unidad judicial es condición indispensable para el ejercicio libre e imparcial de la función de control jurisdiccional de los actos de la administración pública local.

Por considerarlo conveniente se propone en la fracción XV del artículo 122, otorgar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo una nueva competencia, que será esencial para el buen funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal.

Ahora, además de estar encargado de resolver las controversias que surjan entre la administración y los particulares, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará facultado para resolver, las posibles controversias competenciales con las demás autoridades de la administración pública que no sean los órganos de gobierno.

Por último, en cuanto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, estas Comisiones de Dictamen están convencidas de que un punto fundamental también para su independencia y autonomía es que la vigilancia, administración, disciplina y carrera judicial del propio Tribunal, descansen en un órgano distinto y específico, a fin de no distraer la función judicial de la administrativa. Por lo anterior se prevé en la fracción XV del artículo 122, segundo párrafo, la constitución de una comisión conformada por representantes del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Consecuentemente también corresponderá a esta comisión el proponer los nombramientos de magistrados a la Asamblea Legislativa.

v) Respecto de la institución del Ministerio Público, en el Dictamen se mantiene la idea de remitir al Estatuto Constitucional la determinación de la forma en que será nombrado el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Sin embargo, y con el fin de evitar que en el Estatuto Constitucional se prevea, como sucede hoy en día, que dicho funcionario sea nombrado y removido por el Jefe de Gobierno con la aprobación del Presidente de la República, es que se propone establecer a nivel constitucional en la fracción XVI del apartado C del artículo 122, que dicho servidor público sea nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa. Lo anterior con el objeto de establecer que la responsabilidad descansa solamente en los órganos locales sin intervención alguna del Ejecutivo Federal, toda vez que la regulación de la institución del Ministerio Público del Distrito Federal,

corresponderá ahora a la Asamblea Legislativa y ya no al Congreso de la Unión, por lo que resulta congruente el eliminar la dualidad en esta responsabilidad.

w) Por otra parte, las Comisiones de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal consideran que los *únicos órganos legitimados para entablar o ser parte de controversias constitucionales*, en los términos del artículo 105 fracción I, inciso k) de la Constitución son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, las delegaciones políticas y el Tribunal Superior de Justicia, por lo que se prevé tal supuesto normativo en la fracción XVIII del apartado C del artículo 122, y se deja claramente establecido quienes son los sujetos procesalmente legitimados para promover controversias constitucionales, como consecuencia de sus actos y disposiciones generales.

x) Por otra parte, el apartado E establece la congruencia con el hecho de otorgar poderes plenos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, permitiendo de esta manera que dicho órgano esté facultado plenamente en materia de autorización de endeudamiento del Distrito Federal. Es por ello que estas Dictaminadoras consideraron que la facultad de autorizar el techo de endeudamiento del Distrito Federal sería *simétrica con la misma facultad tratándose de las legislaturas de los Estados de la República*, respecto a los techos de endeudamiento a nivel estatal, con las restricciones necesarias para el caso y que la propia Iniciativa contiene.

y) El apartado D del artículo 122 constitucional propuesto en la iniciativa determina que el Distrito Federal participará de manera obligatoria en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dada su importancia en la actividad económica nacional y su peso significativo en el producto interno bruto del país. Asimismo, se dispone que, de acuerdo con la legislación aplicable, participará en los fondos de aportaciones federales, todo ello de acuerdo con la ley que al respecto expida el Congreso Federal.

z) Finalmente en cuanto a las propuestas de reforma constitucional contenidas en el presente dictamen, se mantiene el esquema de coordinación para la planeación y ejecución de acciones de las zonas conurbadas y limítrofes con el Distrito Federal, prevista en el vigente apartado G del artículo 122 constitucional.

Esta reforma reafirma la necesidad de establecer acciones de gobierno de manera conjunta entre las entidades y municipios destacados por su conurbación con el Distrito Federal, con el objeto de establecer comisiones de las cuales deriven acciones efectivas para atender las necesidades en las materias citadas.

6. Estas Comisiones Unidas de Dictamen con el fin de dar viabilidad a la presente reforma es que coinciden en la necesidad de establecer determinados artículos transitorios, por lo que en este sentido se propone disponer diez artículos con el siguiente contenido:

a) En el primero de ellos se establece la *vacatio legis* de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se determinan noventa días posteriores a la publicación de las mismas, para que entren en vigor, considerando la necesidad de adecuar y modificar el marco jurídico vigente.

b) En el artículo segundo y en relación con el primero se ordena que las disposiciones generales que establezcan facultades para los poderes federales respecto al Distrito Federal, en lo que no se opongan al *Decreto de reformas constitucionales*, continuarán vigentes hasta en tanto no se dicten las nuevas.

c) En el tercer artículo se sujetan a la vigilancia de la entidad superior de fiscalización de la Cámara de Diputados, los recursos provenientes de los montos de endeudamiento que en su caso apruebe el Congreso de la Unión, a efecto de ser incluidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, hasta en tanto no entre en vigor el Estatuto Constitucional y la ley correspondiente que expida la Asamblea Legislativa. Esto, con el fin de que sean sujetos de vigilancia sobre su correcta aplicación, y que siendo recursos

aprobados por un Poder Federal, sean también revisados en su ejercicio por un órgano de carácter federal.

d) En el artículo cuarto se prevé que el Congreso de la Unión, por virtud de un decreto, constituirá una comisión de verificación, seguimiento y actualización sobre la transferencia del patrimonio del Departamento del Distrito Federal y de sus entidades paraestatales, a la Administración Pública del Distrito Federal, ordenada por el Poder Legislativo de la Federación en los artículos octavo y décimo transitorios del Decreto de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. En dicha comisión participarán representantes del Gobierno Federal y del Distrito Federal, y tendrá la importante labor de acelerar y transparentar este proceso de transferencia.

Este artículo, manifiesta de manera clara y explícita la intención de que exista una Comisión de verificación, seguimiento actualización sobre la transferencia de activos, pasivos y patrimonio del Departamento del Distrito Federal y el de sus entidades paraestatales, a la Administración Pública del Distrito Federal. Lo anterior con la intención de que a la Administración Pública del Distrito Federal no sólo se le transfiera patrimonio o capital del Departamento del Distrito Federal, si no también activos y pasivos de éste último.

e) Por otra parte, se dispone que la actual II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal queda facultada para expedir el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, que le confiere la reforma constitucional planteada. Una vez expedido dicho ordenamiento, quedará abrogado el actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, salvo las disposiciones que en su caso deban continuar en vigencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del presente proyecto de Decreto. Adicionalmente, el artículo sexto transitorio prevé la posibilidad de que la Asamblea Legislativa acuerde, por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, someter el nuevo Estatuto Constitucional a referéndum.

f) En el artículo séptimo se garantiza que con estricto apego a la legalidad, los procedimientos que se encuentren en trámite o que se inicien de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a procedimientos de responsabilidad de servidores públicos del Distrito Federal, continuarán su curso de conformidad con las normas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, con lo cual se evitará que cualquier servidor público que se encuentre en algunas de las hipótesis de los artículos enunciados pueda sustraerse a la rendición de cuentas y responsabilidades.

g) Respecto a las facultades que de acuerdo con el presente proyecto de Decreto le correspondan a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y que para su ejercicio se requiera de disposición del Estatuto Constitucional del Distrito Federal, éstas entrarán en vigor en la misma fecha en que dicho Estatuto determine, de acuerdo con lo previsto por el artículo octavo transitorio del decreto de reformas y adiciones que se ha propuesto al Constituyente Permanente.

h) En el artículo noveno se propone disponer que en tanto los órganos competentes no expidan los ordenamientos que regulen a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, las leyes que se encuentran en vigor continuarán normando su organización y funcionamiento.

i) Por último, y con el fin de evitar conflictos e interpretaciones indebidas es que en el artículo décimo se dispone derogar todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el Decreto que se propone, salvo aquéllas que se encuentren en los supuestos previstos por los artículos transitorios anteriores.

IV. MODIFICACIONES A LA INICIATIVA

Con el propósito de dar congruencia y eficacia a los planteamientos de la iniciativa propuesta por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los suscritos integrantes de las Comisiones Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, planteamos las siguientes modificaciones a la Iniciativa que se dictamina.

Primera.- Se reforma la fracción V del artículo 76 constitucional para quedar como sigue:

"Declarar, por las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;"

Segunda.- Se reforma la fracción IX del artículo 76 constitucional para quedar como sigue:

"Remover, por el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por actos u omisiones que afecten gravemente las relaciones con los Poderes Federales o el orden público, en los términos de la ley que al efecto expida el Congreso de la Unión. En este caso el Senado nombrará, por mayoría de sus integrantes, al Jefe de Gobierno a propuesta en terna del Presidente de la República."

Tercera.- Se reforma el sexto párrafo del artículo 111 constitucional para quedar como sigue:

"Tratándose del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y miembros del Consejo de la Judicatura, corresponderá a la Cámara de Diputados conocer del supuesto a que se refiere el párrafo anterior."

Cuarta.- Se reforma el primer párrafo del artículo 122 constitucional para quedar como sigue:

"El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan esta Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito Federal, su Gobierno está a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, con la participación de los poderes federales, en los términos de este artículo."

Quinta.- Se reforma la fracción I del apartado C del artículo 122 constitucional para quedar como sigue

"Para emitir y reformar el Estatuto Constitucional se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

Sexta.- Se reforma la fracción III del apartado C del artículo 122 constitucional para quedar como sigue:

"La función legislativa en el Distrito Federal estará a cargo de una Asamblea integrada por sesenta y seis diputados, cuarenta de éstos electos conforme al principio de mayoría relativa y veintiséis electos de acuerdo con el principio de representación proporcional en los términos que establezcan el Estatuto Constitucional y el Código Electoral del Distrito Federal."

Séptima.- Se reforma el párrafo segundo de la fracción X del apartado C del artículo 122 constitucional para quedar como sigue:

"La Asamblea Legislativa conocerá de las violaciones a que se refiere el párrafo anterior y, en su caso, aplicará las sanciones que establezca el Estatuto Constitucional, mediante resolución adoptada por las dos terceras partes de sus miembros presentes, una vez practicadas las diligencias que prevea la ley y con audiencia del acusado."

Octava.- Se reforma el párrafo segundo, fracción XI del apartado C del artículo 122 constitucional para quedar como sigue:

"El Distrito Federal, para efectos de su Administración Pública, se dividirá territorialmente en Delegaciones Políticas, cuya demarcación territorial señalará el Estatuto Constitucional, así como los criterios que, además del poblacional, deberán tomarse en cuenta para ello."

Novena.- Se reforma el párrafo cuarto, fracción XI del apartado C del artículo 122 constitucional para quedar como sigue:

"Las delegaciones tendrán competencia exclusiva en las materias que determinen el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables. Dichos ordenamientos establecerán los supuestos en que las delegaciones actuarán con autonomía, coordinación o dependencia de la administración pública del Distrito Federal."

Décima.- Se adiciona un párrafo segundo a la fracción XII del apartado C del artículo 122 constitucional para quedar como sigue:

"En los procesos que organice el Instituto Electoral del Distrito Federal para elegir jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o delegados, únicamente podrán participar los candidatos postulados por partidos políticos con registro nacional."

Décimo Primera.- Se reforma la fracción XV del apartado C del artículo 122 constitucional para quedar como sigue:

"Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia, que será autónomo para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. También conocerá las controversias en materia de competencia entre las Delegaciones y las demás autoridades de dicha Administración".

Décimo Segunda.- Se reforma la fracción XVIII del apartado C del artículo 122 constitucional para quedar como sigue:

"Para los efectos del artículo 105, fracción I, inciso k) de esta Constitución, son órganos de gobierno la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, las Delegaciones Políticas y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal."

Décimo Tercera.- Se reforma el párrafo primero del apartado E del artículo 122 constitucional para quedar como sigue:

"En materia de deuda pública el Distrito Federal no podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Tampoco podrá contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones o actividades productivas, que apoyen los planes de desarrollo económico y social, y la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, debiéndose

generar los ingresos suficientes para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura de endeudamiento público. Este endeudamiento y el que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas deberán además estar conforme a las bases, indicadores y límite de endeudamiento neto que establezcan el Estatuto Constitucional y la ley de deuda pública correspondiente, por los conceptos y hasta por los montos que la misma fije anualmente en la ley de ingresos del Distrito Federal. "

Décimo Cuarta.- Se reforma el primer párrafo del apartado F del artículo 122 constitucional para quedar como sigue:

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

Décimo Quinta.- Se reforma el artículo cuarto transitorio de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"El Congreso de la Unión, mediante Decreto, constituirá una Comisión de verificación, seguimiento y actualización sobre la transferencia de activos, pasivos y patrimonio del Departamento del Distrito Federal y el de sus entidades paraestatales, a la Administración Pública del Distrito Federal, ordenada por el Poder Legislativo de la Unión en los artículos octavo y décimo transitorios del Decreto de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. En la Comisión participarán representantes del Gobierno Federal y del Distrito Federal."

Décimo Sexta.- Se reforma el artículo quinto transitorio de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, inclusive la integrada para el periodo 2000 a 2003, está facultada para expedir el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y, una vez que éste entre en vigor, quedará sin efectos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 1994 y sus reformas y adiciones posteriores, salvo las disposiciones que en su caso sigan vigentes de conformidad con el artículo segundo transitorio del presente Decreto."

Por lo anteriormente expuesto, los integrantes de la Comisiones de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, dictaminan favorablemente la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las modificaciones que han quedado expresadas en el presente dictamen, por lo que nos permitimos someter a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111, Y 122 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO: SE REFORMAN los artículos 73, fracción VIII; 76, fracciones V y IX; 89, fracción XIV; 108; 109; 110; 111; y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y **SE ADICIONAN** un tercer párrafo al artículo 110 por lo que se recorren en su orden los vigentes y un sexto párrafo al artículo 111

y se recorren en su orden los vigentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a VII. ...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Artículo 76.-

I a IV...

V. Declarar, por las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;

VI a VIII. ?

IX. Remover, por el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por actos u omisiones que afecten gravemente las relaciones con los Poderes Federales o el orden público, en los términos de la ley que al efecto expida el Congreso de la Unión. En este caso el Senado nombrará, por mayoría de sus integrantes, al Jefe de Gobierno a propuesta en terna del Presidente de la República.

Artículo 89.-

I a XIII...

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

Los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia

Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República y el Estatuto Constitucional del Distrito Federal precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

Artículo 109.- El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I a III...

...

...

...

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal serán responsables en los términos de lo dispuesto en el párrafo anterior y corresponderá al Congreso de la Unión conocer del juicio político.

...

...

...

...

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República, así como el Consejero Presidente y los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

Tratándose del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y miembros del Consejo de la Judicatura, corresponderá a la Cámara de Diputados conocer del supuesto a que se refiere el párrafo anterior.

...

...

...

...

Artículo 122.- El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan esta Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito Federal, su Gobierno está a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, con la participación de los poderes federales, en los términos de este artículo.

De acuerdo con la naturaleza jurídica del Distrito Federal definida por el artículo 44 de este ordenamiento:

A.- Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Dictar las disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal y sus relaciones con las autoridades locales. Estas disposiciones podrán comprender excepciones en la aplicación de normas locales de desarrollo urbano respecto de los bienes del dominio público federal. Las autoridades locales no podrán dictar normas ni ejecutar actos que afecten ese ejercicio; en caso de controversia constitucional de actos o disposiciones generales del Distrito Federal, quedarán suspendidos en su ejecución hasta en tanto se resuelva aquélla.

II. Legislar sobre las atribuciones del Presidente respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y sobre las relaciones de subordinación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de dicha fuerza.

III. Establecer los casos y el procedimiento a seguir para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y para la designación de un interino, si han transcurrido menos de dos años del periodo, o de un sustituto que concluya el mandato, si ha transcurrido más tiempo.

IV. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

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

I. Tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal. Previo acuerdo del Presidente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombrará al servidor público encargado de la fuerza pública en la entidad, quien podrá ser removido libremente por el Ejecutivo o a solicitud del Jefe de Gobierno.

II. Instruir, de manera fundada y motivada, a las autoridades del Distrito Federal, para hacer frente a situaciones cuya relevancia requiera de acciones urgentes y ordenar la participación de la administración pública federal en lo que resulte necesario.

III. Expedir los reglamentos de las leyes emitidas por el Congreso concernientes al Distrito Federal.

IV. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

C.- La organización y funcionamiento del gobierno local se establecerá en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, con sujeción a las siguientes normas:

I. Para emitir y reformar el Estatuto Constitucional se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

II. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los poderes federales, se entienden reservadas a los órganos locales del Distrito Federal.

Los bienes del dominio público de la Federación en el Distrito Federal estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes de la Unión conforme a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que sea compatible con su naturaleza y régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución.

III. La función legislativa en el Distrito Federal estará a cargo de una Asamblea integrada por sesenta y seis diputados, cuarenta de éstos electos conforme al principio de mayoría relativa y veintiséis electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, en los términos que establezcan el Estatuto Constitucional y el Código Electoral del Distrito Federal.

IV. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros, en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución.

V. La Asamblea Legislativa tendrá derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. También participará en el proceso de aprobación de las reformas y adiciones a la presente Constitución, en los mismos términos que las legislaturas de los estados.

VI. La función ejecutiva en el Distrito Federal estará a cargo de un Jefe de Gobierno, que no podrá durar en su encargo más de seis años y será electo por votación universal, libre, directa y secreta, de conformidad con lo que establezcan el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Jefe de Gobierno Electo o la elección no estuviere hecha y declarada, cesará el Jefe de Gobierno cuyo periodo haya concluido y se encargará el que designe la Asamblea Legislativa como interino.

VII. En caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, la Asamblea Legislativa designará un interino; si hubiese transcurrido más tiempo, designará un sustituto.

Cuando haya sido designado un Jefe de Gobierno interino, por el Senado o por la Asamblea Legislativa, ésta deberá expedir la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo, de conformidad con lo que disponga el Estatuto Constitucional.

En tanto es designado el Jefe de Gobierno interino o sustituto, quedará a cargo del despacho el servidor público que determine el Estatuto Constitucional.

VIII. Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, y tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección;
- b) Ser originario del Distrito Federal con una residencia ininterrumpida de tres años o tener una residencia ininterrumpida de cinco años para los nacidos en otra entidad. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial;
- c) Los demás requisitos que establezca el Estatuto Constitucional.

IX. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir con la Constitución, las leyes federales y la legislación del Distrito Federal.
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Podrá formular observaciones a los proyectos de ley que la Asamblea Legislativa le envíe, en los términos que establezca el Estatuto Constitucional;
- c) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos en los términos constitucionales y legales aplicables;
- d) Dirigir los servicios de seguridad pública de conformidad con las disposiciones aplicables;
- e) Presidir el Consejo de Delegados Políticos que conocerá y opinará sobre políticas territoriales y administrativas en los términos que establezca el Estatuto Constitucional;
- f) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- g) Atender los requerimientos de los presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resguardar y proteger los recintos correspondientes, así como atender la instrucción del Ejecutivo Federal para que haga lo propio respecto de las representaciones diplomáticas y consulares;
- h) Las demás que le confieran los ordenamientos jurídicos correspondientes.

X. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal será responsable por violaciones al Estatuto Constitucional del Distrito Federal y a las leyes locales, y por el manejo indebido de fondos y recursos de la administración pública del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa conocerá de las violaciones a que se refiere el párrafo anterior y, en su caso, aplicará las sanciones que establezca el Estatuto Constitucional, mediante resolución adoptada por las dos terceras partes de sus miembros presentes, una vez practicadas las diligencias que prevea la ley y con audiencia del acusado.

XI. La Administración Pública del Distrito Federal se podrá organizar en forma centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional.

El Distrito Federal, para efectos de su Administración Pública, se dividirá territorialmente en Delegaciones Políticas, cuya demarcación territorial señalará el Estatuto Constitucional, así como los criterios que, además del poblacional, deberán tomarse en cuenta para ello.

Las Delegaciones tendrán el carácter de unidades político administrativas y estarán a cargo de un Delegado Político, electo por votación universal, libre, secreta y directa de los ciudadanos de cada Delegación. Los Delegados serán elegidos por un período de tres años y no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Delegados podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezca el Estatuto Constitucional.

Las delegaciones tendrán competencia exclusiva en las materias que determinen el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables. Dichos ordenamientos establecerán los supuestos en que las delegaciones actuarán con autonomía, coordinación o dependencia de la administración pública del Distrito Federal.

XII. Habrá un organismo público denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, que organizará las elecciones, referenda y plebiscitos en el Distrito Federal, para lo cual celebrará los acuerdos necesarios con el Instituto Federal Electoral.

En los procesos que organice el Instituto Electoral del Distrito Federal para elegir Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o delegados, únicamente podrán participar los candidatos postulados por partidos políticos con registro nacional.

El Estatuto Constitucional y las leyes que en la materia expida la Asamblea Legislativa, tomaran en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al j) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución.

XIII. La función judicial en el Distrito Federal estará a cargo de un Tribunal Superior de Justicia que se compondrá de una Presidencia, de un Pleno, un Consejo de la Judicatura y de los demás órganos que determinen el Estatuto Constitucional y la ley orgánica correspondiente. El Estatuto Constitucional también establecerá las bases para que el Tribunal fije jurisprudencia. La autonomía del Tribunal así como la independencia e inamovilidad de los magistrados, consejeros y jueces, en el ejercicio de sus funciones, estará garantizada por el Estatuto Constitucional y las leyes. El Estatuto Constitucional determinará el número y procedimiento de designación de los magistrados, quienes serán nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno; también establecerá la forma de elaboración del presupuesto del Tribunal, que será remitido al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la Asamblea Legislativa.

XIV. El Tribunal Electoral del Distrito Federal será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para resolver los medios de impugnación que se presenten durante el desarrollo de los procesos electorales ordinarios o extraordinarios o los que surjan entre dos procesos electorales, así como los demás asuntos de esta naturaleza, conforme lo establezca la legislación electoral del Distrito Federal.

La ley establecerá las normas para la organización, funcionamiento y administración en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El Tribunal Electoral se integrará por el número de magistrados que establezca el Estatuto Constitucional; serán nombrados por la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia en los términos que disponga su ley orgánica, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes.

XV. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia, que será autónomo para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. También conocerá las controversias en materia de competencia entre las Delegaciones y las demás autoridades de dicha Administración.

El Tribunal se integrará por el número de magistrados que establezca el Estatuto Constitucional. Habrá una comisión, conformada por representantes del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que propondrán los nombramientos de magistrados a la Asamblea Legislativa y tendrá a su cargo el sistema de vigilancia, administración, disciplina y de carrera judicial.

El Estatuto Constitucional y las leyes de la Asamblea Legislativa establecerán las normas para la organización del Tribunal, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XVI. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador de Justicia nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa en los términos que establezca el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno podrá removerlo libremente.

XVII. La Asamblea Legislativa expedirá la legislación relativa a los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial, estímulos y régimen disciplinario, de acuerdo con las bases que establezca el Estatuto Constitucional.

XVIII. Para los efectos del artículo 105, fracción I, inciso k) de esta Constitución, son órganos de gobierno la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, las delegaciones políticas y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

D. En materia de coordinación fiscal, el Distrito Federal participará en los convenios correspondientes, de acuerdo con la legislación aplicable, así como en los fondos de aportaciones federales.

E. En materia de deuda pública el Distrito Federal no podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Tampoco podrá contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones o actividades productivas, que apoyen los planes de desarrollo económico y social, y la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, debiéndose generar los ingresos suficientes para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura de endeudamiento público. Este endeudamiento y el que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas deberán además estar conforme a las bases, indicadores y límite de endeudamiento neto que establezcan el Estatuto Constitucional y la ley de deuda pública correspondiente, por los conceptos y hasta por los montos que la misma fije anualmente en la ley de ingresos del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará del ejercicio de estas atribuciones al rendir la cuenta pública.

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

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

A través de las comisiones se establecerán:

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

TRANSITORIOS

PRIMERO: El presente Decreto entrará en vigor a los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO: Las disposiciones generales que establezcan prerrogativas y facultades a los Poderes Federales respecto al Distrito Federal, de acuerdo con el Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año, en lo que no se opongan al presente Decreto, continuarán vigentes hasta en tanto no se dicten las nuevas disposiciones, de conformidad con éste.

TERCERO: Los recursos provenientes de los montos de endeudamiento que en su caso apruebe el Congreso de la Unión, a efecto de ser incluidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal hasta en tanto no entre en vigor el Estatuto Constitucional y la Ley correspondiente que expida la Asamblea Legislativa, serán sujetos de vigilancia sobre su correcta aplicación por la Entidad de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados.

CUARTO: El Congreso de la Unión, mediante Decreto, constituirá una Comisión de verificación, seguimiento y actualización sobre la transferencia de activos, pasivos y patrimonio del Departamento del Distrito Federal y el de sus entidades paraestatales, a la Administración Pública del Distrito Federal, ordenada por el Poder Legislativo de la Unión en los artículos octavo y décimo transitorios del Decreto de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. En la Comisión participarán representantes del Gobierno Federal y del Distrito Federal.

QUINTO: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, inclusive la integrada para el periodo 2000 a 2003, está facultada para expedir el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y, una vez que éste entre en vigor, quedará sin efectos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 1994 y sus reformas y adiciones posteriores, salvo las disposiciones que en su caso sigan vigentes de conformidad con el artículo segundo transitorio del presente Decreto.

SEXTO: Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros, podrá someter el Estatuto Constitucional a referéndum.

SÉPTIMO: Los procedimientos que se encuentren tramitando o que se inicien de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a los servidores públicos del Distrito Federal que en ellos se mencionan por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o por la comisión de delitos del orden local, continuarán tramitándose de conformidad con las normas existentes a la vigencia del presente Decreto.

OCTAVO: Las facultades que de acuerdo al presente Decreto le corresponden a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para cuyo ejercicio se requiera de disposición del Estatuto Constitucional del Distrito Federal, entrarán en vigor en la misma fecha en que éste determine.

NOVENO: Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos de gobierno locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes, aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones señaladas en el presente Decreto.

DÉCIMO: Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto, salvo las que se encuentren en los casos de los artículos anteriores.

BIBLIOGRAFIA

1. AGUIRRE, Pedro y otros autores. **Una Reforma Electoral para la Democracia.** Instituto de Estudios para la Transición democrática, México 1995.
2. ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. **Cambio Político y Gobernabilidad, los problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político.** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y CONACYT, México, 1993.
3. ALAMAN, Lucas. **Historia de México. Volumen 1.** Editorial Jus, S.A. de C.V., 4ª. Edición México.
4. ALCOCER, Jorge (Coordinador). **Elecciones, Diálogo y Reforma.** Tomos I y II, Editorial Nuevo Horizonte, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, México 1994.
5. ALTAMIRANO, Ignacio Manuel. **Obras Completas. VII Crónicas.** Tomo I, Secretaría de Educación Pública. México 1987.
6. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. **La Reforma Política de 1996 en México.** 1ª. Edición. UNAM. México 1997.
7. ARIAS VALDES, Rafael. **La Delimitación de una Megalópolis.** México, Editorial Colegio Mexiquense, A.C., 1990.
8. ARNAIZ AMIGO, Aurora. **Derecho Constitucional Mexicano.** México, Editorial Trillas, 1990.

9. ARTEAGA NAVA, Elisur. "Un nuevo marco Constitucional para el Distrito Federal". México, Alegatos, núm. 7, septiembre-diciembre, 1987.
10. ARZOLA MEDINA, Mario. **La Democracia Humanista**. Chile, Edit. Jurídica, 1996.
11. AZUELA, Antonio. **Gestión urbana y cambio Constitucional**. Editorial Eón, México 1993.
12. BARRAGAN BARRAGAN, José. **Introducción al Federalismo (La Formación de los Poderes de 1824)**. UNAM, México 1987.
13. BOBBIO, Norberto. **El Futuro de la Democracia**. Fondo de Cultura Económica, México 1986.
14. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, **Derecho Constitucional Mexicano**. Editorial Porrúa, México 1995.
15. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **La reestructuración Constitucional del Distrito Federal**. México, *Revista de la Escuela de Derecho*, año IV, núm. 4, 1986.
16. CAMARA DE DIPUTADOS. **Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal**. México, Tomos I y II, Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1993.
17. CAMARA DE DIPUTADOS. **Debate y Legislación sobre el Distrito Federal (Período Ordinario de Sesiones 1991)**. México, Cámara de Diputados LV Legislatura, Colección Documentos, 1991.

18. CAMARA DE DIPUTADOS. **Debate y Legislación sobre el Distrito Federal (Período Ordinario de Sesiones 1992)**. México, Cámara de Diputados LV Legislatura, Colección Documentos, 1992..
19. CAMARA DE DIPUTADOS. **Historia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "El Distrito Federal Mexicano"**. México, Cámara de Diputados LIV Legislatura, 1993.
20. CAMARA DE DIPUTADOS. **Las Constituciones de México**. México, Cámara de Diputados, 1991.
21. CABRERO MENDOZA, Enrique. **Del Administrador al Gerente Público**. México, INAP, 1997.
22. CARDENAS BARRIOS, René. **Documentos Básicos de la Independencia 1810-1821**. México, Edit. Comisión Federal Electoral, 1979.
23. CARPIZO, Jorge. **La Constitución Mexicana de 1917**. México, Editorial Porrúa, 1990.
24. CARPIZO, Jorge. **Estudios Constitucionales**. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
25. CARRANCO ZUÑIGA, Joel. **El Distrito Federal en el Sistema Jurídico Mexicano**. México, UNAM, Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho., 1996.
26. CERRONI, Humberto. **Reglas y Valores de la Democracia**. México, Edit. Alianza, 1991..

27. CIDAC. **Reforma del Sistema Político Mexicano, Alternativas para el Futuro, condición para la Modernización.** México, Editorial Diana, Centro de Estudios para el Desarrollo A.C., 1990.
28. CROZIER, Michel. **Estado Modesto, Estado Moderno (Estrategia para el Cambio).** México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
29. CURIEL, Fernando y otros autores. **Orígenes de nuestra Ciudad.** México, Archivo General de la Nación, 1999.
30. CHATELET, Francois. **Historia del Pensamiento Político.** España, Editorial Tecnos, 1987.
31. CHATELET, Francois. **Las Concepciones Políticas del Siglo XX.** España, Editorial Tecnos, 1993.
32. DAHL, Robert. **¿Después de la Revolución?.** España, Edit. Gedisa, 1994.
33. DAHL, Robert. **La Democracia y sus Críticos.** España, Edit. Paidós, 1992.
34. DAHL, Robert. **Los Dilemas del Pluralismo Democrático.** México, Edit. Alianza, 1991.
35. DAHL, Robert. **Reflexiones sobre la Democracia Contemporánea.** México, UNAM, 1998.
36. DANIELI, Simón. **Administración y Organización para la Planificación.** Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1963.
37. DEUTSCH, Karl. **Política y Gobierno.** México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

38. DI TELLA, Torcuato. **Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas**. Argentina, Editorial Punto Sur, 1989.
39. DWIGHT WALDO, Ph.D.. **Teoría Política de la Administración Pública**. España, Editorial Tecnos, 1961.
40. EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y RÉBORA TOGNO, Alberto. **El Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año 2000**. México, Gobierno del *Distrito Federal*, 2000.
41. ELSTER, Jon y SLAGSTAD, Rune. **Constitucionalismo y Democracia**. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
42. ETZIONI, Amitai. **Los Cambios Sociales**. México Fondo de Cultura Económica, 1995.
43. FLORES GAMBOA, Cynthia Yemele. **Introducción de Formas de Democracia Semidirecta en la Legislación Mexicana**. México, UNAM, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
44. FLORES OLEA, Victor. **Entre la Idea y la Mirada ¿Qué democracia para México?**. México, Edit. Océano, 1997.
45. FRIEDRICH, Carl. **La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida**. España, Edit. Tecnos, 1966.
46. GAMBOA DE BUEN, Jorge. **Ciudad de México, una Visión**. 1ª. Edición. Fondo de Cultura Económica. México 1994.

47. GARCÍA DIAZ, Tarsicio. **La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento.** México, Departamento del Distrito Federal, Volumen VI. Tomo 2, 1987.
48. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Antonio. **Distrito Federal (Sociedad, Gobierno y Justicia.** México, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1997.
49. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. **El Siglo XIX de Francisco Zarco y su Pensamiento Constitucional.** México, UNAM, 1993.
50. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. **El Federalismo.** México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
51. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. **La Constitución del Distrito Federal.** México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2000.
52. GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria. **El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación.** México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1990.
53. GORTARI RABIELA, Hira de. **La Ciudad de México y el Distrito Federal; una historia compartida.** México, Departamento del Distrito Federal, 1988.
54. GUERRA FRANCOIS, Xavier. **México del Antiguo régimen a la Revolución.** Tomos I y II. 2ª. Edición en español – 191, México, Fondo de Cultura Económica. 1992.
55. GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo. **Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, Administración Publica: concepto y disciplina.** México, INAP, 1996.

56. GUERRERO OROZCO, Omar. **Introducción a la Administración Pública.** México, Editorial Harla, Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales, 1985.
57. GUTIERREZ SALAZAR, Sergio Elías y SOLÍS ACERO, Felipe. **Gobierno y Administración del Distrito Federal en México.** México, INAP, 1991.
58. HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. **Hacia un Nuevo Federalismo.** México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
59. HOFFMANN CALO, Juan. **Crónica del Ayuntamiento de la Ciudad de México (1917-1928).** México, Gobierno del Distrito Federal, 1999.
60. HOOD, Chistopher **Los Alcances de la Administración Pública; problemas de implantación y control de sistemas.** México, Edit. Limusa, 1979.
61. HUNTINGTON, Samuel. **La Tercera H ola (La democratización a finales del siglo XX).** España, Editorial Piados, 1998.
62. ICAP. **Sistemas prioritarios para la Administración del Desarrollo.** Costa Rica, ICAP, 1974.
63. JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. **Administración Pública para el Desarrollo Integral.** México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
64. JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. **Los dilemas de la Descentralización Funcional: un análisis de la Autonomía Institucional Pública.** Costa Rica, Edit. Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1978.
65. KHON, Hans. **Historia del Nacionalismo.** México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

66. LARRAÑAGA SALAZAR, Eduardo. **El Administrado y la Autonomía Funcional (Aspectos del Estado Administrativo)**. México, Edit. UAM, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1989.
67. LECHNER, Norbert y otros Coordinadores. **Reforma del Estado y Coordinación Social**. México, Editorial Plaza y Valdés, 1999.
68. LEEMANS, ARNE (Compilador). **Como Reformar la Administración Pública**. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
69. LERNER, Max. **Ahora o Nunca**. México, Fondo de Cultura Económica, 1943.
70. LIRA, Andrés. **La creación del Distrito Federal. "La República Federal Mexicana"**. México, Edit. Porrúa, 1986.
71. LOPEZ MORENO, Javier. **La Reforma Política en México**. México, Centro de Documentación y Política A.C., 1979.
72. LOPEZ MORENO, Javier. **Reformas Constitucionales para la Modernización**. Colección: Una Visión de la Modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
73. MARTINEZ ASSAD, Carlos. **Cuál es el Destino para el Distrito Federal México**, Editorial Océano de México, S.A. de C.V. 1996.
74. MARTÍNEZ ASSAD, Carlos y ZICCARDI, Alicia. **Política y Gestión Municipal en México**. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1998.
75. MECATL, José Luis, MICHEL, Marco Antonio y ZICCARDI, Alicia. **Casa a los Damnificados**. México, UNAM, 1987.

76. MILLÁN, Julio y CONCHEIRO, Antonio. **México 2030 Nuevo Siglo, Nuevo País.** México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
77. MIRANDA PACHECO, Sergio. **Historia de la desaparición del Municipio en el Distrito Federal.** México, Gobierno del Distrito Federal, Colección Sábado Distrito Federal, 1998.
78. MORSTEIN MARX, Fritz. **El Estado Administrativo, una introducción a la Burocracia.** España, Edit. Escuela Nacional de Administración Pública, 1975.
79. MUÑOZ AMATO, Pedro. **Introducción a la Administración Pública.** México, Dos Tomos, Fondo de Cultura Económica, 1978.
80. NUÑEZ JIMENEZ, Arturo. **La Reforma Electoral de 1989-1990.** México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
81. O'DONELL, Guillermo. **Las Transiciones a la Democracia.** España, Edit. Piados, 1997.
82. PARDO, María del Carmen. **La Modernización Administrativa en México.** México, Coedit. INAP-COLMEX, 1991.
83. PARDO, María del Carmen (Coordinadora). **Teoría y Práctica de la Administración Pública en México.** México, INAP, Colección Lecturas Básicas, 1996.
84. PERLÓ COHEN, Manuel (Compilador). **La Modernización de las Ciudades en México.** México, UNAM, 1991.

85. PONCE, Dolores y ALONZO, Antonio. **México hacia el año 2010: Política Interna.** México, Editorial Limusa, Fundación Javier Barros Sierra, Centro de Estudios Prospectivos, 1989.
86. PRZEWORSKI, Adam. **Democracia Sustentable.** Argentina, Edit. Piados, 1998.
87. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. **Declaraciones de Derechos Sociales.** México, Cámara de Diputados, 1998.
88. REYES HEROLEZ, Jesús. **La Reforma Política y sus repercusiones en los Estados.** México, Edit. Libros de México, Cuadernos INAP No. 18, 1979.
89. SALAZAR TOLEDANO, Jesús. **La Reforma Política del Distrito Federal.** México, INAP, Serie Praxis, 1996.
90. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. **Derecho Constitucional.** México, Editorial Porrúa, 1995.
91. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México.** México, INAP, 1998.
92. SANTANA, Pedro. **Las Incertidumbres de la Democracia.** Colombia, Edit. Foro Nacional por Colombia, 1995.
93. SARTORI, Giovanni. **La Política (Lógica y Método en las Ciencias Sociales.** México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
94. SAYEG HELU, Jorge. **El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración Constitucional de México (1808-1988)** México, Fondo de Cultura Económica 1991.

95. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. **Elementos para la Reglamentación Municipal**. Centro Nacional de Estudios Municipales, México 1986
96. SERRA ROJAS, Andrés. **Diccionario de Ciencia Política**. México, Editorial Más Actual Mexicana, volumen 1, 1997.
97. SERRANO SALAZAR, Oziel. **La Reforma Política del Distrito Federal**. México, Edit. Plaza y Valdes, Centro de Asesoría Multidisciplinaria A.C., 2001.
98. SIMON, Herbert. **El Comportamiento Administrativo**. México, Edit. Aguilar, 1982.
99. STURZO, Luigi. **Fundamentos de la Democracia**. Argentina, Ediciones del Atlántico, 1957.
100. TENA RAMIREZ, Felipe. **Leyes Fundamentales de México 1808-1971**. México, Editorial Porrúa, 1971.
101. TOURAINÉ, Alain. **¿Qué es la Democracia?**. España, Edit. Alianza, 1994.
102. TOVAR DE ARECHEDERRA, Isabel. **La muy Noble y Leal Ciudad de México**. México, D.D.F. Universidad Iberoamericana. 1ª. Edición 1994.
103. TRIGUEROS GAISMAN, Laura. **El nuevo estatuto constitucional del Distrito Federal**. México, Alegatos, núm. 27, mayo-agosto de 1994, 1995.
104. UNAM. **Diccionario Jurídico Mexicano**. México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
105. UNAM. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)**. México, Editorial Porrúa, 2001.

106. UNAM. **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**. México, Editorial Porrúa, 2000.
107. UVALLE BERRONES, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**. México, Coedit. IAPEM y UAEM, 1997.
108. VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo y otros Coordinadores. **Reforma Político-Electoral y Democracia en los Gobierno Locales**. México, Fundación Universitaria de Derecho Administrativo y Política A.C., 2001.
109. WARD, Peter M. **México: una Mega Ciudad**. México, Alianza. Editorial, 1991.
110. WEBER, Max. **Economía y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.
111. ZINK, Harold. **Los Sistemas Contemporáneos del Gobierno**. México, Editorial Libreros Mexicanos Unidos, 1965.