

40781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN
UNIDAD DE POSGRADO

"UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL
PARA EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A

ARES NAHIM MEJÍA ALCÁNTARA

JUNIO, 2004

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

1952
Asst. Lib. ...

ÍNDICE

UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL PARA EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO

Agradecimientos y dedicatorias..... 5

Introducción..... 7

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL VALLE DE MÉXICO COMO SEDE DEL PODER POLÍTICO MEXICANO.

1.1. La Época Precolombina.....	24
1.2. La Colonia.....	28
1.3. La Incipiente Nación Mexicana.....	34
1.4. El México Centralista.....	44
1.5. Regreso al Federalismo.....	54

2. EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

2.1. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	62
2.2. La Estructura del Distrito Federal de 1928 a 1986.....	68
2.3. La Reforma Constitucional de 1987.....	71
2.4. La Reforma Constitucional de 1993.....	76
2.5. La Reforma Constitucional de 1996.....	79

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: AREZ NAHIM MEJÍA
ALCÁNTARA

FECHA: 14 DE JULIO DE 2004

FIRMA: 

3. ANÁLISIS DEL DISTRITO FEDERAL A TRAVÉS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA Y DE LAS PRINCIPALES NORMAS JURÍDICAS QUE LO RIGEN.

3.1.	La Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.....	95
3.2.	Las Facultades del Congreso de la Unión en Materia del Distrito Federal.....	108
3.3.	Las Facultades del Ejecutivo Federal en Materia del Distrito Federal.....	112
3.4.	El Ámbito Regional.....	117
3.5.	El Ámbito Distrital.....	125
3.5.1.	El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	125
3.5.2.	La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	150
3.5.3.	El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....	175
3.5.4.	Los Órganos Autónomos del Distrito Federal.....	190
3.5.4.1.	El Instituto Electoral del Distrito Federal.....	192
3.5.4.1.1.	La Participación Ciudadana.....	195
3.5.4.2.	El Tribunal Electoral del Distrito Federal.....	208
3.5.4.3.	La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	211
3.6.	El Ámbito Local.....	214
3.6.1.	Los Gobiernos Locales del Distrito Federal.....	230

4. ANÁLISIS DE ALGUNAS CIUDADES CAPITALES DEL MUNDO.

4.1.	Berlín.....	255
4.2.	Brasilia.....	260
4.3.	Bruselas.....	264
4.4.	Buenos Aires.....	267
4.5.	Caracas.....	271
4.6.	Madrid.....	276
4.7.	París.....	280
4.8.	Pretoria.....	285
4.9.	Roma.....	289
4.10.	Tokio.....	294
4.11.	Washington.....	296
4.12.	Tendencias Internacionales sobre la Estructura Jurídico-Política de las Ciudades Capitales.....	299

5. PROPUESTA DE UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL QUE OTORQUE AUTONOMÍA AL DISTRITO FEDERAL MEXICANO.

5.1. Importancia de la Reforma Constitucional..... 306

5.2. Proyecto de Reforma Constitucional en Materia del Distrito Federal..... 309

Conclusiones..... 365

Fuentes..... 369

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS.

El presente documento constituye la culminación de un trabajo arduo y decidido, que no corresponde de manera exclusiva a su autor, sino que constituye el triunfo de una familia, de un entrañable grupo de amigos que sacrifican tiempo y voluntad para apoyar un compromiso común.

Por ello deseo agradecer y dedicar esta investigación, en primer término, a mis padres Yolanda Alcántara López y Miguel Mejía Sánchez; a quienes debo la oportunidad de dirigir estas líneas; por su incondicional apoyo en todos los ámbitos de mi vida personal y profesional, por estar siempre cerca de mí, por su amor y por ser los maestros más importantes de mi vida.

Agradezco a todos los miembros de mi familia, pero en particular quiero destacar a mi abuela Doña Soledad Sánchez, así como a mis tíos Aída Mejía Sánchez, Blanca Mejía Sánchez, Gabriel Alcántara López, Gloria Mejía Sánchez, Guillermina Alcántara López, Jesús Mejía Sánchez, José Mateo Alcántara López, José Mejía Sánchez, Lázaro Alcántara López, Luis Alcántara López, María Mejía Sánchez, Raúl Mejía Sánchez, Silvia Alcántara López y Teodosio Mejía Sánchez, por todo su amor, cariño, apoyo y decidido compromiso para la realización de este proyecto, así como de otros proyectos personales; y dedico esta obra a la memoria de Doña Esperanza López, Don Lázaro Alcántara y Don Teodosio Mejía.

Igualmente agradezco a Iván Pedraza Becerril, Mónica Ríos Tarín, Vladimir Pedraza Becerril, Crispín Carrera Carrasco, Marta Alicia Ochoa Maldonado, Alejandro Hernández Villaseñor, Karla Gabriela Roldan Ortega, Luz Azucena Rueda de León, Gabriela Reyes y Rodrigo Godínez Cortés por ser personas de gran corazón, comprometidos, confidentes y cómplices de los proyectos y aventuras de mi vida. Mis amigos.

A Yaira María Ramírez Burillo por sus consejos y propuestas sobre esta tesis.

Marie B. Pelletier. Te amo.

Particularmente es mi deseo que este trabajo sirva para estimular a Isis, Zulma Cecilia, Sara Daniela, Ciel, Eric, Fabián, Francisco Nahim, Lenin, Mariloth, Penélope, Tadeo y Paulina a la consecución de sus sueños.

Durante el tiempo que duró esta investigación numerosas personas e instituciones contribuyeron de modo alguno a la realización y perfección de este trabajo, por ello, es mi sincero placer expresar mi agradecimiento a todos ellos de la siguiente manera: al Dr. David M. Vega Vera, por ser mi tutor y guía en la realización del presente.

Al Dr. Emilio Aguilar Rodríguez por haberme brindado la oportunidad de colaborar dentro de la División de Estudios de Posgrado de la ENEP Aragón.

También deseo agradecer a los miembros del Comité Tutorial de Derecho Constitucional del Doctorado en Derecho de la ENEP Aragón, los doctores: Miguel Ángel Garita Alonso, Sergio Francisco Ramírez Jiménez y Rubén López Rico; así como a los doctores Rafael Quintana Miranda, Juan Vega Gómez y Eduardo Torre Espinosa, por los valiosos comentarios que enriquecieron el presente trabajo de investigación.

Mi reconocimiento a los maestros que desinteresadamente realizan un esfuerzo constante por sembrar en las aulas la curiosidad por el aprendizaje, guías de los jóvenes en el duro camino de la superación personal y académica, cuya máxima recompensa es dejar en cada uno de sus alumnos el recuerdo del esfuerzo y del buen servir a la sociedad.

En deuda de por vida estaré frente a la Universidad Nacional Autónoma de México, institución a la que debo la oportunidad de mejorar día con día de manera personal, espiritual e intelectual.

A todos Ustedes, por los motivos expresados y por muchos otros que las letras en una fría hoja de papel aún no logran transmitir.

Mil gracias.

INTRODUCCIÓN

Es conocido por todos que desde la fundación del Estado mexicano, la Ciudad de México se afirma como un territorio central, donde se concentran las principales actividades económicas, sociales, políticas y culturales; situación que, ya de hecho, tenía antes de la llegada de los españoles, mantuvo durante la colonia y prevalece hoy día. Sin embargo, consideramos que su organización jurídico política ha sufrido un gran atraso, por ello, creemos necesario la realización de un trabajo que proponga un avance en su estructura.

La Ciudad de México, resulta una urbe muy compleja en términos económicos, políticos y sociales que no tiene respuestas simples, por lo que su problemática debe ser una preocupación fundamental para la reforma del Estado y debe tener prioridad en la agenda nacional. Tan la consideramos relevante, que podemos afirmar que dicha reforma no tendrá éxito, o bien, será relativo si no se reestructura y precisa la acotada e indefinida situación jurídico-política de la sede de los Poderes Federales.

Aunado a lo anterior, es de considerarse que el acelerado proceso de cambio y transformación que vive el mundo actual tiene lugar de manera fundamental, en las zonas urbanas, y son las ciudades, los espacios donde los procesos de globalización exhiben de manera más clara sus efectos contradictorios. De esa manera, la polarización y desigualdad social, la fragmentación social y la cohesión clasista, así como la actuación del libre mercado en detrimento de la fortaleza del Estado; son, entre otros, los más agudos problemas que se viven a diario, en las grandes urbes y a los que no escapa el Distrito Federal.

Bajo esta tesitura, no es difícil advertir que sólo unos cuantos se han beneficiado del progreso; en contraste con la extensa población capitalina y nacional que se encuentra abandonada a la desigualdad social, la baja calidad de vida, la creciente disminución salarial, la expansión de las actividades económicas informales y la inseguridad jurídica y social. Esta acumulación creciente de necesidades no satisfechas, intensifica la problemática nacional y capitalina que

de no resolverse terminará por desintegrar los pocos lazos de convivencia, solidaridad y certidumbre necesarios para la coexistencia pacífica.

México no puede ni debe aislarse; por consiguiente, es necesario realizar los cambios que se requieren para insertarse en términos competitivos en la nueva economía mundial, sin descuidar las demandas sociales; de tal suerte que su papel en el escenario internacional se definirá por su capacidad de adaptación al cambio y por el éxito de las políticas públicas dirigidas a lograr una mayor cohesión social.

Frente al rezago histórico de demandas sociales tan variadas, así como a la emergencia de nuevos problemas urbanos, consideramos indispensable construir un liderazgo sólido en el Distrito Federal, que se adapte de manera eficiente a la problemática que vive hoy día. Sobre el particular, es justo reconocer que esta lucha se ha dado en la capital desde hace mucho tiempo atrás por los ciudadanos, pero empezó a cobrar fuerza en nuestro país durante la última década del siglo pasado; no obstante ello, y las distintas reformas que se han hecho, constitucionalmente las gestiones locales del Distrito Federal han estado muy limitadas y han impedido el éxito de un proceso descentralizador. Es por ello, que en atención a las nuevas realidades internas y externas, el gobierno ciudadano requiere contar con mayor autonomía en sus funciones.

El Distrito Federal se encuentra actualmente inmerso en una crisis generada por todo tipo de problemas que no han sido resueltos por los gobiernos que precedieron al actual. Los viejos y nuevos problemas hacen cada vez más inviable a la ciudad, razón por la cual es necesario reformar su estructura jurídico-política, pues de no hacerlo entrará en un verdadero estado de descomposición y deterioro que la pueden poner al borde del colapso.

Convencidos que la actual indefinición de la naturaleza jurídica del Distrito Federal y su organización poco coherente, han propiciado que se agraven sus problemáticas económicas, políticas y sociales, sobre las cuales resulta indispensable actuar; así como de la importancia que tiene para el sistema político mexicano una eficiente administración del Distrito Federal, decidimos dedicar

todos nuestros esfuerzos a realizar la presente investigación. En ese sentido, nuestra tesis se proyecta como un punto dentro del universo que implica la Reforma Integral del Estado. Tarea enorme que exige la participación de un grupo interdisciplinario que se avoque al estudio exhaustivo y minucioso del entorno económico, político, social y cultural del país; empresa extensa y compleja que por obvias razones no estamos en aptitud de abordar, de ahí que hayamos decidido circunscribir la presente investigación, única y exclusivamente a la problemática jurídico constitucional de la ciudad más importante de nuestro país.

Lo anterior, nos exigió como primer paso elaborar nuestra hipótesis de trabajo, auxiliados de un polisilogismo, el cual parte de una idea concreta que para nosotros y, desde luego, para la mayoría de los tratadistas de Teoría del Estado y Ciencia Política, es el objetivo fundamental de cualquier sociedad política, **la prosperidad y bienestar público**; es decir, el conjunto de todas aquellas condiciones que permitan a sus hombres el gozar de la felicidad temporal, supeditada al bien de todos, fin último del hombre. Luego entonces, el fin de todo sistema político, utilizándolo como sinónimo de hecho político, es el bien común.

Así, el bien común es el punto de partida que nos deberá llevar a determinar la funcionalidad o disfuncionalidad de un hecho político en función de la observancia o inobservancia del citado objetivo; ello, con el propósito de contar con un parámetro que nos permita ubicar con precisión al Distrito Federal como sistema político y, en su caso, los razonamientos que justifiquen la necesidad de que éste sea transformado a través de una reforma jurídico-política, misma que necesariamente deberá incidir en nuestra Ley fundamental mediante la modificación de varios de sus preceptos.

En razón de lo anterior, partiremos de la idea básica de que:

1. Todo sistema político ha sido creado con la finalidad alcanzar el bien común.
2. Algunos sistemas políticos no cumplen con la finalidad para la cual fueron creados.
3. Luego: Algunos sistemas políticos no alcanzan el bien común.

1. Todo sistema político que cumple con el fin de alcanzar el bien común es funcional.
 2. Algunos sistemas políticos no cumplen con el fin de alcanzar el bien común.
 3. Luego: Algunos sistemas políticos son disfuncionales.
1. Todo sistema político que es disfuncional, no tiene razón de ser y sentido, pues no cumple con su fin de alcanzar el bien común.
 2. Aquellos sistemas políticos que no alcanza el bien común, deben cambiar para tener razón de ser y sentido.
 3. Luego: Un sistema político para tener razón de ser y sentido, debe ser funcional.
1. La satisfacción del bien común se determina cuando una sociedad no enfrenta graves problemas sociales (desempleo, contaminación, inseguridad, calidad de vida, etc.).
 2. Actualmente el Distrito Federal enfrenta graves problemas sociales de fácil percepción.
 3. Luego: El sistema político del Distrito Federal es disfuncional pues no cumple con su fin de alcanzar el bien común.
1. Todo sistema político disfuncional esta obligado moral y jurídicamente a transformarse para ser funcional y alcanzar el bien común.
 2. El Distrito Federal como sistema político es disfuncional pues no cumple con su objetivo.
 3. Luego: El sistema político del Distrito Federal debe modificarse para ser funcional.

La conclusión general del polisilogismo acabado de exponer es: todo sistema político tiene como fin primordial alcanzar el bien común y toda vez que el Distrito Federal no cumple con dicho objetivo, es necesario cambiar su sistema

político, a fin de estar en posibilidad de convertirse en un sistema viable y funcional, que pueda brindar bienestar a la comunidad capitalina que gobierna.

Con el propósito de precisar los extremos de nuestra hipótesis de trabajo, consideramos conveniente desarrollar brevemente las ideas que nos llevaron a establecer nuestros principios y a establecer las posibles conclusiones. Así, decidimos partir de una premisa principal, consistente en que la existencia del hombre sólo puede concebirse dentro de la sociedad y que en función de ello, las sociedades desde la antigüedad hasta nuestro días se han dado a la tarea de crear distintos hechos políticos, entre ellos al Estado, cuya finalidad es alcanzar el bien común, que se traduce en proporcionarles bienes y servicios que demandan para ser felices en sociedad. La manera de evaluar a las diferentes organizaciones políticas que han existido y existen actualmente se hace en función de que observen o no dicha encomienda.

La expectativa de las diferentes formaciones sociales que han existido y existen actualmente ha sido y es que sus sistemas políticos cumplan de manera eficaz y eficiente con el objetivo para el cual fueron creadas: lograr el bien común; por lo cual, cuando se ha considerado que dichas expectativas no se cumplen, los hombres se han dado a la tarea de crear sistemas ideales o profuturos.

Partiendo de la idea del bien común, tomaremos como punto de referencia la premisa de que un sistema político funcional es aquel que alcanza el bien común, entendido éste como el grado de eficacia¹ y eficiencia² con el cual, en el caso que nos ocupa, un sistema político procesa las demandas de la sociedad y le proporciona con oportunidad y suficiencia los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades primarias e incluso las secundarias como son la cultura, la recreación e incluso el ocio.

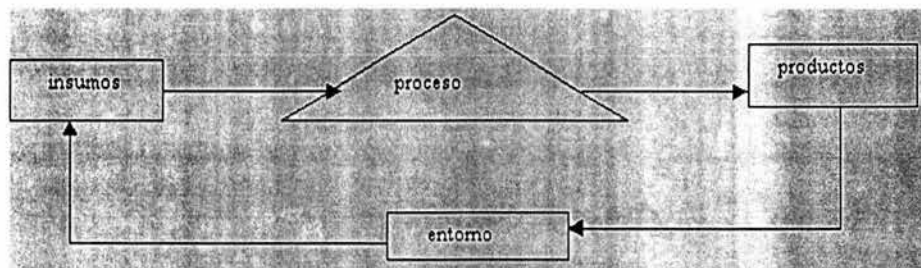
Un principio fundamental de todas las organizaciones es que son capaces de adquirir recursos del medio del que forman parte y a su vez proporcionan los bienes y servicios que son reclamados por ese medio. En el

¹ Eficacia es la respuesta que de plena satisfacción de una necesidad.

² Eficiencia es el grado de prontitud de satisfacción de una necesidad con empleo mínimo de recursos.

contexto de la teoría de los sistemas la organización se considera como uno de varios elementos que interactúan en mutua dependencia. El flujo de insumos y productos es el punto de partida básica para describir a la organización.

Así, podemos señalar que los elementos básicos del sistema son los que se describen en el siguiente esquema:



Si aplicamos estos elementos básicos a nuestra hipótesis de trabajo podemos válidamente concluir que un sistema político que procesa adecuadamente las demandas sociales (insumos) es un sistema funcional, toda vez que da respuestas eficaces y eficientes a los miembros de la sociedad a la que pertenece, proporcionándole con suficiencia y oportunidad los bienes y servicios que requieren los gobernados (productos) para alcanzar sus fines sociales en correspondencia con los personales, encaminados al logro de su felicidad; dicho de otra manera, si un sistema político cumple con el objetivo de lograr el bien común, entonces el sistema político cumple con su sentido y razón de ser, tal y como atinadamente lo señalara el estagirita en su obra "La Política"; o sea, es un sistema político funcional.

Una vez que ha quedado perfectamente delimitada nuestra premisa principal, es procedente pasar a plantear lo que se denomina premisas dependientes que nos permitirán arribar a nuestras conclusiones preliminares. Atendiendo a una lógica formal afirmamos que un sistema político disfuncional es aquél que no cumple con el objetivo de alcanzar el bien común, en virtud de no estar cumpliendo con su cometido de garantizar la felicidad de los miembros del cuerpo social, motivo por el cual no tiene razón de ser, ni sentido.

La conclusión de nuestro planteamiento es la siguiente: **un sistema político que no cumple con sus objetivo carece de justificación alguna para seguir existiendo, por lo que debe ser modificado para convertirlo en un sistema funcional que este en posibilidad de cumplir con su cometido consistente en hacer realidad el bien común, so pena de convertirse en un hecho político inviable y terminar disolviéndose.**

Bajo las premisas, cuyo punto de partida es el bien común como razón de ser de todo sistema político, la pregunta a responder es: ¿El sistema político que impera actualmente en el Distrito Federal es funcional?

Planteada de otra forma: ¿El actual sistema político de la Ciudad de México cumple con la función para la cual fue creado, consistente en proporcionar a la sociedad capitalina, en forma eficaz y eficiente los bienes y servicios que reclama y les garantiza a sus miembros sus derechos fundamentales, procurando así su felicidad?

Si la respuesta es sí, entonces tendríamos como conclusión que la Ciudad de México cuenta con un sistema político funcional y no existe razón para cambiarlo; pero si la respuesta es no, resulta obvio que debe ser modificado en virtud de que es disfuncional y no esta cumpliendo con el objetivo que tiene encomendado, el cual se traduce en alcanzar el bien común de los capitalinos.

Sin necesidad de entrar a un análisis profundo y exhaustivo de la realidad social, económica y política de Distrito Federal, es obvio que el sistema político imperante en la Ciudad de México es disfuncional, toda vez que los gobiernos del Distrito Federal y de sus demarcaciones territoriales se encuentran inmersos en una crisis que no es sólo de operación, sino también de credibilidad. De operación en tanto que los graves problemas que aquejan a nuestra ciudad capital no han podido, hasta el momento, ser procesados con soluciones de fondo, ni se ve en el corto plazo como puedan ser atacados frontalmente; y de credibilidad, por la debilidad de sus instituciones que ha llevado a los gobernantes en turno a dirimir sus conflictos políticos en la arena mediática, al margen de las instituciones y el marco legal, convirtiendo a los medios, especialmente la

televisión y la radio, en verdaderos tribunales de inquisición que juzgan y condenan en el acto, con el consecuente desprecio y menosprecio del poder judicial.

Cierto, podría argumentarse que esto no es un problema local sino nacional; sin embargo, ello no significa que el problema y su solución se pueda dar única y exclusivamente en el contexto de reformas estructurales globales del Estado mexicano, sino también y, acaso más, en el ámbito local, pues una reforma política del Distrito Federal que frene la intervención de la Federación en los asuntos locales, seguramente descontaminará el ambiente y permitirá a sus gobernantes tener un mayor margen de maniobra para cumplir con sus objetivos.

Estamos ciertos de que nuestro país está en crisis porque se encuentra en un período de transformación acelerada, constante y sostenida, que enfrenta al menos dos modelos de país: uno cerrado, centralizado, estatista, corrupto, con grandes caciques en muchos campos de la actividad social, contra otro abierto, descentralizado, democrático, modernizador, tolerante y progresista. Enfrentamiento que se acentúa en el Distrito Federal que es el punto donde se concentran los problemas nacionales.

Partiendo de lo anterior, nuestra hipótesis tiene como sustento fundamental que:

- I. Un sistema político funcional es aquél que independientemente de sus características y elementos que lo integran, cumple con la esencia de su ser, consistente en proporcionar el bien común.
- II. El Distrito Federal mexicano cuenta actualmente con un sistema político disfuncional debido a que no cumple con la premisa del bien común de los capitalinos, pues no da respuesta en forma eficaz y eficiente a sus demandas, lo que ha traído como consecuencia que cada día se agudicen más los problemas que atentan contra su propia sobrevivencia.
- III. Un sistema político funcional moderno, sólo puede concebirse bajo los principios de la democracia y la autonomía que permiten la

autodeterminación de los pueblos y sus comunidades interiores; no considerarlo así, sería un absurdo, pues el autoritarismo es la negación misma del bien común al hacer nugatorios los derechos del hombre, sobre todo su libertad.

- IV. La disfuncionalidad del sistema político del Distrito Federal justifica plenamente la propuesta de una reforma política-jurídica que permita a éste contar con un sistema de gobierno funcional que sea capaz de procesar eficaz y eficientemente las demandas sociales para dar solución a los grandes problemas en que se debate la Ciudad de México.

Con base en lo anterior, podemos hablar de una hipótesis teórica general, que radica en que la Ciudad de México como parte del sistema político mexicano resulta ser ineficiente, y por consiguiente es indispensable cambiar sus estructuras sobre la base de principios democráticos para garantizar su subsistencia y el cumplimiento adecuado de las necesidades sociales; y de una hipótesis específica sobre como debe darse ese cambio en las instituciones políticas del Distrito Federal para que se logre satisfactoriamente contar con un sistema político eficaz y eficiente en la ciudad de México. Así, por cuanto hace a la primera de nuestras hipótesis (la teórica general) se justifica porque:

- El sistema autoritario que imperó dentro del gobierno de la Ciudad de México desde la fundación del Estado mexicano hasta finales del siglo pasado, demostró probadamente en los hechos, que no fue la fórmula idónea para procesar los problemas generados a través de su devenir histórico y que, hoy día siguen aquejando, pero con repercusiones más severas, a los habitantes de la capital de la República, por lo que se debe descartar el regreso a ese tipo de sistemas que en los hechos han sido un total fracaso.
- La etapa de transición política que vive el país y, especialmente la Ciudad de México, debe consolidarse a través de sus instituciones en formas democráticas que si bien, por si mismas, no garantizan la

solución de los problemas sociales, abren la posibilidad a la sociedad de encontrar las soluciones a los mismos, con base en sus intereses. Sobre el particular, consideramos oportuno parafrasear a Churchill, con quien estamos totalmente de acuerdo en que la democracia es el peor sistema de gobierno, exceptuando a todos los demás.

- Por último, no apostar a un cambio democrático de fondo que consolide a nuestras instituciones, sería tanto como considerar que nuestro país y, específicamente el Distrito Federal, tienen como únicas alternativas el autoritarismo; o bien, el caos y la inercia para adaptarse a los cambios sociales y políticos, como ha venido sucediendo, para sobrevivir, hasta el día de hoy.

Sobre esta última alternativa, consideramos conveniente hacer un breve comentario relacionado con la teoría del caos; la cual, a grandes rasgos, sostiene que los sistemas complejos se transforman por adición, esto es:

Si amontonamos uno por uno los suficientes granos de arena, llegará el momento en el cual se forme una duna, una playa o una montaña, de tal manera que pueden generarse cambios cualitativos a partir de agrupaciones cuantitativas en un cierto momento del proceso.

Dicho en otros términos la teoría del caos aplicada al sistema político del Distrito Federal implica que gradualmente, a través de un proceso adaptativo, se irán generando los ajustes institucionales hasta conformar un sistema político funcional, sustentado en la calidad de los aparatos legislativos, administrativos y jurisdiccionales.

En general, el caos es sinónimo de desorden; no obstante, para la ciencia es una forma superior de orden. Algunos teóricos del caos lo imaginan como un vacío del que puede emerger algo³, mientras otros lo observan como una

³ Cfr. Prigogine y Stengers, en HAYLES, Catherine, La Evolución del Caos, el Orden Dentro del Desorden en las Ciencias Contemporáneas, Colección Límites de la Ciencia, GEDISA, España, 1998, p. 123.

compleja configuración dentro de la cual el orden está implícitamente codificado⁴. De ahí que los seguidores de esta teoría sostengan que los sistemas caóticos poseen mecanismos de retroalimentación que crean circuitos en los cuales la salida revierte hacia el sistema como entrada. Los teóricos del caos lo consideran el motor "que impulsa un sistema hacia un tipo de orden más complejo. Les gusta el caos porque hace posible el orden".⁵

Partiendo de estas ideas se puede afirmar que todas estas características pueden aplicarse sin mucho esfuerzo al sistema de político del Distrito Federal, pues no existen en él modificaciones de tipo causa-efecto, todas sus transformaciones son no lineales, causas minúsculas le producen grandes consecuencias como puede observarse en la proliferación de asentamientos irregulares, el ambulataje y las marchas realizadas por cualquier organización sindical o social con cualquier pretexto, que provocan serios trastornos a los ciudadanos y alteran seriamente la vida de la ciudad, sin que exista ninguna autoridad que se atreva a aplicar la ley.

Sobre el particular es importante señalar que, si bien es cierto un sistema caótico tiene entre otras muchas de sus características positivas, la de generar variedades en los organismos biológicos a los cuales les permite la supervivencia, cosa que no sucede con un sistema de régimen periódico o regular que en el corto o mediano plazo produce confiabilidad y estabilidad, pero que lo puede conducir directo a la muerte por falta de capacidades adaptativas⁶; no menos cierto es que un sistema político no es un ser biológico y, aún cuando quisiéramos asimilarlo al mismo, es del conocimiento general que no todos los seres biológicos se adaptan y sobreviven, pues es en ese proceso adaptativo a los cambios del medio ambiente, donde los muchos perecen y sólo los más aptos sobreviven, motivo por el cual nada garantiza la supervivencia de una organización política atendiendo a su nivel de adaptación (ejemplo de ello es la civilización maya que desapareció sin que hasta la fecha se conozcan las razones

⁴ Cfr. Shanon en HAYLES, Catherine, *Ibidem*, p. 198.

⁵ *Ibidem*, p. 44

⁶ BRAUN, Eliezer, Caos, Fractales y Cosas Raras, colección La ciencia desde México 150, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp.100-101 y 123.

que lo provocaron) y, aún cuando lo hiciera, habría que calcular el costo social de un sistema sustentado en el caos.

Respecto del Distrito Federal, puede ser que haya quienes se atrevan a afirmar que precisamente su carácter caótico le ha permitido sobrevivir, adaptándose a las transformaciones de los tiempos, así como a las cambiantes políticas de las diferentes administraciones, lo que seguramente encierra algo de verdad pues no podemos negar su subsistencia; pero también, y eso es lo más grave, nadie puede negar que es un sistema enfermo, disfuncional, con serios problemas que ponen en entredicho su viabilidad y la del país entero.

Los anteriores razonamientos, nos hacen descartar la citada vía como una alternativa para enfrentar los retos que tiene el Distrito Federal y, por lo mismo, considerar como única alternativa para enfrentar la problemática de la Ciudad de México, la de llevar a cabo una reforma jurídico-política del Distrito Federal que le permita contar con un sistema político más democrático y autónomo.

Ahora bien, por cuanto hace a nuestra hipótesis específica, que sustenta nuestra propuesta de reforma jurídico-política del Distrito Federal nos hemos propuesto, redimensionar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, de tal manera que le permita garantizar su diferenciación frente a las entidades federativas, al tiempo que le otorga autonomía e igualdad política con relación a ellas; esto se hará bajo las bases que sustentan al sistema federal actual mexicano y con apoyo en aquellas instituciones, así como experiencias internacionales que sirvan como modelo para el pleno ejercicio político de las mismas en beneficio de la sociedad capitalina. Esto se justifica porque:

- La experiencia de otros gobiernos locales en donde residen los poderes federales o centrales; nos permite abstraer las instituciones y notas características de cada sistema político que puedan ser instrumentadas con éxito, atendiendo a las distintas variables y problemas que tiene la ciudad de México.

- No es posible estructurar un sistema ideal para el Distrito Federal, en la inteligencia de que éstos sólo operan en el campo de las matemáticas y de la geometría; o bien, en el de la filosofía como es el caso de "La República" de Platón.
- Tampoco podemos aspirar a crear un modelo tipo de Distrito Federal que sirva de referencia a todas las capitales federales del mundo, incluyendo la nuestra, en virtud de que cada una de éstas cuentan con sus características, peculiaridades e idiosincrasia propias; lo cual impiden considerar que un sistema tipo sea funcional para todas las sedes de los poderes federales; a pesar de que los problemas de las ciudades puedan llegar a constituir un fenómeno universal.
- Construiremos las directrices que sirvan de modelo para el Distrito Federal mexicano con base en las circunstancias geopolíticas y sociales que estamos viviendo; y si bien dichas directrices que sirvan de modelo se elaborarán a partir del análisis de otras capitales del mundo; esto se hará abstrayendo los elementos y notas características aplicables a nuestro entorno para poder ser implementadas con éxito; sin abandonar las instituciones existentes y siempre buscando su perfeccionamiento.
- Las directivas que sirvan de modelo se plasmarán de manera coherente dentro de la Norma Suprema, a demás de encontrar su acomodo en la futura Constitución Distrital que consideramos debe crearse, así como en las demás normas jurídicas que rijan sus instituciones.
- Nuestras directivas modelo no puede ni debe caer en la heterogeneidad caótica como la que actualmente tiene el Distrito Federal que lo hace un ente muy complejo, resultado lógico de la diversidad de modelos adoptados para llevar a cabo su inacabada reforma política en busca de el modelo que acierte a sacarnos de los

graves problemas que amenazan cada vez más con hacer inviable la Ciudad de México.

De consolidarse nuestra hipótesis, se logrará, de esa manera:

1. Eliminar las facultades de los Poderes de la Unión en materia de Distrito Federal;
2. Crear poderes autónomos, específicos en el Distrito Federal, partícipes de los procedimientos constitucionales en los mismos términos de sus correlativos de las entidades federativas;
3. Convertir a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en un nivel de gobierno local;
4. Sentar las bases de creación de una Constitución en el Distrito Federal;
5. Establecer un mecanismo de coordinación obligatoria en las diferentes instancias gubernamentales que inciden en la Zona Metropolitana del Valle de México.
6. Todo ello, sin alterar el funcionamiento de los Poderes Federales y sin trastocar el sistema federal.

Para quienes sostengan que el marco legal no puede transformar la realidad, les recuerdo que ya tuvimos una experiencia exitosa en nuestro país en materia electoral, como es el caso del Instituto Federal Electoral. El haber construido una institución sólida, eficaz y eficiente, permitió transformar la realidad electoral de nuestro pueblo al darle legitimidad y credibilidad a los dos últimos procesos electorales federales. Apostemos pues ahora a un nuevo sistema político del Distrito Federal que transforme esa realidad caótica que no merecemos los capitalinos, ni los mexicanos en general.

Para llevar a cabo la demostración de las hipótesis en el trabajo propuesto, hemos determinado la utilización de varios métodos y técnicas, a saber:

Hacemos uso del método histórico para referirnos a la evolución tanto del Valle de México como del Distrito Federal; usamos los métodos analítico y deductivo para estudiar las normas jurídicas que regulan al Distrito Federal; recurrimos al método analógico para establecer un comparativo entre diversas ciudades capitales del mundo; usamos el método dialéctico para comprender la problemática social de la ciudad y su relación con la normatividad jurídica de la misma; así como los métodos sintético e inductivo para establecer las propuestas concretas sobre la nueva conformación jurídico-política del Distrito Federal; todos ellos bajo la aplicación del método jurídico.

Por su parte, realizamos acopio de material bibliográfico, hemerográfico, tuvimos acceso a información en red, práctica de campo y realizamos entrevistas a especialistas.

De esa manera, hemos dispuesto el primer capítulo de nuestra investigación, denominado "Evolución Histórica del Valle de México como Sede del Poder Político Mexicano", para analizar los cambios por los que ha pasado el Valle de México, como centro del poder político, desde la fundación de Tenochtitlán, a la creación del Distrito Federal, para finalizar con la reconstrucción del sistema Federal en nuestro país.

Nuestro objetivo en este apartado es demostrar, no sólo, la importancia del Valle de México como centro del poder político del país a través de su historia, sino también, identificar el origen de la creación del Distrito Federal en nuestro país, y seguir su compleja evolución, para determinar las razones por las que no es viable cambiar la sede del Distrito Federal en la actualidad.

El segundo capítulo de nuestra investigación, intitulado: "El Distrito Federal en la Constitución de 1917", se refiere al análisis que realizamos del Distrito Federal de manera específica en nuestra norma constitucional, desde su texto original, hasta la última reforma constitucional que en materia de Distrito Federal se presentó en 1996. Con ello pretendemos mostrar los cambios que, gracias a la presión social, ha sufrido dicha institución y comprobar como los mismos han sido limitados por un gradualismo político.

Al tercer apartado de nuestra investigación lo denominamos "Análisis del Distrito Federal a través de la Constitución Política Mexicana y de las Principales Normas Jurídicas que lo Rigen"; en él, se analiza al Distrito Federal a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como su regulación en las normas que principalmente rigen su funcionamiento (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, entre otras), con lo que se busca satisfacer todos los elementos jurídicos y políticos que lo integran, las necesidades sociales de la población y de interacción con otros ámbitos de gobierno derivados de la zona conurbana.

En el cuarto capítulo de nuestra tesis, cuyo encabezado es: "Análisis de Algunas Ciudades Capitales del Mundo" se estudian once ciudades capitales del mundo con diferentes características entre sí: cinco ciudades europeas, cuatro americanas, una africana y una asiática.

Sobre el particular, es conveniente aclarar que fueron incluidas algunas capitales no pertenecientes a la forma de estado federal. Ello obedece, entre otras razones, a nuestro propósito de demostrar que el mayor o menor grado de autonomía de los gobiernos locales no esta en función de la forma de estado, con lo cual pretendemos destruir de antemano cualquier argumento en el sentido de que los Distritos Federales por ser sedes de los poderes federales no pueden contar con autonomía, argumento que no es aplicable ni siquiera a los países centralistas, lo cual se probará en el desarrollo de la presente investigación; también se pretende demostrar que las ciudades capitales (en su mayoría) tienen una estructura y funcionamiento más complejo al del resto de ciudades de un Estado; que el sistema federal es un sistema flexible, adaptable a cada nación, por lo que las características de los Estados que siguen éste sistema pueden ser muy distintas de las seguidas por los Estados Unidos de América; y por lo tanto, la regulación jurídica de las capitales federales también es variable y adaptable a las necesidades sociales de cada Estado; y finalmente nos permite identificar aquellas directrices que nos sirvan como modelo de funcionamiento jurídico, al tomar en

cuenta los elementos más destacados desde el punto de vista funcional de las ciudades en cuestión.

El capítulo final se denominó "Propuesta de un Nuevo Marco Constitucional que Otorgue Autonomía al Distrito Federal Mexicano", en él, se establece y justifica nuestra propuesta para una organización congruente, autónoma y especial para nuestra ciudad capital, a través de la reforma a 52 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, queremos señalar que consideramos a nuestra investigación como un trabajo cuya valía radica en la seriedad del estudio que da la exhaustividad, y el atrevimiento de nuestras propuestas.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL VALLE DE MÉXICO COMO SEDE DEL PODER POLÍTICO MEXICANO.

1.1. La Época Precolombina.

La Ciudad de México ha generado los más diversos y exhaustivos estudios; sin embargo, sus problemas antiguos y nuevos en los ámbitos jurídicos políticos y sociales, así como por las posibles soluciones que éstos conllevan, lo hacen un tema de actualidad cuyo estudio debe continuar. Por ello, buscaremos en este trabajo profundizar en reflexiones que nos permitan encontrar propuestas jurídicas que puedan ser una alternativa viable para superar los rezagos existentes y atender eficientemente las demandas sociales.

No podríamos alcanzar nuestro objetivo sin partir de un estudio serio que nos permita esbozar con claridad las condiciones históricas de la capital del país, así como las diversas formas de organización por las que atravesó; por ello hemos decidido iniciar este capítulo remitiéndonos al pueblo azteca, la primera gran civilización que habitó nuestro valle, para de ahí hacer un breve recorrido por las diversas etapas históricas que ha atravesado nuestro país, desde la colonia hasta nuestros días, centrándonos fundamentalmente en los diversos órdenes constitucionales que ha tenido nuestro país.

En ese orden de ideas, es importante señalar que los historiadores consideran tres pueblos o razas originarios, que habitaron nuestro país: los Otomis en el centro del país, considerada la civilización más primitiva y antigua de las tres; los Mayas en el sur, la civilización más desarrollada; y los Nahuas, raza que dominó sobre las otras dos.

Esta última estuvo conformada por distintos pueblos, de entre los que destacaron los Mexica. Por todos conocido es la historia de los Mexica o Azteca, tribu humilde pero valerosa salida, según cuenta la leyenda, de Aztlán. Quienes aproximadamente en el año 583 de nuestra, iniciaron un viaje que duró trescientos años, en busca de la tierra prometida por su dios Huitzilopochtli, también llamado Mexitli.

Según la tradición, la tribu Mexica debía establecerse permanentemente en un lugar donde existiera agua y se encontrara un águila alimentándose de aves de hermosos plumajes. Señal escogida por Huitzilpochtli para fundar Tenochtitlán.⁷

Tras su salida de Aztlán, debido a la caída del Imperio Tlapanteca, los Mexica viajaron a Michoacán, donde fueron expulsados por los pueblos que ahí se asentaban (los tarascos),⁸ para más tarde vivir entre los Manilalca, y convertirse posteriormente en siervos de los Culhua y Tolteca.⁹ Después de muchas dificultades entraron al Valle de México y se establecieron en Chapultepec, bajo el mando de Huitzilihuitl.

Su estancia en Chapultepec fue breve, pues pronto fueron vencidos, por los reinos de Culhuacán, Atzacpotzalco y Xaltócan, quienes tuvieron el propósito de deshacerse de los Mexica debido a sus costumbres y ritos sanguinarios, por lo que fueron expulsados a un cerro donde proliferaban las culebras y sabandijas, en la búsqueda por su extinción.

No obstante lo anterior, este objetivo no se alcanzó, debido a que los Mexica se alimentaron de las alimañas y lograron sobrevivir y organizarse. Bajo el gobierno de Tenoch, después del desastre de Chapultepec, encontraron una pequeña isleta donde fundaron su ciudad en honor a su dios Huitzilpochtli o Mexitli, llamándola México, aunque también por el nombre de su fundador se llamó Tenochtitlán o Ciudad de Tenoch en 1325.

Es de señalarse que en la obra *Memoria Mexicana*, Enrique Florescano hace un seguimiento de las tesis de Christian Duverger sobre la creación de México-Tenochtitlán, en la cual se sostiene que Tenochtitlán constituye el verdadero nombre azteca de México, pues en los códices indígenas no se encuentra glifo pictográfico que represente la palabra México; no así, para el caso

⁷ LEÓN-PORTILLA, Miguel et al., *Historia Documental de México*, tercera edición, tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984, p. 21.

⁸ El imperio tarasco surge a las orillas del lago de Pátzcuaro; cabe mencionar que los Mexica trataron infructuosamente de someterlos.

⁹ RIVA PALACIO, Vicente et al., *México a través de los Siglos*, primera reimpresión de la primera edición de 16 tomos, Cumbre, tomo segundo, México, 1984, pp. 200-201.

del *tenochtili* (nopal que crece en la piedra). Por lo que se cree que el nombre de México en realidad proviene de la traducción al náhuatl del topónimo primitivo *Amadetzaná* que utilizaba una población otomí, establecida con anterioridad a los aztecas, en el mismo lugar que ocupó Tenochtitlán y cuyo significado quiere decir "en medio de la luna" o "en medio del agua", al cual se agregó la leyenda del sacrificio de Copil, de cuyo corazón sacrificado, convertido en piedra, surge el nopal sobre el que se erigiría el águila símbolo del pueblo azteca.¹⁰

La organización urbana de Tenochtitlán atiende a la reproducción de la división vertical del cosmos, es decir del cielo, tierra e inframundo de la visión cosmogónica de los mexica; mientras que su división vertical "...reflejaba, como un espejo, las cuatro direcciones del mundo, integradas al centro que articulaba todos los rumbos, dioses y fuerzas"¹¹

El centro de la ciudad de Tenochtitlán estaba fijado por la ubicación del Templo Mayor; cerca de este templo había otras construcciones (templos, adoratorios, palacios, etc.) que formaban el núcleo urbano principal; de ahí partían calzadas que conducían hacia los cuatro puntos cardinales. La ciudad quedaba dividida en cuatro partes o campas, que a su vez se subdividían en *calpullis* (veinte en total) y cada uno de ellos tenía su templo particular.

Gonzalo Aguirre Beltrán define al *calpulli* como: "el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello cada *calpulli* tenía un dios particular, un nombre y una insignia particulares y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular",¹² y lo considera un clan, convertido como resultado de la vida sedentaria, a la categoría de Municipio rural primitivo e identifica a los funcionarios del *calpulli* como miembros de un concejo municipal.

¹⁰ FLORESCANO, Enrique, *Memoria Mexicana*, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 220.

¹¹ FLORESCANO, Enrique, *Memoria Indígena*, reimpresión a la primera edición, Taurus, México, 2000, p. 167.

¹² AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de Gobierno Indígena*, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 26.

El *calpulli* constituía no sólo una unidad territorial, sino que también lo era de tipo militar, económico, político y religioso. Sobre el particular, Ignacio Romero Vargas Yturbide señalar que: "desde el punto de vista territorial, eran pueblos de casas dispersas, unidas por veredas hacia un Centro llamado *calpulco*, lugar del *calpulli*, del cual dependían y donde estaban ubicados: el *teccalli* o *tecuhtcalli*, casa de señores o de gobierno; el *teocalco* templo del *calpulli*; el *petlacalco*, almacén de abastecimiento común y prisión; el *calpixcacalli*, almacén y casa de recaudación de tributos; el *ithualli*, patio del *teocalco* para los bailes, fiestas y actos públicos (liturgia); el *tlacxitlan*, juzgado de primera instancia; el *tlacochoalco*, casa de la jabalinas, el arsenal, etc".¹³

El Gobierno del *calpulli* era de corte colegiado, ejercido por un consejo de ancianos, quienes elegían a los funcionarios encargados de llevar a cabo sus decisiones. De entre los cuales, según señala Gonzalo Aguirre Beltrán, el funcionario más prominente recibía la denominación de *teachcauh* o pariente mayor¹⁴; sin embargo, Ochoa Campos, refiere, que otros historiadores señalan al *calpullec* o *chinancallec* con las mismas funciones de las del *teachcauh* lo que hace probable, se trate del mismo funcionario¹⁵. Dicho funcionario tenía a su cargo la administración comunal del *calpulli*, del producto de sus tierras, del trabajo de sus hombres, del orden, de la justicia; así como del culto a sus dioses y antepasados; para efectos de nuestra investigación utilizaremos la denominación de *teachcauh*, para referirnos a este funcionario cuyas atribuciones participaban, a la vez, de una naturaleza judicial, administrativa y policiaca.

Existía otro funcionario denominado *tecuhtli*, quien era el jefe militar del *calpulli* y se encargaba desde el adiestramiento, hasta la dirección de batallones en las guerras. También habían otros funcionarios como los *tequittatos*, encargados de dirigir los trabajos comunales; los *calpizquez*, quienes se encargaban de recaudar los tributos, los *topiles*, que ejercían oficios de

¹³ VARGAS YTURBIDE, Ignacio Romero, Los Gobiernos Socialistas de Anahuac, Sociedad Cultural In Tlilli In Tlapalli, México, 2000, p. 9.

¹⁴ AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, op. cit., p.27.

¹⁵ Cfr. OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, tercera edición, Porrúa, México, 1985, p. 35.

gendarmería y el *tlacuilo* quien era el pintor de jeroglíficos y cuyas funciones eran las de cronista de los hechos del *calpulli*.

Todos funcionarios a los que hemos hecho referencia, eran designados por los miembros del consejo para durar en su encargo toda su vida, pero bien podían ser depuestos.

De esta manera, podemos percatarnos que la organización social de los pueblos indígenas era en cierta manera avanzada, pues antepone la visión comunitaria del *calpulli* al clan totémico de otro tipo de comunidades, con lo que se creó un verdadero centro político, judicial y administrativo encargado de resolver los problemas de la comunidad que regía.

En lo que se refiere a su sistema jurídico, era el mismo que mantenían los pueblos precortesianos; se integraba por el conjunto de prácticas o usos sociales de tipo consuetudinario; sus normas políticas, civiles y penales se encontraban inmersas en las costumbres; la aplicación de las mismas corría a cargo de diversos órganos de tipo administrativo y judicial, tanto por lo que respecta a la sucesión del jefe supremo (materia política), como por la solución de controversias entre particulares, así como por la imposición de sanciones penales (materia jurisdiccional). Los pueblos constituían sus propias normas con base en su vida social; sistema que continuó hasta la conquista.

1.2. La Colonia.

Es por todos conocido que en 1492 Cristóbal Colón arribó a América, al tocar tierra en una ínsula del caribe, aunque el contacto con el continente se realiza con posterioridad a través de pequeñas exploraciones. Es a partir del año de 1521, fecha en que Hernán Cortés inicia la conquista de Tenochtitlán, cuando se considera establecida la colonia en nuestro país. En un principio bajo el mando del propio Cortés, quien fue ratificado por el Rey de España como capitán y Gobernador de los territorios conquistados.

Cabe decir que una vez investido por el Rey como Gobernador, Cortés decidió que la capital de la colonia fuese establecida en la Ciudad de México, y

mandó reconstruirla. Así, durante los años de 1521 a 1522, el agrimensor Alonso García Bravo se encargó de fijar la zona dentro de la cual debían vivir los españoles; a dicha zona se le conoce con el nombre de la "Traza" y de esta manera se pretendió fijar lo que habría de ser la capital española de ultramar más importante.

El rectángulo que conformó a la entonces nueva ciudad capital limitaba al norte con lo que hoy es la calle de Perú, en línea recta se prolongaba sobre las calles de Mariana R. del Toro de Lazarín y de Colombia hasta llegar a las de Leona Vicario. Por el sur, con la Plaza de las Viscaínas, las calles de San Jerónimo y de San Pablo hasta converger en la última calle de Roldán. Por el oriente, Leona Vicario, La Santísima y Roldán. Al poniente, la acequia que corría de sur a norte en lo que hoy son la Avenida San Juan de Letrán y los tramos correspondientes a Juan Ruiz de Alarcón, Aquiles Serdán y Gabriel Leyva.¹⁶

Cabe señalar que desde el establecimiento de la Traza, las necesidades hicieron que la disposición se quebrantara, toda vez que algunos españoles habitaron fuera de ella.

De nueva cuenta al aspecto político, Cortés, tenía a su cargo el poder absoluto sobre la Nueva España; sin embargo, no lo ejerció por sí, sino mediante delegados que recibieron los títulos de Alcaldes o Justicia Mayores y Tenientes del Gobernador. Además, existieron los cabildos, sistema extraído de la península ibérica, dentro de los cuales, el de Coyoacán en el Valle de México fue el primero que existió en la Nueva España.¹⁷

¹⁶ Vid. SOTOMAYOR, Arturo, La Expansión de la Ciudad de México, en Instituto Mexicano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI, Reunión para el Estudio de los Problemas del Distrito Federal, México, 29 de junio de 1970, p. 123; véase, también DE GORTARI, Hira y Regina Hernández, comp., Memoria y Encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928), publicado por el Departamento del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, 1988, p 88.

¹⁷ Decimos que Coyoacán fue el primer Municipio de la Nueva España, pues fue el primero creado después de la conquista española, más no el primero de América, que fue de carácter insular; ni el primero en suelo continental, pues este fue el de la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519; vid. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, tomo I, Editorial Valle de México, México, s.a.p., p.165.

El Ayuntamiento estaba integrado por un Alcalde mayor, dos Alcaldes ordinarios, ocho ediles, un escribano y un mayordomo.¹⁸ El Cabildo entonces, asumió la representación de los colonos españoles ante el Rey y rigió la vida económica y social de casi toda la Nueva España. Dictó disposiciones relativas a ganados, minas, esclavos, entre otras,¹⁹ y por otro lado, para controlar a los indígenas conservó a los antiguos jefes.

Las primeras ordenanzas que se aplicaron en la recién fundada capital de la Nueva España corresponden al propio Cortés y no fue sino hasta 1573, cuando Felipe II expidió, de modo general, las famosas ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias, que perduraron hasta 1776, cuando se dictaron las ordenanzas de intendentes.

Al respecto, debemos recordar que para la regulación de las colonias españolas de América, se creó por el emperador Carlos V el Consejo de Indias en el año de 1519. Este Consejo, aún cuando tenía ciertas facultades legislativas sobre encomiendas, conservación y tratamiento de indios, expediciones de descubrimiento y conquistas, misiones y tráfico marítimo, su ejercicio lo realizaba en nombre del monarca, en quien residía el poder de elaboración legal. Además la organización del mencionado Consejo, su órbita competencial como el nombramiento de sus miembros correspondían al Rey, por lo que dicho Consejo debe considerarse, como una autoridad subordinada a la voluntad real, surgida de la misma fuente y no como un órgano jerárquicamente igual a él como acontece con los verdaderos órganos legislativos.

Posterior al Gobierno de Hernán Cortés, el cual duró hasta 1526, vinieron otras autoridades coloniales, tales como el Virrey, las Reales Audiencias, los Gobernadores y Alcaldes Mayores. Dentro de la indiferenciación funcional en que todas ellas actuaban, se desempeñaban dentro del marco de atribuciones que el Rey estableció; de tal suerte que creaban actos jurisdiccionales, administrativos

¹⁸ GAMBOA DE BUEN, Jorge, Ciudad de México, una Visión, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 40.

¹⁹ JIMÉNEZ MORENO, Wigberto et al., Historia de México, segunda edición, Porrúa y E.C.L.A.L.S.A., México, 1965, p. 231.

e inclusive legislativos, pero siempre en representación y en nombre del monarca, pues era éste quien centralizaba en su persona toda la actividad estatal, circunstancia característica de todo régimen político absolutista.

Para 1529, se estableció la primera Audiencia y quedaron en 1535 los asuntos de gobierno en manos del Virrey, lo que permitió a la Audiencia funcionar como supremo tribunal y cuerpo consultivo. Los virreyes hacían en la Nueva España el papel de Rey, y no tenían más obligación que oír el consejo de la Audiencia, pero no de seguirlo.

Podemos decir válidamente que en el sistema jurídico-político de la Nueva España la actividad reguladora era potestad del Rey y se ejerció por las autoridades unipersonales o colectivas que el mismo monarca creaba y a las que adscribía el ámbito competencial que estimaba conveniente, al desempeñar el Poder Legislativo en diferentes actos denominados "pragmáticas, cédulas reales, provisiones y ordenanzas".²⁰ Cabe señalar que la legislación de las Indias, incluyendo obviamente a la Nueva España, tan dispersa y desarticulada, se recopiló por mandato del Rey Carlos II en el año de 1681.

Por otra parte, el aparato de gobierno español estaba dividido en cinco ramas horizontales; gobierno (administración civil), justicia, militar, hacienda y eclesiástica; estas ramas tenían jurisdicciones no siempre equivalentes y a veces bastante diferentes. En general, la administración colonial estuvo altamente centralizada en la Ciudad de México, donde residía el alto clero, la magistratura superior, la aristocracia territorial y la mayoría de los españoles.

La Nueva España se dividió en reinos, en provincias mayores y provincias menores. El reino de México se encontraba integrado por cinco provincias mayores: de México, de Tlaxcala, de Puebla de los Ángeles, de Antequera (Oaxaca) y Valladolid (Michoacán); así como por las provincias menores de: Teotlalpan, Mestitlán, Xilotepec, Pánuco, Matalcingo, Zultepec, Texcoco, Chalco, Xochimilco, Tlaluc, Coycac y Acapulco. Para finalmente, cada

²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, sexta edición, Porrúa, México, 1985, p. 621.

reino y provincia dividirse en alcaldías mayores, éstas a su vez en alcaldías menores y finalmente en encomiendas. Entonces el Reino de México comprendió nuestras actuales entidades federativas de México, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca, Morelos, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Michoacán, Guanajuato, así como parte de las entidades de San Luis Potosí, Jalisco y Colima.²¹

Ahora bien, por cuanto hace a la capital de la Nueva España, se debe al Virrey Duque de Linares en 1713, la primera intención por dividir a la Ciudad de México en nueve cuarteles; los cuales estarían a cargo de seis Alcaldes, del Corregidor y Alcaldes ordinarios. El proyecto en cuestión se abandonó con prontitud, y para 1720 se propuso una nueva división en seis cuarteles, donde ejercieron funciones de jefes policíacos "ministros de vara y ronda", que dieron cuenta a los jueces de lo sucedido en sus jurisdicciones. No obstante lo anterior, en 1750 se dividió a la ciudad por calles, y en siete cuarteles donde comisarios y cuadrilleros vigilaban el orden de la ciudad, sin embargo este proyecto tampoco tuvo gran éxito.

Es el Virrey Don Martín de Mayorga quien por Decreto de 22 de enero de 1780 comisionó al oidor Don Baltasar Ladron (sic) de Guevara para generar una nueva división de la ciudad; proyecto que fue presentado el 6 de noviembre de 1782, aceptado el 4 de diciembre del mismo y aprobado por cédula real el 27 de julio de 1786, con lo que quedó la ciudad dividida en 8 cuarteles mayores, subdividiéndose en 4 menores para conformar 32.²²

Ahora bien, por cuanto hace al Municipio de la Nueva España, éste tuvo funciones judiciales, administrativas y legislativas; las primeras se daban no de manera orgánica, sino en función de dar a la comunidad las garantías de su seguridad y bienestar, de tal suerte que a los Alcaldes ordinarios, por ejemplo, en ausencia de Gobernador o lugarteniente, se le daban atribuciones de atender, en

²¹ HUITRON H, Antonio. El Distrito Federal y la Traslación de los Poderes Federales, Crónica Histórico-Constitucional del Estado del Valle de México, con Referencia al Estado de México y al Distrito Federal, Universidad Autónoma del Estado de México, Dirección de Difusión Cultural, México, 1976, p. 17.

²² Vid. De GORTARI, Hira y Regina Hernández, op. cit., p. 91, donde podrá apreciarse a detalle las características de los 8 cuarteles mayores y los 32 menores.

primera instancia negocios de justicia en lo civil y lo criminal, así como en pleitos de indios con españoles, en cuyo caso podían "determinarlos definitivamente". Lo mismo se hacía con los alguaciles, brazos de la justicia de los Alcaldes ordinarios, a los cuales estaban facultados para nombrar.

En el aspecto administrativo, las funciones municipales eran más específicas, por ejemplo:

- El cuidado de las obras públicas, como las casas del cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otras;

- El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, con atribuciones sobre pesas y medidas, la policía y el orden en mercados y abasto;

- El cuidado de disfrute común de pastos y montes;

- El corte y la plantación de árboles;

- El remate de derechos por venta de carne y pan; y

- El repartimiento de tierras, aguas, abrevaderos y pastos; y otros de singular jurisdicción.

En cuanto a las funciones legislativas, baste decir que las municipalidades tenían la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno interior, aunque estas debían conciliarse con las reales, presentarse a examen de las Audiencias y ser confirmadas por el Consejo de Indias.

Por último, y en relación con los cargos municipales en la colonia, el régimen municipal más tipificado y completo lo fue sin duda el de la Ciudad de México, donde el Ayuntamiento estuvo formado por los siguientes funcionarios: el Alcalde Mayor, un Mayordomo, un Escribano, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles.

No podemos dejar de decir que la Ciudad de México, constituyó desde ese entonces el más importante centro de la vida política, social y económica de la Nueva España; por lo que conformó un núcleo fundamental de transmisión y creación de cultura.

Para 1790, la Ciudad de México tenía 355 calles, 146 callejones, 12 barrios, 90 plazas y plazuelas, 19 mesones, así como 20 corrales o posadas de alojamiento; el número de casas era de 3,389, de las cuales 722 eran de vecindad y 43 de pulquería; y la población total de la ciudad era de 120,000 habitantes.²³

Al finalizar la colonia la sociedad mexicana se dividía en españoles, dueños del comercio y de los empleos; criollos, dueños de la riqueza agrícola o minera y de la ilustración; así como de mestizos, cada día más numerosos, e indios, profundamente pasivos y supersticiosos.

Finalmente diremos que nuestra ciudad, en la vida virreinal, adquirió alto rango urbanístico y fue llamada por el viajero inglés Charles Joseph Latrobe, "ciudad de palacios" y aún cien años después de la Independencia conservó belleza y atmósfera sana; por lo que fue llamada "la ciudad de la eterna primavera",²⁴ nombre que posteriormente heredó la ciudad de Cuernavaca.

1.3. La Incipiente Nación Mexicana.

Una gran variedad de sucesos como fueron: la desigualdad económica y social que existió en la Nueva España; el sacrificio económico de la colonia frente a los intereses de la metrópoli española; la decadencia de España que mantenía un Gobierno despótico frente a la madurez adquirida por los líderes de la Nueva España (a los que se les impedía tomar las riendas del Gobierno);²⁵ la fuerte discriminación racial; las ideas independentistas de Norteamérica como las revolucionarias francesas; así como la invasión Napoleónica a España (que impuso en el trono español a José Bonaparte); y la esperanza rota del pueblo español sublevado, que buscó contar con el virrey de México (Iturrigaray, quien quería hacerse independiente mientras el rey de España estaba preso), fueron los

²³ Departamento del Distrito Federal, Atlas General del Distrito Federal, Geográfico, Histórico, Comercial, Estadístico, Agrario, tomo I, segunda edición, Talleres Gráficos de la Penitenciaría, México, 1931, pp. 36 y 39.

²⁴ SOTOMAYOR, Arturo, op. cit., p. 123.

²⁵ Vid. LEÓN-PORTILLA, Miguel et al., op. cit., pp. 401-405.

hechos coyunturales que derivaron en fuertes pugnas ideológicas por la independencia en los mexicanos.²⁶

De todos conocido es el hecho de que se conspiraba por toda la Nueva España en búsqueda de la independencia, y hombres como el licenciado Verdad trascendieron por haber querido despertar al pueblo con sus discursos libertarios; sin embargo, sólo un lugar se convertiría en la clave para desentrañar tan importante acontecimiento; así San Miguel el Grande y luego el pueblo de Dolores Hidalgo pasaron a formar parte de la historia de nuestro país. Pero si bien el reflejo de la importancia de la capital novo hispana no se dejó ver en el comienzo de la independencia, lo haría notar al momento de su culminación con la entrada del Ejército Trigarante a la capital.

Después del estallido de la Independencia, a la muerte de Hidalgo, la dirección del movimiento insurgente quedó en manos de Don Ignacio López Rayón, quien en 1811 instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, destinada a gobernar la Nueva España, y elaboró una Constitución, bajo el título de "Elementos Constitucionales", proyecto que influenció a Morelos para que más tarde redactara sus "Sentimientos de la Nación". Los triunfos obtenidos por Morelos en el orden militar hicieron que éste se convirtiera en la nueva cabeza de mando del movimiento insurgente, pero no el único, con él, Matamoros, Galeana, los Bravo, y otros, pelearon hasta sucumbir.

Por otra parte, el 19 de marzo de 1812, fue jurada una Constitución Política de la Monarquía Española que las Cortes de Cádiz expidieron, y posteriormente jurada el 30 de septiembre de ese año en la Nueva España; sin embargo, su vigencia fue breve, pues para el 4 de mayo de 1814, Fernando VII restablece el sistema absolutista, con lo cual concluye la vigencia de la Constitución de Cádiz, misma que dejó de regir para la Nueva España el 17 de septiembre de ese año.²⁷

²⁶ JIMENEZ MORENO, Wigberto et al, op. cit., pp. 335-339.

²⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 -1985, decimotercera edición, Porrúa, México, 1985, p. 59.

Con la Constitución de Cádiz se cambió radicalmente el régimen político de España y sus colonias. La monarquía dejó de ser absoluta para convertirse en constitucional. Dos principios fundamentales proclamados en la Declaración Francesa de 1879 se acogen en la Carta española, a saber: la radicación de la soberanía en la Nación y la pertenencia a ella, de la potestad legislativa, tesis que fueron preconizadas por Juan Jacobo Rousseau, según se advierte claramente en sus artículos 3 y 4 que disponían que la soberanía reside esencialmente en la Nación [o sea, en la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios (Art. 1), teniendo esta calidad política, no racial, todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, así como los hijos de éstos (Art. 5)], razón por lo cual, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales, obligándose a conservarlas y protegerlas por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.²⁸

En ese entendido, fue por la Constitución de 1812, que se encomendó a las Cortes el ejercicio del Poder Legislativo [reunión de todos los diputados que representan a la Nación (Art. 27)] y al rey (Art. 15), encargadas, aquéllas, de la elaboración, interpretación y abrogación de las leyes y a éste su sanción (aprobación) o su veto (Art. 131, fracción I y 142, respectivamente).²⁹

Cabe destacar lo que señala Manuel González Oropeza al referir que: "...las diputaciones provinciales, establecidas por la Constitución de Cádiz, pueden ser consideradas como el antecedente descentralizador que condujo a preferir el federalismo cuando México nació como Estado independiente..."³⁰

La Constitución de Cádiz sentó las bases de algunas de las características actuales del Municipio mexicano; así, en el artículo 309, se estableció que para el gobierno interior de los pueblos había Ayuntamientos

²⁸ Cfr. Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz 1812, transcripción fiel de la original anexa a la obra de CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1990, p. 397-429.

²⁹ Ibidem, pp. 408-409.

³⁰ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Digesto Constitucional Mexicano, colección "Doctrina", Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Brazuca, México, 2000, pp. 16-17.

compuestos de Alcaldes, Regidores, Procuradores Síndicos, presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos. Por su parte, el artículo 312 indicaba que los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos se nombrarían por elección en los pueblos, lo que suprimió a los regidores, así como a los demás funcionarios que servían oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación; por lo tanto, fueron mudados los Alcaldes todos los años; los Regidores por mitad cada año, lo mismo que los Procuradores Síndicos donde hubieron dos y si hubo sólo uno, se mudaría todos los años.³¹

De igual manera, se prohibió la reelección para quienes hubieran ejercido cualquiera de estos cargos sin que pudieran volver a ser elegidos para ninguno de ellos, sin que pasaran por lo menos dos años, dónde el vecindario lo permitiera. Los Alcaldes y demás funcionarios, según se observa, tenían un tiempo perentorio en sus cargos y no podían ser reelectos para el siguiente periodo, como ocurre ahora en México.

De vuelta a los acontecimientos sociales que envolvían al país, Morelos convocó el 14 de septiembre de 1813 a los vocales de la junta de Zitácuaro (Rayón, Liceaga y Verduzco como propietarios y a Bustamante, José María Cos y Quintana Roo como suplentes), a formar un Congreso en Chilpancingo, donde presentó el documento denominado "Sentimientos de la Nación", que son 23 puntos dados para la creación de una Constitución.

El 6 de noviembre de ese mismo año, el Congreso hace constar en un acta solemne la Declaración de Independencia, así, se manifestó "Rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español".³²

En su huida por diversos sitios, debido a los reveses de la guerra, el Congreso sancionó en Apatzingán el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana el 22 de octubre de 1814; en el cual destacan, desde el punto de vista político y de gobierno, la concepción de soberanía sustentada en el

³¹ Vid. TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit. pp. 95-97.

³² Ibidem, pp. 30-31.

pensamiento rousseauiano, al considerar como inherente a la misma "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de Gobierno" (Art. 2), identificándola, como lo hizo el insigne ginebrino, con el Poder Legislativo. Los atributos de imprescriptibilidad, inalienabilidad e indivisibilidad los declaró categóricamente en su artículo 3, al estimar que radica "originariamente" en el pueblo (o Nación desde el punto de vista político) y que su ejercicio correspondía a la "representación Nacional", integrada por diputados de elección ciudadana (Art. 5); a la ley, o sea, al acto de imperio en que se manifiesta específicamente la potestad legislativa, la consideró como "la expresión de la voluntad general" (Art. 8),³³ que no es sino la soberanía popular o nacional misma. Previó el fenómeno de la colaboración funcional en el desempeño del Poder Legislativo, en el sentido de otorgar la facultad vetatoria al Supremo Gobierno compuesto por tres individuos, y al Supremo Tribunal de Justicia formado por cinco miembros (Art. 128, 132 y 181).

En aclaración con nuestro tema de estudio, cabe decir que en el artículo 42 se expresaron las provincias que componen la América Mexicana, las cuales eran: "México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tépam, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León"; pero no trata el tema de la Ciudad de México en específico. Asimismo, el artículo 44 de ese documento, estableció la creación de las supremas autoridades: "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... (y por último, en el artículo 45 se señala que esas tres corporaciones a las que hemos hecho referencia)... han de residir en un mismo lugar, que determinará el Congreso...",³⁴ por lo que podemos afirmar que el asiento de los poderes estaría por designarse. Sobre el documento en cuestión, es pertinente comentar que el maestro Tena Ramírez, resalta que careció de vigencia práctica.³⁵

³³ Idem.

³⁴ Loc. cit.

³⁵ Ibidem, p. 29.

Morelos fue fusilado en diciembre de 1815, suerte que correría su sucesor Francisco Javier Mina, guerrillero español al servicio de nuestra independencia; por lo que únicamente quedó en la lucha insurgente Vicente Guerrero, indígena de valor heroico, que con pequeñas campañas militares logró ocasionar severos dolores de cabeza al poder virreinal.

Para marzo de 1820, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de 1812, por lo cual el 31 de mayo de ese año, volvió a regir para la Nueva España.³⁶ Dicha Constitución no trascendió más que para motivar la Independencia súbita de la Nueva España, la cual se encontraba casi extinta, pues su implementación desagradó enormemente a destacados españoles que habitaban en la Nueva España, así como al alto clero.

En ese año, Agustín de Iturbide fue designado por el Virrey Apodaca para dirigir la campaña del sur; oportunidad que aprovechó para elaborar un Plan de Independencia, que pretendía unificar las diversas tendencias antagónicas, y al mismo tiempo implantar una monarquía moderada constitucional con un Rey invitado de entre alguna de las casas reinantes de Europa; dicho plan, lo presentó a Guerrero, de quien logró su adhesión, para posteriormente obtener la de los demás insurgentes, así como la de los militares de origen criollo al servicio del Rey y muy pronto el apoyo de los jefes españoles.³⁷

Una vez que los insurgentes sitiaron la Ciudad de México, y en vista de tener a Santa Anna frente a Veracruz con el fin de capturar a D. Juan de O'Donojú, quien fue designado Jefe Político Superior y Capitán General en substitución de Apodaca,³⁸ se logró avanzar de manera directa en el proyecto independentista, de tal suerte que O'Donojú entró en pláticas con Iturbide el 5 de agosto de 1821, y el 24 de ese mes suscribieron los Tratados de Córdoba; consumándose la independencia con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821 y con ello el fin de trescientos años y

³⁶ Ibidem, p. 59.

³⁷ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa, Porrúa, México, 2001, p. 26.

³⁸ RIVA PALACIO, Vicente et al., op. cit., tomo X, p. 195.

cuarenta y cinco días de dominación española. Al día siguiente se instaló una Junta Provisional de Gobierno que debía de designar a los integrantes de la regencia, además de legislar sobre la convocatoria al Congreso Constituyente.

Una vez establecido el Congreso Constituyente, el 24 de febrero de 1822, éste formuló unas Bases Constitucionales, y se reservó el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión, por lo que no sólo se encargaría del Poder Constituyente, sino que además se haría cargo del legislativo ordinario, hecho que contradice la teoría constitucional sobre el Poder Constituyente, y circunstancia con la que no estuvo de acuerdo Iturbide, quien fungía como Presidente de la Junta de Gobierno (órgano destinado a dirigir internamente en todo lo que no se opusiera con el Plan de Iguala) y Presidente de los cinco integrantes de la Regencia (Poder Ejecutivo). Las fricciones entre el Congreso e Iturbide continuaron aún más, por el hecho de que el Congreso no se fraccionó en dos Cámaras, como establecía la Convocatoria, circunstancia que señaló Iturbide el día de su instalación. Las desavenencias entre el Congreso e Iturbide concluyeron con la disolución de aquel por decisión de Iturbide el 31 de octubre de ese año, y se estableció en su lugar la Junta Nacional Instituyente que aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio, formulado por el propio Iturbide, el cual regiría hasta en tanto no se expidiera la nueva Constitución.³⁹

El 2 de diciembre del año antes mencionado, Antonio López de Santa Anna, se rebela en Veracruz, desconoce a Iturbide y pide la reinstalación del Congreso Constituyente. Las tropas que fueron enviadas a combatir a Santa Anna el 1 de febrero de 1823 proclamaron el Plan de Casa Mata, en el que sin desconocer a Iturbide, solicitaban la creación de una nueva Junta Constituyente. En marzo de ese año, Iturbide reinstaló al Congreso Constituyente disuelto y abdicó ante el mismo el 19 de marzo de 1823.

Para el 8 de abril de ese año, el Congreso consideró innecesaria la discusión respecto de la abdicación, por haber sido nula la coronación y por lo

³⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit., pp. 121-122.

tanto nula la sucesión hereditaria, e ilegales los actos realizados desde la proclamación del imperio.

El 31 de marzo de 1823, el Congreso encargado de ordenar el destierro de Iturbide, nombró a tres personas para hacerse cargo del Supremo Poder Ejecutivo: los generales Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, y el primero de abril de ese año, se escogieron como suplentes a Mariano Michaelena y Miguel Domínguez, para finalmente quedar constituido por Pedro Celestino Negrete, Mariano Michaelena y Miguel Domínguez, quienes cada mes se alternaban en la Presidencia, hasta en tanto no fuese expedida la nueva Constitución y se eligiera Presidente.

Esta etapa se encuentra perfectamente ilustrada por el Lic. F. Javier Gaxiola, por lo que nos permitimos citarle: "Por una de esas paradojas muy frecuentes en nuestra historia, los iturbidistas se convirtieron en federalistas y los llamados borbonistas, en centralistas. Aparecieron así, en los albores de nuestra vida independiente, los dos partidos que en el curso de nuestra trágica vida nacional han sostenido principios opuestos con diferentes nombres, y que han representado en los diversos períodos en nuestra historia las tendencias avanzadas, reformistas y radicales o retardatarias, conservadoras y reaccionarias".⁴⁰

Una vez definidas estas posturas antagónicas de nuestra historia constitucional, las mismas midieron fuerzas en el Congreso Constituyente presidido por Miguel Alcocer, que comenzó a sesionar el 5 de noviembre de 1823, y su resultado fue promulgado el 4 de octubre de 1824, bajo el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha Constitución estuvo en vigencia hasta 1835.

Uno de los momentos más importantes en la creación de esta norma constitucional se presentó al tener que resolver la estructura del Estado, es decir la adopción del sistema federal para México. No queremos dejar de señalar que personajes de la importancia de Carlos María Bustamante se manifestaron en

⁴⁰ GAXIOLA, Jr. F. Javier, El Distrito Federal, El Foro, México, 1956, p. 1

contra del federalismo por considerarlo como un deseo de imitar a nuestros vecinos del norte, sin considerar las diferencias de ambos países; pero sobretodo por ser, el nuestro, demasiado pobre para sostener los gastos de un sistema federal y demasiado desunido para su defensa.

Sin suficiente eco las argumentaciones antes descritas, la Constitución de 1824 estableció la inicial demarcación federal de nuestro territorio nacional en 19 Estados y 4 Territorios; sin embargo no se estableció el sitio destinado para los asientos de los Poderes Federales, tan solo el artículo 50 de la propia, relativo a las facultades exclusivas del Congreso General, en su fracción XXVIII, estableció a favor de dicho Congreso la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de una entidad federativa.

Si bien dicha fracción pasó sin pena ni gloria y fue aprobada sin discusión por el Congreso Constituyente cabe señalar que la Comisión encargada de proponer el asiento de los Supremos Poderes consideró la posibilidad de que el Distrito Federal lo fuese la ciudad de Querétaro; más sin embargo, las sumas de dinero que hubiesen implicado el traslado de los poderes, lo mal lograda que estaba la hacienda pública, la ventaja militar que para la defensa de la capital otorgaba el Valle de México, la falta de bibliotecas, imprentas y universidad en Querétaro, motivó en definitiva considerar a la Ciudad de México como la propuesta de la comisión.⁴¹

Al respecto, cabe decir que el documento constitucional en análisis no contiene artículo alguno que establezca la organización o conformación de los Municipios dentro del territorio nacional.

Es de señalarse que debido a este tipo de abandonos de parte del Congreso Constituyente, la capital del país constituía, una parte del Estado de México, por estar colocada en el centro de dicha entidad, lo que trajo consigo una gran polémica, pues bajo esas circunstancias, el 18 de noviembre de 1824,

⁴¹ Vid. los discursos de la sesión del 22 de julio de y 29 de octubre 1824 sobre la conveniencia e inconveniencia de que la Ciudad de México sea la capital de los Estados Unidos Mexicanos, dichos discursos pueden ser consultados en: De GORTARI, Hira y Regina Hernández, op. cit., pp. 99-112.

mediante decreto, se estableció a la Ciudad de México como el Distrito que se expresa para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, cuya competencia era la comprendida en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor y su radio de dos leguas, sobre el cual debía nombrarse a un Gobernador para el Distrito Federal, funcionario que dependía de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.⁴²

La primera norma para organizar la Ciudad de México, fue la Ley del Gobierno Político del Distrito Federal, sus Rentas y Nombramientos de sus Diputados de 11 de abril de 1826, con ella se logró la representación política a través de las diputaciones; no obstante, el Distrito Federal no contaba con senadores, ni con voto en las elecciones Presidenciales, ni de ministros de la Suprema Corte.

Ahora bien, la polémica que desató el despojo territorial que significó la pérdida del Distrito Federal para el Estado de México, terminó con la salida de las autoridades del gobierno del Estado de México de sus edificios en la Ciudad de México, para trasladarse a Texcoco, ciudad decretada por el Congreso Estatal, como capital de la entidad, por Decreto de 16 de enero de 1827.⁴³

Como puede apreciarse, el primer intento de organización del Distrito Federal en el México independiente quedó en eso, pues no se tuvo el tino de elaborar un documento legal que regulara íntegramente su estructura jurídico-política. Por lo que podría afirmarse válidamente que el nacimiento del Distrito Federal como sede del naciente Estado mexicano fue producto de la improvisación y el caos reinante en el momento histórico, lo que generó muchos problemas por su indefinición; pues la problemática política del país se centró en la conformación del Estado, por lo que se asumió a la capital como un problema menor que no tuvo mayor trascendencia en las discusiones constituyentes.

⁴² México a través de los Informes Presidenciales, tomo 16, La Ciudad de México, volumen I, Departamento del Distrito Federal, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 4. Es de señalarse que el primer Gobernador del Distrito Federal fue el general José Morán a partir del 11 de octubre de 1823; vid. Departamento del Distrito Federal, Atlas General del Distrito Federal, op. cit., p. 49.

⁴³ GAXIOLA, Jr. F. Javier, op. cit., p. 11.

1.4. El México Centralista.

El 1 de septiembre de 1828 se realizaron elecciones para Presidente y Vicepresidente, resultaron electos Manuel Gómez Pedraza y Anastasio Bustamante, respectivamente. El general Antonio López de Santa Anna desconoció al Presidente recién electo e inició en Veracruz un movimiento insurrecto que se conoció como motín de la Acordada. Obligado por las fuerzas insurrectas, así como por la resolución de la Cámara de Diputados que dejó sin efectos las elecciones Presidenciales y las calificó de insubsistentes, la renuncia de Gómez Pedraza como Presidente fue inevitable y en nuevos comicios fue elegido Vicente Guerrero.

Durante su gestión Presidencial se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría del Gobierno del Distrito Federal, donde se disponían las funciones y procedimientos de trabajo en esa dependencia.

En 1829, frente a una serie de desórdenes y pronunciamientos en la Acordada, así como por el temor de una invasión al territorio mexicano, los generales Melchor Múzquiz y Anastasio Bustamante, así como el coronel Antonio Facio, proclamaron el Plan de Jalapa el 4 de diciembre de 1829. Dicho plan tenía como fin sostener el Pacto Federal, respetar la soberanía de los Estados y conservar su unión indisoluble, el restablecimiento del orden constitucional, la observancia de las leyes fundamentales, así como convocar al Congreso de la Unión a fin de resolver los problemas de la Nación.

Vicente Guerrero convocó al Congreso a sesiones extraordinarias el 10 de diciembre de 1829, y solicitó permiso para ausentarse del Ejecutivo y dirigir al ejército contra los sublevados; así, el Congreso nombró el día 16 del mismo, Presidente interino de la República a José María Bocanegra, quien había fungido como Presidente de la Corte Suprema, pero el día 23 del mes y año señalado, abandonó el cargo, bajo la presión que realizaron las fuerzas sublevadas en la capital al mando de Luis Quintanar, quien declaró nula la designación y se adhirió al Plan de Jalapa. Dominada la ciudad capital por las fuerzas insurrectas al mando de Quintanar, el 23 de diciembre de 1829, en Consejo de Gobierno, los insurrectos

acordaron que Lucas Alamán, Luis Quintanar y Pedro Vélez deberían de ejercer el Poder Ejecutivo, mientras llegaba a la capital el Vicepresidente Anastasio Bustamante.

Al tiempo que la capital vivía el bullicio de los acontecimientos políticos, su proceso de evolución continuaba, así por ejemplo, el 29 de diciembre de 1829 se publicó el Reglamento para el Alumbrado de México, donde se fijaban las funciones de las personas que realizaban dicho servicio.

El 1° de enero de 1830, asumió el cargo de Presidente interino Anastasio Bustamante, en cuyo período se pretendió lograr el reconocimiento de la Independencia Nacional por parte de España y el Vaticano, asimismo se buscó reorganizar la hacienda pública y disciplinar al ejército. Sin embargo, surgieron diversos enfrentamientos, principalmente con el ex-Presidente Guerrero, pues fue Bustamante quien otorgó legalidad al pronunciamiento del ejército de reserva (como se conoció a los insurrectos), y el 4 de febrero de 1831 se declaró que el general Vicente Guerrero tenía imposibilidad para gobernar la República.

Los problemas que enfrentó el país en ese entonces, tuvieron serias repercusiones en la capital, pues los fondos destinados a cañerías, empedrados, limpia y otros, se destinaron a la manutención de cárceles y hospitales.

Vicente Guerrero fue aprehendido en el puerto de Acapulco y trasladado a Oaxaca para su juicio y fusilamiento en Cuilapan el 14 de febrero de 1831, más ahí no concluyeron los problemas de nuestro país, pues para 1832, el entonces Presidente Bustamante, enfrentó sublevaciones en distintas partes de la República, por lo que dejó la Presidencia para combatir las; por tal motivo, tomó posesión como Presidente interino Melchor Múzquiz el 14 de agosto de 1832.

Bustamante al verse imposibilitado para lograr la rendición de las tropas de sus contrincantes Manuel Gómez Pedraza y Santa Anna, conviene en celebrar un armisticio y discutir un plan de pacificación, los cuales envió al Presidente interino quien los turnó a las Cámaras y éstas los impugnaron el 18 de diciembre de 1832. No obstante la desautorización de las Cámaras, los personajes citados

suscribieron el Convenio de Zavaleta, el 21 de diciembre de 1832, por el cual se reconoce a Manuel Gómez Pedraza como Presidente legítimo de la República.

El 26 de diciembre del mismo año, Manuel Gómez Pedraza asume la Presidencia en Puebla, y los generales José Joaquín Herrera y Felipe Collado jefes de las fuerzas armadas de la capital se pronunciaron en contra de Melchor Múzquiz, por lo que se retiró de su cargo. Para el 28 de diciembre, los diputados y senadores deciden disolver ambas Cámaras, y la administración del Gobierno quedó en manos del señor Ignacio Martínez, Gobernador del Distrito Federal.

Para el 30 de marzo de 1833, un nuevo Congreso constituido declara Presidente a Santa Anna y Vicepresidente a Valentín Gómez Farías. Durante este periodo el Gobierno de la ciudad dictó medidas de salubridad y limpieza para la capital en los bandos de: prevenciones de policía, relativas a la limpieza y aseo de la ciudad, donde se contenían disposiciones para evitar la propagación del cólera; providencias de policía en orden al ornato y hermosura de la ciudad; providencias de policía dirigidas a la hermosura, aseo y comodidad de calles y plazas, que establecían medidas para lograr la fluidez en la circulación.

Santa Anna solicitó licencia en el puesto, por lo que Gómez Farías se hizo cargo del Poder Ejecutivo, quien, en uso de sus facultades constitucionales, dictó algunas disposiciones que afectaron al clero y al ejército, lo que provocó gran descontento. Ante tal circunstancia, Santa Anna regresó a la Presidencia de la República el 16 de mayo de 1833.

Para el primero de junio de ese año, los levantamientos de los coroneles Ignacio Escalada en Morelia, Unda en Tlalpan y Durán en Chalco, provocaron que nuevamente el Presidente dejara el cargo a Valentín Gómez Farías, mientras López de Santa Anna acompañado de Mariano Arista trataron de someter a los pronunciados. Después de una serie de reveses, ser capturado y lograr huir, por fin Santa Anna vence a los principales jefes sublevados y tomó la Presidencia de la República del 27 de octubre al 5 de diciembre de 1833, para posteriormente retirarse a su hacienda en Veracruz, por lo cual asumió la

Presidencia Gómez Farías, quien permaneció en ella hasta el 24 de abril de 1834, fecha en que regresó Santa Anna a ocupar el Poder Ejecutivo federal.

El 28 de enero de 1835, el Congreso designó Presidente interino de la República al general Miguel Barragán en sustitución de Santa Anna. Para mayo de ese año, diversas corrientes políticas se manifestaron en favor de una forma de gobierno centralista, y como consecuencia el Congreso se declaró el 9 de septiembre de 1835, "investido por la Nación de amplias facultades, aun para variar la forma de Gobierno y constituirlo de nuevo".⁴⁴ El día 22, dio a conocer un decreto que resumía "todas las atribuciones, así comunes como peculiares de cada Cámara quedando suspensos los artículos del acta constitutiva, de la Constitución General y del Reglamento Interior del Congreso, en la parte que previene o supone la división de Cámaras".⁴⁵ Las primeras disposiciones que pretendían modificar la forma de gobierno fue la expedición de la ley que suprimía las legislaturas locales, sustituyéndolas por Juntas Departamentales que fungían como órganos de consejo para los Gobernadores. Asimismo, se estableció que los encargados del Poder Ejecutivo de cada Estado, quedaban sujetos al gobierno de la nación y los empleados subalternos de la administración pública conservarían sus puestos y tanto los jueces, como tribunales no sufrirían ningún cambio, en tanto no se expidiera su ley orgánica.

Las Bases para la nueva Constitución, expedidas por el Congreso el 23 de octubre de 1835, contenían disposiciones relativas a la forma de gobierno; a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como la división del territorio Nacional en Departamentos, éstos a su vez en Distritos y éstos en Partidos (Art. 1 de la Sexta Ley); así como la forma de su gobierno interior. Existió en cada cabecera de distrito un prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el gobierno general y cuya duración fue de cuatro años, con la posibilidad de ser reelecto y tuvo como una de sus facultades la de velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos y, en general, sobre todo lo concerniente al

⁴⁴ DUBLAN, Manuel y José María Lozano, Legislación Mexicana, edición oficial 1876, tomo III, p. 71, citada por, México a través de los Informes Presidenciales, op. cit. p. 97.

⁴⁵ Idem.

ramo de policía (Art. 16 y 18); por otro lado, se estableció que en cada cabecera de partido habría un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el Gobernador, el cual duraba dos años en su cargo, con la posibilidad de volver a ser reelecto.

En el artículo 22 de esta Sexta Ley Constitucional, se estableció la existencia de Ayuntamientos en las capitales de Departamentos que había en 1808, en los puertos cuya población llegase a "cuatro mil almas" y los pueblos que tuvieran ocho mil habitantes. Los Ayuntamientos se eligieron popularmente con el número de Alcaldes, Regidores y Síndicos que las juntas departamentales establecieron; quedó en sus manos la policía de salubridad, de comodidad y ornato, de orden y seguridad; así como cuidar de cárceles, hospitales y casas de beneficencia, que no fueran de fundación particular; las escuelas de primera enseñanza que se pagaban de los fondos del común; la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y árbitros; la promoción del adelantamiento de la agricultura, industria y comercio; así como el auxilio a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario (Art. 25).

Ahora bien, con relación a nuestro objeto de estudio, el Distrito Federal, debemos señalar que bajo la vigencia de la Constitución Centralista de 1836, su territorio se incorporó al Departamento de México cuya capital era la ciudad del mismo nombre. La Ley Fundamental en estudio se dividía en siete estatutos, por lo que también es conocida como la Constitución de las Siete Leyes.

La transformación de la República, de Federal a Centralista, fue el pretexto por el que los colonos texanos proclamaron su independencia, por lo que el Congreso autorizó a Santa Anna, para tomar el mando del ejército con el fin de someterlos.

El Congreso acordó el 27 de febrero de 1836 que fuera José Justo Corro quien asumiera la Presidencia. Durante este período se publicó la convocatoria para las elecciones de Diputados al Congreso General e Individuos de las Juntas Departamentales, las que contenían disposiciones relativas al

procedimiento y fechas para elegir Presidente de la República, Senadores e individuos de la Corte Marcial. Una vez celebrada la elección de Presidente, resultó triunfador el General Anastasio Bustamante, para ocupar dicho encargo a partir del 17 de abril de 1837.

Después de publicada la nueva Constitución, se publicó la Ley de División del Territorio Mexicano en Departamentos, el 30 de diciembre de 1836, donde se estableció la división del territorio mexicano en tantos Departamentos como entidades federativas eran; en la parte final del artículo 2, se estableció que "la Capital del Departamento de México es la Ciudad de este nombre".⁴⁶ Asimismo, se expidió un Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, en el que se contenían disposiciones relativas a la formación y atribuciones de los Ayuntamientos.

No obstante, de haber comenzado a regir la Constitución de 1836, rápidamente surgieron pronunciamientos en contra del sistema, en la búsqueda por reimplementar el sistema federal, circunstancia a la que Bustamante buscó hacer frente con el ejército, al mismo tiempo que organizaba otra campaña en contra de Texas para someterla. Sin lugar a dudas, como señala Carlos Bosch, "la debilidad gubernativa en el área de Texas, la situación interna del país... y la mala participación, de lo que del ejército nacional subsistía en Texas, había provocado que la provincia gravitara hacia los Estados Unidos" y si bien "la situación de Texas y de los Estados Unidos era mala, ...peor era la de México",⁴⁷ lo que facilitó la anexión de la primera a los Estados Unidos como veremos más adelante.

En esos momentos Francia presentó sus reclamaciones respecto de la indemnización de daños causados a súbditos de ese Estado, de manera concreta un pastelero francés (al cual el general Bustamante en realidad sí accedía pagarle sus daños), motivo por el cual el puerto de Veracruz fue atacado en noviembre de 1838 en lo que se conoce como la "guerra de los pasteles".

⁴⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit., pp. 247-248.

⁴⁷ BOSCH GARCÍA, Carlos, México en la Historia 1770-1865, el Aparecer de una Nación, UNAM, 1993, p. 67.

Debido a las circunstancias ya expresadas, y después de tener conocimiento de que en el puerto de Tampico (Ciudad Madero) había surgido un nuevo pronunciamiento en favor del sistema federal, el Presidente Bustamante solicitó licencia al Congreso para combatir este nuevo problema; por lo que Santa Anna quedó nuevamente al mando del Poder Ejecutivo; toda vez que el Presidente del Consejo de Gobierno, se encontraba imposibilitado por enfermedad y era quien (como establecía la Constitución) debía asumir dicho cargo a falta del Presidente de la República. El 18 de marzo de 1839, fecha en que Santa Anna tomó posesión nuevamente, se aprobaron por el Congreso los tratados signados el 9 de marzo de ese año en Veracruz, a través de los cuales el gobierno de México se comprometió a pagar las indemnizaciones que Francia exigía.

Bustamante reasumió la presidencia el 19 de julio de 1839, después de que Santa Anna solicitó a Nicolás Bravo le sustituyera como Presidente interino el 10 de julio de 1839. Sin embargo, dejaría nuevamente el cargo para luchar contra nuevos sublevados, molestos por la política de aumento en los impuestos para cubrir el déficit de la Hacienda Pública, entre los que se encontraba el propio Santa Anna. En razón de lo anterior, la silla presidencial fue ocupada por Francisco Javier Echeverría.

Según explica el maestro Tena Ramírez en su obra *Leyes Fundamentales de México*, los criterios que se encontraban en disputa en esos momentos eran, los de los centralistas moderados, quienes al igual que su representante Carlos María de Bustamante, sostenían la Constitución de 1836 y el de la fracción centralista que sin pretender variar el sistema querían cambiar los mecanismos gubernamentales que la Constitución establecía por considerarlos complicados; y por el otro, el de los federalistas moderados que pretendían la restauración del sistema constitucional de 1824; y el de los federalistas radicales encabezados por Gómez Farías, quienes propugnaban por continuar con las reformas de 1833.⁴⁸

⁴⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808–1985*, op. cit., p. 250.

Esto llevó a la creación de un proyecto de reforma constitucional en el año de 1840 el cual no trasciende a nuestro estudio por no establecer nada nuevo sobre la organización de la Ciudad de México.

En 1841, para ser precisos el 28 de septiembre, Santa Anna proclamó las Bases de Tacubaya, por medio de las que cesaba a los poderes establecidos en la Constitución de 1836, a excepción del Poder Judicial, y nombra una junta integrada por diputados de los Departamentos con el objeto de designar a una persona para depositar el Poder Ejecutivo; acto que logró después de vencer a Bustamante el 6 de octubre de ese año. El 10 de diciembre de ese año, Santa Anna expidió la convocatoria para elegir el Congreso Constituyente que se encargaría de redactar una nueva Constitución, el cual quedó instalado el primero de junio de 1842.

Santa Anna tuvo que enfrentar dificultades, tales como asumir la Presidencia provisional en completa falta de recursos económicos, por lo que dictó disposiciones de carácter fiscal, con las cuales incrementó impuestos y creó nuevos; asimismo, enfrentó los pronunciamientos en su contra y la independencia proclamada por Yucatán y Texas. Debido a dichas circunstancias decide dejar momentáneamente a Nicolás Bravo en el poder.

De 1842 a 1843 se elaboró un nuevo proyecto de reforma constitucional, el cual no es de gran trascendencia respecto de la Capital y asiento de los poderes, pues dicho proyecto, como los anteriores, también consideraba la división del territorio en Departamentos. Sin pretender abundar al respecto, no queremos dejar de señalar lo que establecían los artículos 27, 45 y 146 que en resumidas cuentas manifestaba la idea de avanzar democráticamente en cuanto a la forma de elección de las autoridades departamentales, pues a diferencia de la Constitución de 1836 y el proyecto de 1840, en este proyecto la elección de los Gobernadores de los Departamentos correspondía a los Colegios Electorales (establecidos en el Título II del mismo ordenamiento), quienes a su vez eran elegidos por el pueblo y como consecuencia fungían como sus representantes.⁴⁹

⁴⁹ Ibidem, pp. 313, 315 y 335.

El 23 de diciembre del 1842, se decretó que la junta denominada Nacional Legislativa se integraría por 80 personas y quedó instalada el 6 de enero de 1843, para encargarse de la elaboración de las Bases Orgánicas.

La junta fue instalada el 6 de enero de 1843 y comenzó, el 8 de abril de ese año, la discusión del proyecto de Constitución que más tarde (el 12 de junio) fue sancionada por Santa Anna bajo el nombre de "Las Bases de Organización Política de la República Mexicana". Esta nueva Constitución tampoco aportó gran cosa al tema que tratamos, pues en cuanto a la división de Territorio mantenía las mismas referencias de las anteriores constituciones y proyectos centralistas, y deja de lado el tema de la organización política de la Ciudad de México, razón por la cual sólo nos referiremos al Gobierno de los Departamento, donde se mantuvo un Gobernador (Art. 136) y una Asamblea de Departamentos (Art. 131), y la administración de justicia quedaba en manos de los Tribunales Superiores de Justicia y Jueces inferiores (Art. 146). El documento en análisis pretendió eliminar tanto a los prefectos como a los subprefectos, y no manejó disposición alguna en relación con la organización del Municipio.

Una vez que regresó al cargo Santa Anna el 5 de marzo de 1843, y bajo las presiones de Yucatán y Texas por separarse, que cada vez eran más fuertes, resolvió el 18 de marzo de 1843, por medio de decreto, declararles la guerra a estos Estados, y ante la imposibilidad de resolver los problemas que enfrentaba el país, decide nuevamente alejarse de la Presidencia, y en virtud de las facultades extraordinarias que el Congreso cedió a Santa Anna, éste depositó el poder en el general Valentín Canalizo el 2 de octubre de 1843, y en cuatro ministros que no podían ser removidos de su cargo, sin su consentimiento expreso.

Por fin el Departamento de Yucatán, se reincorporó gracias a los convenios celebrados en diciembre de ese año, por medio de los cuales se le concedió al Gobierno de Yucatán el organizarse internamente, nombrar a funcionarios y empleados, respetar los nombramientos realizados por el mismo Estado a través de su Gobierno y manejar su propia armada.

Iniciadas las sesiones del Congreso el 1° de enero de 1844, se procedió a elegir Presidente constitucional, y fue favorecido nuevamente Antonio López de Santa Anna, declarado Presidente el 2 de enero de ese año. Como Santa Anna no rindió su protesta del cargo el primero de febrero, se nombró a Valentín Canalizo Presidente interino, quien depositó el poder en Santa Anna el 3 de junio del año en cuestión. Después de los múltiples problemas existentes en ese entonces el país, debido a enfrentamientos que se desarrollaban por controlar el Gobierno, y al quedar José Joaquín Herrera como Presidente interino, el 7 de diciembre de 1844, luego de expulsar a Santa Anna y Canalizo a la Habana; el problema de Texas se agravó al declarar su anexión a los Estados Unidos de América y ser admitido como Estado de la Unión Americana por su Congreso General.

La admisión de Texas se consideró como un acto contrario a la soberanía de la nación, por lo que se convocó al pueblo por medio de una ley en defensa de la Independencia Nacional, amenazada por la usurpación a Texas.

Una vez que el Gobierno convocó a elecciones para elegir Presidente constitucional el primero de agosto de 1845, fue favorecido el general Herrera, por lo que tomó posesión el 14 de septiembre del mismo año; sin embargo, debido a que su actitud tomada frente al conflicto de Texas, fue calificada como débil por la población y el ejército, las negociaciones que éste emprendió con el gobierno norteamericano el 6 de diciembre de 1845, se vieron truncadas debido a los pronunciamientos encabezados por el general Mariano Paredes y Arrillaga el 14 de diciembre de 1845. No obstante, los esfuerzos del entonces Presidente Herrera, por someter a Paredes y Arrillaga, al pronunciarse en su contra el general Valencia en la Ciudadela el 30 del mismo mes y año, no tuvo más remedio que entregar el mando.

Mariano Paredes y Arrillaga llega el 2 de enero de 1846 a la Ciudad de México, y solicita la conformación de una Junta de Vecinos de los Departamentos, que lo designó Presidente interino, y expidió la convocatoria para integrar un Congreso Extraordinario. Se produjo, entonces, una inconformidad manifiesta en todo el país en contra de Paredes y el Congreso Extraordinario, el cual el 12 de

junio del mismo año, ratificó como Presidente interino a Paredes y Vicepresidente a Nicolás Bravo.

Para el 28 de julio de 1846, Nicolás Bravo asume la Presidencia, toda vez que el general Paredes solicitó permiso al Congreso para dejar el cargo temporalmente y dirigir al ejército ante el temor de una invasión norteamericana. El 4 de agosto de ese año, el general Mariano Salas se pronunció en contra de Paredes a quien hacen prisionero y dirigiéndose a la ciudad Capital, toma posesión del Ejecutivo el 6 de agosto de 1846.

1.5. Regreso al Federalismo.

El general Mariano Salas expidió el 22 de agosto de 1846, dos decretos a través de los cuales convocó al Congreso y le otorgó facultades de Constituyente, a efecto de reestablecer la forma de Gobierno Federal y la Constitución de 1824,⁵⁰ dicha restauración del Sistema Federal convirtió nuevamente a la Ciudad de México en Distrito Federal, por lo que quedó encomendado al Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, el cual designó un asesor para auxiliar al Gobierno de la Ciudad en la elaboración de un nuevo ordenamiento legal, pues todavía seguía vigente para el Distrito Federal la instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813.

El 6 de diciembre de 1846 el Congreso inició sesiones, para posteriormente realizar la elección de los nuevos Presidente y Vicepresidente, cargos que recayeron en Santa Anna y Gómez Farías. Éste último tomó posesión del Ejecutivo, siguiéndole Pedro María Anaya una vez que se suprimió la vicepresidencia, debido a que el general Santa Anna combatía a las fuerzas del gobierno estadounidense. Para el 20 de mayo de 1847, Santa Anna regresó al Poder Ejecutivo.

⁵⁰ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, op. cit., p. 91.

El 28 de junio de 1847, por medio de decreto se declara a la Capital en estado de sitio y a Manuel María Lombardini General del Ejército de Oriente, única autoridad de ella.

Las fuerzas norteamericanas atacaron el 19 de agosto de 1847 las Lomas de Padierna y el 20 del mismo el Convento de Churubusco. Se convino suspender hostilidades mientras se celebraban negociaciones entre ambos gobiernos. El 5 de septiembre el gobierno de México rechazó las demandas norteamericanas que exigían más de la mitad de nuestro territorio y libre tránsito por el Istmo de Tehuantepec, por lo que el general Scott avanzó a la capital, con lo que se dio lugar a las batallas de 8 de septiembre del Molino del Rey y Chapultepec; ante tales circunstancias, Santa Anna decidió evacuar la Ciudad de México; por lo que expidió en la Villa de Guadalupe un decreto, por medio del cual daba facultades al Gobierno General para fijar su residencia en cualquier punto de la República que considerara pertinente. El 14 de septiembre, las fuerzas norteamericanas ocuparon la capital de la República, motivo por el cual el Ayuntamiento de la ciudad expidió un manifiesto en el que pedía a la población coadyuvara a conservar el orden y la tranquilidad pública.

El Presidente Santa Anna decidió renunciar al cargo y continuar la lucha contra las fuerzas invasoras, para lo cual se publicó el Decreto del 16 de septiembre de 1847, donde se señaló que el Poder Ejecutivo lo asumiría el Presidente de la Suprema Corte de Justicia Manuel de la Peña y Peña, el general José Joaquín de Herrera y el señor Lino José Alcorta, asimismo, se dispuso que los poderes de la federación residieran en la Ciudad de Querétaro, debido a los acontecimientos que se vivían en el país, donde el gobierno tenía una posición inestable.

Para el 2 de febrero de 1848, el Presidente de la Peña y Peña firmó un tratado de paz con los Estados Unidos, para posteriormente ratificar un armisticio el 9 de mayo de 1848 por el que se suspendieron las hostilidades en toda la República; asimismo, se autorizó al Gobernador del Distrito Federal para ejercer las funciones del Poder Ejecutivo en la administración de la Ciudad de México.

Francisco Suárez Iriarte en ese entonces Gobernador del Distrito Federal expidió los reglamentos para las fuerzas de policía y sobre celadores de la policía de México.

El 30 de mayo de 1848, se efectuó el canje de ratificación entre México y Estados Unidos, con lo que terminó el conflicto entre ambas naciones. Ese mismo día, el Congreso eligió Presidente constitucional a José Joaquín Herrera y el 6 de junio de ese año, el Congreso decidió que la sede de los Poderes de la Unión se trasladase al Distrito Federal de nueva cuenta. Posteriormente, el 20 de julio de 1848, se ordenó la creación de una fuerza denominada Guardia de Policía para la seguridad de las poblaciones y caminos del Distrito Federal, así como para la custodia de cárceles y reos, dicha guardia debía prestar apoyo a las autoridades administrativas y judiciales que lo solicitaran.

La lucha que se centró entre los miembros de los partidos liberal y conservador en todo el país no pudo dejar de reflejarse en las elecciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1849, y ante el temor de los liberales, de que los conservadores se vieran favorecidos por los votos y debido a la injerencia que la ley otorgaba a los Ayuntamientos en asuntos electorales, enviaron a las cámaras una solicitud en la que demandaron la supresión de tales atribuciones. Ante tales circunstancias los miembros del Ayuntamiento consideraron que tal disposición lesionaba sus derechos, motivo por el cual presentaron al Gobernador del Distrito la renuncia de sus cargos.

Aun cuando el Gobernador solicitó al Presidente del Ayuntamiento, así como a los demás miembros del cuerpo edilicio, que reconsideraran su renuncia, éstos decidieron que "... el despojo que se ha hecho al Ayuntamiento de una de sus más importantes atribuciones, la de intervenir en los actos electorales, da el pernicioso ejemplo de que el Poder Ejecutivo ejerza influencia en ellos, e infiere un agravio inmerecido a toda la población, a quien se niega lo que tiene concedido el más insignificante pueblo...".⁵¹ Las renunciaciones y sucesos que se presentaron en la Capital no hicieron cambiar el rumbo de las decisiones tomadas en el seno del

⁵¹ México a través de los Informes Presidenciales, op. cit., p. 292.

Congreso, por lo que Pedro María Anaya entonces Gobernador del Distrito Federal, presentó su renuncia y el Presidente nombró a Miguel María Azcárate para sustituirlo el 2 de enero de 1850; sin embargo, desde el 19 de septiembre de 1849 se reinstaló el Ayuntamiento que había fungido en 1848, con lo que se restableció el gobierno municipal en la Capital.

Después de diversos levantamientos en distintas entidades del país, cuyo fin era el de desconocer al gobierno y solicitar el regreso del general Santa Anna a la silla Presidencial; el paso de tres Presidentes (Mariano Arista, Juan Bautista Ceballos y Manuel María Lombardini); el regreso del exilio como héroe de Santa Anna fue inevitable y le puso de nueva cuenta en el Poder Ejecutivo el 20 de abril de 1853. Durante su encargo, se modificaron los límites del Distrito de México, dividiéndose: "... en prefecturas centrales e interiores correspondientes a los ocho cuarteles mayores que forman la municipalidad de México, según su antigua demarcación, con la excepción del pueblo de San Miguel Chapultepec, que está fuera de ella, en virtud del Decreto de 8 de abril de 1853; y en tres exteriores, a saber: la 1ª del Norte, cuya cabecera será Tlanepantla, hasta tocar con la de San Cristóbal Ecatepec: la segunda del Occidente, cuya cabecera será Tacubaya: la 3ª del Sur cuya cabecera será Tlalpan".⁵² Asimismo, se dispuso el levantamiento de dos censos, uno de población y el otro de establecimientos mercantiles e industriales, el cual quedó a cargo de los ocho prefectos del Distrito de México. El 28 de septiembre de 1853, se suprimieron los ocho cuerpos de policía de las prefecturas, y se creó una Superintendencia de Policía dependiente del Gobernador del Distrito, cuyo reglamento fue expedido el 11 de enero de 1855.

Por otro lado, la administración de Santa Anna no era muy bien vista y algunos grupos políticos descontentos con su tiranía, manejados por Ignacio Comonfort y Juan Álvarez se sublevaron a través del Plan de Ayutla, que fue secundado por distintos Estados e incluso fuerzas militares al darse a conocer las instrucciones del propio Santa Anna para formar un triunvirato que le sucedería en

⁵² Decreto del gobierno del 16 de febrero de 1854, por medio del cual se declara la comprensión del Distrito de México (Dublan y Lozano, tomo VII, pp. 49 y 51). México a través de los Informes Presidenciales, op. cit., p. 347 y 364.

el poder, lo que propició su renuncia y embarcó al extranjero el 13 de agosto de 1855.

Después del triunvirato, y los problemas que esta institución trajo consigo, tocó el mando al general Ignacio Comonfort, quien el 11 de diciembre de 1855, tomó posesión de la silla presidencial. Durante su gobierno, entró en sesiones el 18 de febrero de 1856 el Congreso Constituyente bajo cuyo seno se concibió la Constitución de 1857.

Los debates del Constituyente en materia del Distrito Federal, se centraron en tres puntos:

1° El lugar de residencia de los poderes federales;

2° Los derechos políticos de los habitantes de la ciudad; y

3° Lo que Francisco Zarco señalaba como el régimen de coexistencia entre poderes federales y poderes del Estado.⁵³

En lo relativo a si la ciudad de México debería seguir o no con su carácter de sede de los Poderes de la Unión, se presentaron interesantes debates en los que se optaba a favor de la ciudad de Aguascalientes o de Querétaro.⁵⁴ Al final, la comisión dictaminadora llegó a la conclusión de que la Ciudad de México debería continuar como Distrito Federal.

Lo anterior planteó la famosa redacción del artículo 43 constitucional, en el siguiente sentido: Las partes integrantes de la Federación eran los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de la Baja California; como se

⁵³ Los derechos del pueblo del Distrito Federal a tener un gobierno propio y a existir como Estado se verificaron desde la perspectiva de mover a los poderes federales como frente a la creación del Estado del Valle de México en la Constitución, sin que al final se lograra el objetivo; vid. De GORTARI, Hira y Regina Hernández, comp., op. cit., pp. 131-146.

⁵⁴ Vid. ponencia presentada por ESCOBEDO MIRAMONTES, Eduardo, Régimen Constitucional del Distrito Federal, visible en GONZÁLEZ FERNÁNDEZ José Antonio, Memoria del Seminario Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia, realizado del 16 de abril al 23 de mayo de 1996, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1997, pp. 95-96.

percibe, éste artículo no contempla al Distrito Federal, pero hace mención del Estado del Valle de México, como una de las partes integrantes de la Federación, aún cuando en sí mismo no existía, y posteriormente aclara en su artículo 46, que dicho Estado se formaría del territorio que comprendía el Distrito Federal; pero que dicha erección sólo tendría efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladasen a otro lugar.

Podemos deducir que se contempla la existencia del Distrito Federal como asiento de los Poderes Federales, no obstante, que la propia Constitución no lo señale como parte integrante de la Federación y la creación del Estado del Valle de México considerado por la misma como parte integrante de la Federación, en el caso de que los poderes hubiesen decidido trasladarse a un lugar distinto del de su asiento.

Ahora bien, el asunto relativo a los derechos políticos de los habitantes de la ciudad; y la coexistencia entre poderes federales y poderes locales se resolvió a través del artículo 72 del mismo ordenamiento, donde se otorgan facultades al Congreso, por medio de la fracción VI para el arreglo interior del Distrito Federal, cuya base la constituía la elección popular de las autoridades políticas municipales y judiciales por parte de los ciudadanos.⁵⁵

Más el anterior sistema sufriría una modificación importante en 1901 al modificarse esta última parte del artículo 72, fracción VI, con lo que se dejó al Congreso la competencia para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Durante la gestión del general Ignacio Comonfort se expidió el Reglamento Interior del Gobierno Municipal para el Ayuntamiento de México, el 31 de octubre de 1856, el cual autorizaba a la Secretaría del Ayuntamiento de encargarse de ramas como fincas rústicas, créditos, alumbrado, mercados, teatro, diversiones, policía, seguridad, salubridad, calles, administración pública, entre otras, con lo que se dotaba de mayor autonomía al Ayuntamiento. Otros importantes ordenamientos jurídicos promulgados en ese momento, fueron la ley Orgánica del Registro Civil, con lo que dicha institución fue creada, así como el

⁵⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit., p. 617.

establecimiento del procedimiento de registro y la ley que arregla los procedimientos judiciales en los tribunales y juzgados del Distrito y Territorios, de 4 de mayo de 1857.

Cabe decir que durante el periodo comprendido entre los años de 1864 a 1867, el país y la capital fueron gobernados por el emperador Maximiliano I, sostenido por el ejército francés. Durante dicho periodo se pretendió, a través del Decreto de 3 de marzo de 1865, el restablecimiento de los Departamentos como división política y administrativa de nuestro país.

El citado, sostenía en su artículo 1° que el territorio imperial lo formaban todos los Departamentos o Estados, Territorios é Islas situadas en los mares Atlántico, Pacífico y Rojo ó de Cortés, que de hecho y de derecho han pertenecido y pertenecen a lo que se llamó República Mexicana; señalándose los límites del país con Norteamérica, según los Tratados de Guadalupe Hidalgo de 2 de febrero de 1838 y de la Mesilla que modifica el anterior el 30 de diciembre de 1853; así como al Sureste con el entonces territorio Inglés de Walize conforme al Tratado de Versalles y, al Sur con la República de Guatemala. Por su parte, el artículo 2, fracción XIV establecía los límites del pretendido Departamento del Valle de México.⁵⁶

Ahora bien, en el ámbito social, a finales del siglo XIX y principios del XX, la Ciudad de México experimenta su primer gran crecimiento, al alcanzar 470 mil habitantes, lo que propició una creciente demanda de vivienda, que modificó su casi perfecta conformación urbana. La ciudad cubrió, entonces, una superficie de 40.5 Km², lo que llevó a la creación de colonias que a la postre absorberían a Municipios como Azcapotzalco, Tacuba y Tacubaya.⁵⁷

En el ámbito jurídico, 17 de diciembre de 1899 con la aprobación del Congreso de la Unión, se establecieron los límites del Distrito Federal, que bajo convenio suscribieron los Estados de México, Morelos y el Distrito Federal.

⁵⁶ De GORTARI, Hira y Regina Hernández, comp., op. cit., pp. 147-148.

⁵⁷ Vid. ÁLVAREZ, Lucía, coord. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, Población y Desarrollo en la Gran Ciudad de México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, 1997, pp. 113-126.

Dos años más tarde, en 1901, se reformó la fracción VI del artículo 71 constitucional, con objeto de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios federales, con base en la cual, el 27 de marzo de 1903, el General Porfirio Díaz expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en la que se consideraba al mismo como parte integrante de la Federación, dividido en trece municipalidades (México, Guadalupe Hidalgo, Atzacotalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, Coyoacán, San Ángel, Tlálpam, Ixtapalapa, Xochimilco y Milpa Alta).

Se estableció el gobierno del Distrito Federal como una función del Ejecutivo Federal, que se ejercía por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación; con lo que quedó al mando de la administración de la ciudad un Gobernador y un Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, nombrados por el Presidente; los Ayuntamientos fueron electos por votación popular y conservaron sus funciones políticas, pero en lo que se refería a la administración municipal, sólo contaron con "voz consultiva"; y se suprimió la personalidad jurídica de los Ayuntamientos, lo que llevó a la subsistencia formal del Municipio, pero inexistencia, desde el punto de vista teleológico, por carecer de autonomía.⁵⁸

Como puede observarse en esta etapa tan difícil de la construcción del Estado Mexicano, la organización política y administrativa de la Ciudad de México como asiento del poder político del país, estuvo sujeta a los contrastes y drásticos cambios de gobernantes; por lo que podemos aseverar que nunca contó con un proyecto claro de desarrollo programado y definido sobre la base de su condición y características, así como de las necesidades de la población.

En razón de lo anterior, podemos afirmar que la sede de los Poderes Federales, nació con una indefinición de su estructura jurídico política; sin desarrollo en la etapa del centralismo, ni en el restablecimiento de la Constitución de 1824; circunstancia que no tuvo grandes modificaciones durante la Reforma y el Porfiriato.

⁵⁸ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, Régimen Jurídico Político del Distrito Federal, Porrúa, México, 2000, p. 27

2. EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

2.1. El Distrito Federal en el Texto Original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Después de los distintos acontecimientos en que se vio involucrado el país con la Revolución mexicana, los asesinatos de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez; el 26 de marzo de 1913; Venustiano Carranza proclamó el Plan de Guadalupe, donde desconocía a Victoriano Huerta como Presidente de la República, así como a los poderes Legislativo, Judicial y a los Gobernadores de las entidades federativas que lo apoyaban.

Al dimitir Huerta a la Presidencia, el 15 de junio de 1914, el mando del Ejecutivo quedó en manos de Francisco S. Carbajal, quien lo abandonó el 12 de agosto del mismo año, debido a la presión ejercida por las fuerzas constitucionalistas. Así, el Distrito Federal pasó a manos del Gobernador Eduardo N. Iturbide y del Jefe del Ejército Federal José Refugio Velasco.

La entrega de la Ciudad se realizó el 15 de agosto de 1914, en el Palacio Nacional por el Gobernador de la misma, de acuerdo con las bases pactadas por los generales Eduardo N. Iturbide y Álvaro Obregón en Teoloyucan, el 15 de agosto de 1914.⁵⁹

Como Jefe del Ejército Constitucionalista Carranza reorganizó la administración pública, para lo que expidió el Decreto de 17 de octubre de 1913, por el que se crearon ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, y donde se estableció que el gobierno del Distrito Federal y de los territorios federales quedaría a cargo en lo político y administrativo de la Secretaría de Gobernación.

El 20 de agosto de 1914 Venustiano Carranza entró a la capital y expidió un decreto por medio del cual, en acatamiento a lo establecido por el artículo tercero del Plan de Guadalupe, se encargaría del Poder Ejecutivo de la Unión.

⁵⁹ México a través de los Informes Presidenciales, op. cit., volumen II, pp. 603-604.

Para el primero de octubre del año de que se trata, se llevó a cabo en la Ciudad de México la Convención de generales, gobernadores y jefes con mando de tropas, con el fin de delinear un programa de gobierno y restablecer el orden constitucional. Sin embargo, debido a la poca concurrencia de las fuerzas armadas que lucharon contra Huerta, se decidió su traslado a Aguascalientes.

Según los acuerdos tomados en dicha Convención se desconoció a Carranza como encargado del Poder Ejecutivo y se nombró Presidente provisional a Eulalio Gutiérrez; por su parte, Carranza desconoció los acuerdos de la Convención y trasladó su gobierno a Veracruz, desde donde trató de apoderarse de la Ciudad de México.

El 3 de diciembre de 1914 Eulalio Gutiérrez trasladó su gobierno a la capital, substituyendo a Carranza y permaneció en la misma hasta el 16 de enero de 1915, fecha en que se alejó de la Capital debido al distanciamiento entre él y Villa, pues, en su lucha por mantener el poder, privó del mando de las fuerzas a los generales Villa y Zapata. El gobierno del general Eulalio Gutiérrez se caracterizó por las aprehensiones injustificadas, los secuestros y los asesinatos.

El 16 de enero de 1915 el general Roque González Garza se hizo cargo del Poder Ejecutivo, quien fue declarado Presidente al día siguiente, para un periodo que debía terminar el 31 de diciembre de 1915. Durante su gobierno dictó medidas para garantizar el orden y los servicios públicos de la ciudad, por otro lado, debido a los distintos ataques de las fuerzas constitucionalistas, se vio obligado a trasladar su gobierno de forma provisional a la ciudad de Cuernavaca el 26 de enero de 1915.

El 10 de junio de 1915, la Convención acordó que fuera Francisco Lagos Cházaro el nuevo encargado del Poder Ejecutivo, puesto que ocupó hasta el 9 de julio del mismo año debido a la presión ejercida por las fuerzas constitucionalistas. El 10 de julio entraron en la Capital las fuerzas del general Pablo González, donde permanecieron hasta el 17 de ese mes, cuando las fuerzas militares de Villa se encontraban en Pachuca y las fuerzas zapatistas tomaban la Ciudad de México, para abandonarla el 1 de agosto de 1915, y el 2 de

agosto del mismo las fuerzas constitucionalistas ocuparon el control de dicha plaza en forma definitiva.

Carranza abrogó en ese mes el decreto que declaraba la autonomía de los Municipios (Ley del Municipio Libre para el Distrito Federal) y declaró en vigor la Ley sobre Reorganización Municipal de 1903.⁶⁰

El Gobierno de la Convención presidido por Lagos Cházaro, se estableció en Toluca; plaza tomada por los constitucionalistas el 14 de octubre de 1916, lo que obligó al Presidente convencionalista a dirigirse a Ixtlahualca, y de ahí al norte del país. Sin embargo, el 26 de noviembre del mismo año, el ejército que sostenía al Presidente Lagos Cházaro, fue derrotado en Zacatecas y con ello desintegrado el gobierno de la Convención.⁶¹

Con el triunfo de los constitucionalistas, Carranza viajó a la ciudad de Querétaro, y el 2 de febrero de 1916 expidió un decreto por el que se señaló a esa ciudad como Capital de la República y sede del Poder Ejecutivo por tiempo indefinido, así como de sus Secretarías de Estado.⁶²

En esta ciudad, Venustiano Carranza, entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, presentó su Proyecto de reforma a la Constitución de 1857, el cual en su apartado relativo a las partes integrantes de la Federación se refirió al "capítulo geográfico", en cuyo artículo 43 señalaba: "las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo".

Para posteriormente aclarar en los artículos 44 y 45 que el Distrito Federal se compondría del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos

⁶⁰ FUENTES DE ITURBIDE, Patricia, coord., Crónica de la Reforma Política al Distrito Federal, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1993, p. 102.

⁶¹ México a través de los Informes Presidenciales, op. cit., volumen II, op. cit, p. 660.

⁶² SEPTIÉN Y SEPTIÉN, Manuel, Obras de Manuel Septián y Septián, tomo I, Historia de Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro, México, 1999, p. 150.

de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla; cuyo lindero con el Estado de México, se fijaría sobre los ejes orográficos de la cresta de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo; por lo que los Estados y Territorios de la federación conservarían la extensión y límites que hasta ese entonces habían tenido; hecha excepción del Estado de México, del que se segregarían los distritos mencionados que pasarían a formar parte del Distrito Federal.

Como bien señala Antonio Huitrón, "las innovaciones fundamentales que contiene el proyecto son las siguientes: primera, se suprime, como parte integrante de la federación al Estado del Valle de México; segunda, se resucita el concepto primitivo que aparecía en el proyecto de Constitución de 1857 sobre los límites naturales del Valle del que fueron fervorosos partidarios Zarco, Prieto y Ramírez, ya que se amplía considerablemente el Distrito Federal debido a la mutilación o desmembramiento que sufre el Estado de México al segregarse los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de Tlalnepantla; y tercera, se establece la regla general del reconocimiento de los límites y extensión de los Estados de la federación que hasta ese día habían tenido; pero como una excepción no se comprende al Estado de México por virtud de la segregación citada".⁶³

Finalmente, es de resaltarse que el proyecto carrancista motivo de estudio, disponía que en los Estados, hubiera una división en municipalidades al frente de las cuales estuvieran los Ayuntamientos electos de manera directa y popular, excepto en la municipalidad de la Ciudad de México, la cual estaría a cargo de comisionados que junto con el Gobernador del Distrito Federal tendrían funciones de gobierno, y que serían designados por el Presidente de la República, con lo cual se condenaba a la Ciudad de México y sus habitantes a continuar en la minoría de edad política, ya que si bien es cierto que el proyecto de Carranza no triunfó en el constituyente de 1917, no menos cierto es que la situación del Distrito

⁶³ HUITRON H., Antonio, op. cit., p. 64.

Federal no varió gran cosa en lo que se refiere a alcanzar su autonomía jurídico-política como un ente independiente, como lo veremos más adelante.

Una vez instalado el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro el 30 de abril de 1916, se abrieron sesiones al día siguiente en el Teatro Iturbide, las cuales terminaron el día 31 de enero de 1917, con la expedición de la Constitución que actualmente nos rige, promulgada el 5 de febrero del mismo año.

El 6 de febrero el Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó a elecciones extraordinarias para Presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión; y el 26 de marzo de 1917, expidió un decreto por el que se restablecía la Capital de la República y residencia de los Poderes Federales en la Ciudad de México.⁶⁴

Por cuanto hace a lo establecido en la Constitución de 1917, respecto del Distrito Federal, se dispuso en el artículo 43 conjuntamente con los demás Estados y Territorios como parte integrante de la Federación. Por su parte, el artículo 44 señalaba su composición territorial con el territorio que ya tenía; por lo que no se aceptó el proyecto Carrancista; motivo por el que se conformó de esta manera el asiento de los poderes, conclusión a que se llega de la interpretación del propio numeral, que señala, "... y en el 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".

La administración, forma y organización jurídica así como la distribución de facultades respecto del Distrito Federal se establecieron en los artículos 73, fracción VI, y 89 fracciones, II y XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; donde, por lo que hace al primer precepto, se establecieron las facultades que tenía en ese entonces el Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal así como los Territorios;⁶⁵ el cual nos permitimos transcribir a continuación:

⁶⁴ México a través de los Informes Presidenciales, op. cit., volumen II, op. cit., p. 607.

⁶⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit., pp. 897-898.

1ª El Distrito Federal se divide 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.

3ª El Gobierno del Distrito Federal, estará a cargo de un Gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal, será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

4ª Los Magistrados y los jueces de 1ª instancia del Distrito Federal, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral.

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 del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

Por lo que hace al segundo precepto, donde se contemplaron las facultades y obligaciones del Presidente de la República observamos en la fracción segunda, que el Gobernador dependía, como ya había sucedido, del Presidente de la República; quien tuvo la facultad de nombrar y remover libremente a dicho funcionario, así como al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En adición publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1928,⁶⁶ se estableció en la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución, la facultad del Presidente para nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los cuales debían ser sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su defecto; con lo que se modificó el punto 4 de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución.

⁶⁶ Ibidem, p. 855.

De igual manera, se señaló en la parte final de la fracción XVII del artículo 89 constitucional, el refrendo ministerial a que se obligaba al Gobernador del Distrito Federal; es decir, al deber de firmar todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal, los cuales serían enviados directamente por el Presidente a dicho Gobernador.

2.2. La Estructura del Distrito Federal de 1928 a 1986.

El artículo 73 de nuestra Constitución vigente, se reformó en su fracción VI el 28 de agosto de 1928, a fin de proponer una nueva organización político-administrativa en el Distrito Federal, con lo cual se suprimió el Municipio en la Ciudad de México, para quedar el Gobierno del Distrito Federal por completo en manos del Presidente, el cual lo ejercería a través del órgano u órganos respectivos.

Con base en dicha reforma, el 31 de diciembre de 1928, el Congreso expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y aunque algunos autores consideran que desde 1824 hasta 1928, realmente no se podía hablar de la existencia de un Municipio auténtico, con facultades propias y con niveles de autoridad auténticos en el Distrito Federal; sino de una figura "municipal" que en la práctica había sido manejada a placer por parte de los Poderes de la Unión;⁶⁷ lo cierto es que dicha reforma centralizó aún más el poder, al perderse los derechos electorales locales en la capital por cerca de 69 años.

La creación del Departamento del Distrito Federal tuvo como finalidad crear un mejor ejercicio de gobierno al traer tranquilidad política a la capital, a costa del sacrificio de la democracia y la representatividad de una de las sociedades más política y participativa del país.

Según Teresa Incháustegui Romero el Departamento del Distrito Federal "nace con la idea de colocar las mediaciones técnicas administrativas y de control, por encima de las mediaciones políticas, sin suprimirlas del todo. Y colocar

⁶⁷ ESCOBEDO MIRAMONTES, Eduardo, op. cit., p. 101.

a los interlocutores locales y nacionales asentados en la capital, frente al peso del poder Presidencial".⁶⁸

El Departamento del Distrito Federal ya estaba dirigido por un jefe nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, pero ahora había que crear delegaciones y subdelegaciones para el control político y administrativo de todo el Distrito Federal. Al mismo tiempo se creó un Consejo Consultivo, compuesto por diversos sectores activos de la población, que se encargaba del asesoramiento, consulta, denuncia, revisión e inspección de las decisiones tomadas por el Presidente y ejercidas por el Jefe de Departamento y las delegaciones.

La Ley Orgánica de 1928 fue el ordenamiento a partir del cual se sentaron las bases administrativas y de servicios públicos del Departamento del Distrito Federal, dentro de la que podemos destacar: la reiteración de que el Congreso de la Unión legislaría en todo lo relativo al Distrito Federal y el gobierno quedaría a cargo del Presidente de la República, mismo que se ejercería por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; confirmaba los límites fijados por el Decreto de 17 de diciembre de 1898, dividía al Distrito Federal en doce delegaciones: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.⁶⁹

Dicha ley fue abrogada por la de 31 de diciembre de 1941, la cual ratificó que los límites del Distrito Federal eran los de 1898, lo dividió en doce Delegaciones e integró al Departamento las direcciones de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Agua y Saneamiento, Tesorería, Egresos, Servicios Legales, Acción Social, Servicios Administrativos, Servicios Generales, Catastro, Tránsito y la Jefatura de Policía.

⁶⁸ Vid. INCHÁUSTEGUI ROMERO, Teresa, La República Mexicana, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Jorge Cadena Roa, coord., Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas, volumen 1, La Jornada Ediciones, México, 1994, p. 258.

⁶⁹ AGUIRRE VIZZUETT, Javier, Distrito Federal: Organización Jurídica y Política, Miguel Ángel Porrúa, México, 1989, p. 58.

Según señala González Oropeza, en el año de 1947 el Partido Acción Nacional presentó al entonces Presidente de la República una iniciativa para reestablecer el régimen municipal en la capital; petición que tras ser dictaminada por Xavier Icaza fue desechada sobre los siguientes argumentos:

- a) La capital norteamericana no goza de dicho régimen.
- b) Reestablecer el Ayuntamiento en la capital sería introducir mayor ineficiencia en la administración pública.
- c) Políticamente sería fortalecer a la oposición, pues dicho partido estaría apoyado en la ciudad.⁷⁰

Ahora bien, por cuanto hace a las leyes orgánicas de 1954 y 1962, éstas dispusieron cambios en la nomenclatura para la descripción territorial del Distrito, en virtud de la modificación de su aspecto urbanístico, pero no trascendieron mayormente en su organización.

Para el 29 de diciembre de 1970 se expidió una nueva Ley Orgánica, la cual hacía referencia a las distintas denominaciones con las que se distinguió al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como regente o Gobernador del Distrito Federal; por otro lado, en el artículo 10 del ordenamiento de que se trata, se amplió el número de delegaciones a 16, con los límites de cada una. Como novedad de la ley, se señaló en su artículo 3º la creación de tres secretarios generales que le auxiliarían en sus funciones al Regente, uno de los cuales debía tener título de Licenciado en Derecho; asimismo la existencia de un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, Delegados y Subdelegados.

La ley en cuestión fue reformada dos veces, la primera, el 29 de diciembre de 1971 por medio de la cual se creó otra secretaría denominada "D", y la segunda de 31 de diciembre de 1972, por la que se modificó el artículo 41 que estableció los órganos para el despacho de los asuntos administrativos: Contraloría General, Direcciones Generales de Tesorería, Jurídica y de Gobierno, Servicios Sociales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Habitación

⁷⁰ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., p. 56.

Popular, Ingeniería de Tránsito y Transportes, Servicios Urbanos, Programación y Estudios Económicos, Planificación, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Organización y Métodos, Policía y Tránsito, Información y Análisis Estadístico, Servicios Administrativos y Relaciones Públicas. Asimismo, resulta de importancia señalar la creación de la Procuraduría de Colonias Populares, cuyo objetivo era la regularización y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas.

En diciembre de 1978 fue adicionada la fracción VI del artículo 73 constitucional, donde se incluyen procedimientos de democracia semidirecta, para establecer que los ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno del Distrito Federal, debían someterse a referéndum y ser objeto de iniciativa popular. Por lo que la Cámara de Diputados decidió adicionar el proyecto de Ley Orgánica presentado por el Ejecutivo Federal en septiembre de ese año, para agregar, en el Capítulo VI denominado "De la Participación Política de los Ciudadanos", los procedimientos aplicables al referéndum y la iniciativa popular; así como los ordenamientos que podían ser objeto de los mismos.

Esta ley sufrió múltiples reformas, alguna de las más importantes la de 16 de diciembre de 1983, por medio de la cual se crearon las Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo Urbano y Ecología, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería y la Contraloría General, donde se establecieron, también, las funciones y atribuciones a cada uno de estos órganos.

2.3. La Reforma Constitucional de 1987.

Después del despliegue y movilización que causó la catástrofe de los terremotos de 1985 y la forma en que se vieron superados, tanto el gobierno federal como el local en el Distrito Federal. En el año de 1986 el gobierno de la República convocó a consulta popular, a efecto de que se propusieran nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, con lo cual comenzó el proceso democratizador en la Ciudad México al integrarse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con fecha 10 de agosto de 1987, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se reformó y adicionó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal constituida como un cuerpo colegiado de representación democrática y popular para el ejercicio de facultades reglamentarias en el Distrito Federal; así como para llevar a cabo labores de consulta y gestoría sobre asuntos de interés para los habitantes de la Capital de la República. Dicho órgano pretendía responder a la necesidad de que la normatividad aplicable en el Distrito Federal fuera aprobada por legisladores de ésta entidad, y no como generalmente sucedía con los legisladores federales, quienes no tenían plena conciencia de la problemática de la ciudad.

Sin embargo, la Asamblea de Representantes no constituyó la respuesta esperada a los reclamos de la sociedad por democratizar al Distrito Federal, pues quedó muy lejos de ser una Cámara local de diputados con funciones legislativas; mientras que para los representantes del gobierno constituyó el proceso gradual de democratización en la Ciudad de México. Independientemente de la posición que pueda tomarse al respecto, lo cierto es que dio lugar a una nueva institución, que reclamaba para sí las funciones legislativas de cualquier Cámara de Diputados de una entidad federativa e iniciaba el proceso que tarde o temprano debería desembocar en órganos de gobierno más democráticos, representativos y autónomos para la Ciudad de México.

Dicha novedad institucional se integraba por 40 miembros electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial, quienes durarían en su cargo tres años y debían reunir los mismos requisitos que establecía el artículo 55 de nuestra Norma Fundamental para los diputados federales; tenía las funciones de gestoría, representación de los habitantes del Distrito Federal ante autoridades, expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como de opinión y sugerencia con relación a ciertos aspectos de conducción de acciones

por parte del gobierno del Distrito Federal. Asimismo, contaba con la facultad de aprobar la designación que el Presidente de la República hiciera de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

La reforma de que se trata no trajo ningún cambio de tipo funcional, orgánico o de elección respecto del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Institución que, como ya señalamos, no se creó a partir de la Constitución, sino de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en 1978, cuya función era la de ser una extensión del Poder Ejecutivo, es decir, el funcionario a través del cual el Presidente ejerce sus facultades en el Distrito Federal.

Según, el maestro Acosta Romero, el Regente se definía como "...un funcionario administrativo nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con este último, tiene a su cargo y encabeza la administración pública de la entidad federativa del Distrito Federal en todos los ramos de la actividad administrativa, forma parte del cuerpo colegiado de funcionarios previsto en el artículo 29 de la Constitución, informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal, puede ser llamado a informar a cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate de algún asunto de su administración o sea relativo a la misma".⁷¹

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se integraba por cuarenta y tres magistrados numerarios y seis supernumerarios; quienes funcionaban en Pleno o en Salas numerarias o auxiliares, y duraban en su cargo un periodo de seis años, con la posibilidad de ser reelectos.

Se dividía en catorce salas, cada una con tres magistrados, las cuales conocían de las siguientes materias: civil, penal y familiar. El Pleno del Tribunal tenía competencia para determinar las salas por materia; asimismo, determinaba el número de tribunales de cada materia, según se estimara necesario. En el aspecto administrativo, el Tribunal Superior dependía del Departamento del Distrito Federal del cual recibía el apoyo para el desempeño de sus funciones.

⁷¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989. p. 161.

Por otro lado, existían otros órganos contemplados por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y por su Reglamento Interior denominados "órganos de colaboración vecinal y ciudadana" y que continuaban vigentes. Estos órganos se crearon a partir de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978, y posteriormente en el Reglamento Interior se desarrolló un marco más específico de atribuciones y funciones.⁷²

Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana eran:

1. Los comités de manzana.
2. Las asociaciones de residentes.
3. Las juntas de vecinos.
4. El Consejo Consultivo del Distrito Federal.

En cada manzana del Distrito Federal se conformó un Comité de Ciudadanos, uno de los cuales fungía como jefe. Los diferentes comités de manzana de cada colonia, conformaban las asociaciones de residentes correspondientes.

En cada Delegación del Distrito Federal, con la participación de las asociaciones de residentes, se constituyó una Junta de Vecinos, para posteriormente formar el Consejo Consultivo del Distrito Federal, que se integraba por los presidentes de las juntas de vecinos de cada Delegación.

El artículo 51 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, establecía la forma como se constituían cada uno de los órganos de colaboración. Los Comités de Manzana se integraban por elección popular, mediante convocatoria de las autoridades delegacionales, a través de un jefe de manzana, un secretario y tres o más vocales.

Las asociaciones de residentes elegían su directiva, la que se integraba de la siguiente manera: un presidente, un secretario y tres vocales como mínimo.

⁷² AGUIRRE VIZZUETT, Javier, op. cit., p. 133.

Esta estructura era la misma que observaban los integrantes de las juntas de vecinos.

Cada junta contaba con veinte miembros, donde figuraban entre ellos, cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de veinticinco años. Sin embargo, era posible que los delegados, de acuerdo con las necesidades propias de la Delegación, propusieran al Jefe del Departamento del Distrito Federal un número mayor de miembros.

Para ser miembro de una junta de vecinos se requería de:

- I. Ser ciudadano mexicano.
- II. Tener una edad mínima de dieciocho años.
- III. Estar en pleno goce de sus derechos.
- IV. Residir en la Delegación correspondiente, con auténtico arraigo en la misma.
- V. No ser funcionario público, miembro activo del cuerpo de oficiales o jefes de las Fuerzas Armadas de la Nación o de la Judicatura, miembro directivo de algún partido político, ni ocupar un puesto de elección popular.

El cargo de miembro de las juntas de vecinos era honorífico, no se percibía remuneración alguna, y tenía una duración de tres años, sin que fuese posible volver a ser designado para el periodo inmediato. La elección se realizaba por cédula de votación y en forma nominal.

Con estos pequeños pasos se pretendió democratizar y fortalecer las instituciones del Distrito Federal; los cuales, desde nuestro punto particular de vista, no tuvieron ningún impacto real en la organización jurídico-política de la sede de los Poderes de la Unión y mostraron tan sólo el obsesivo control que se ha ejercido en el mismo por parte del Poder Ejecutivo federal, así como el miedo a perderlo; pues de haberse querido, hubiera sido posible asignar mayor autonomía a los gobernantes de la capital para enfrentar de mejor manera los problemas de la misma.

2.4. La Reforma Constitucional de 1993.

En septiembre de 1993 el Congreso de la Unión convocó a un periodo extraordinario de sesiones, con el objeto de analizar la propuesta Presidencial respecto de la reforma política del Distrito Federal, que ha decir de la entonces presidenta de la Gran Comisión de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, Dip. María de los Ángeles Moreno, "el concepto central de la iniciativa, se traduce en cuatro características básicas: a) representatividad, como obligación de respetar, equilibrar y salvaguardar los derechos políticos de la ciudadanía y el ejercicio de la autoridad política; b) responsabilidad ante la población, expresada en las limitaciones y controles a los que se sujetan el ejercicio de Gobierno; c) autonomía como capacidad de los órganos locales para actuar en dirección a los intereses de la ciudad y con exclusividad en el ejercicio de las facultades que le han sido conferidas, no al margen de los otros niveles de Gobierno sino en complementariedad con ellos; y d) reconocimiento del carácter especial del Distrito Federal como integrante de la Federación".⁷³

Sin embargo, la propuesta presentada por el gobierno demostraba débiles avances que permitieran llevar una verdadera reforma, pues las actitudes timoratas en la propuesta remitían todavía a los ciudadanos del Distrito Federal a ser considerados como de "segunda".

El 25 de octubre de 1993 fueron publicados los resultados de los trabajos realizados por el Congreso a través de su Comisión Permanente, en el Diario Oficial de la Federación, con el "Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁷⁴ Dentro de los cambios que encontramos en dicha reforma, con mayor significación notamos los siguientes:

⁷³ FUENTES DE ITURBIDE, Patricia, coord., op. cit., pp. 7-8.

⁷⁴ Diario Oficial de la Federación, tomo CDLXXXI, N° 18, Lunes 25 de octubre de 1993.

I. Se ampliaron las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a efecto de que pudieran expedir su propia ley orgánica, examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, revisar su Cuenta Pública, expedir la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como la facultad de legislar en algunas materias que se enumeraban en el inciso g) de la fracción IV del artículo 122 constitucional. Dichas facultades legislativas de tipo limitativo, comenzaron a regir para la III Asamblea de Representantes, que quedó integrada para el período que comenzó el 15 de noviembre de 1994 y concluyó el 16 de septiembre de 1997.

II. El Poder Ejecutivo local debía ser designado por el Presidente de la República mediante un mecanismo especial de elección indirecta, de entre los representantes de la asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviese el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, mismo que sería ratificado por la Asamblea de Representantes, y podría ser removido por el Senado, o en su defecto por la Comisión Permanente. Como sabemos todos, dicha reforma jamás entró en vigor, pues, la primera elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, debía haber tenido lugar hasta el mes de diciembre de 1997.

Independientemente de lo anterior, la citada reforma fue duramente criticada por los partidos de oposición, y con justa razón, no sólo por llevar a cabo un "gradualismo democratizador", sino por considerarse el método de elección indirecta, como uno de los favoritos de los regimenes totalitarios; pero sobre todo, y parafraseando al entonces senador Muñoz Ledo, por la incompatibilidad de elegir por parte del Presidente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de entre los candidatos electos a la Asamblea de Representantes, diputados o senadores; pues, en este caso el Ejecutivo designaría a un individuo que el pueblo acababa de elegir para un cargo diferente.⁷⁵

⁷⁵ FUENTES DE ITURBIDE, Patricia, coord., op. cit., p. 135.

III. Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los haría el Jefe del Distrito Federal, con ratificación de la Asamblea de Representantes. El Tribunal contaba con la facultad de elaborar su propio presupuesto de egresos para someterlo a dicha Asamblea.

IV. Se modificó la fracción IV del artículo 31 donde se plantea la obligación de los ciudadanos a contribuir con los gastos públicos del Distrito Federal.

V. De igual forma, se modificó el artículo 105 de la Constitución donde se otorgaron facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten sobre la constitucionalidad de los actos de los órganos del Distrito Federal, así como de las controversias entre éste y las demás entidades federativas, o con la Federación.

VI. El Congreso de la Unión fue facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y para legislar en todo lo referente a su administración, salvo por las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Esta facultad toda vía conferida al Congreso, también, fue determinante para considerar a la reforma como gradual y conservadora, pues en realidad debe considerarse un parche jurídico con pequeñas dosis de libertad gubernativa.

VII. El Presidente de la República contó con la facultad de aprobar o remover libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes, así como el mando de la fuerza pública del Distrito Federal y la designación del servidor público que la tendría a su cargo. Esta reforma, que mantuvo en manos del Presidente la facultad de nombrar al procurador y al jefe de seguridad pública, constituyó una limitante de la autonomía en los de por sí ya disminuidos órganos de poder del Distrito Federal, pues la facultad de nombrar al encargado del Ministerio Público y al jefe de Seguridad Pública en cualquier entidad federativa depende exclusivamente de sus ejecutivos locales, por lo que dicha designación se

consideró por los expertos como una intromisión de un Poder Federal en un ámbito local.

VIII. Se crearon las comisiones metropolitanas para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación, como en la ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con la capital de la nación.

IX. Se crearon los Consejos Ciudadanos, los cuales se elegirían por elección directa en cada demarcación territorial, para la evaluación de programas y gestión de acciones administrativas en cada circunscripción en el Distrito Federal. La primera elección de Consejeros Ciudadanos tuvo lugar en 1995, pero dicha práctica dejó mucho que desear, pues nunca fueron un mecanismo de contrapeso, que garantizara un funcionamiento adecuado de los órganos de gobierno del Distrito Federal, convirtiéndose en una reproducción del inoperante Consejo Consultivo.

La idea de que no se tuviesen con esta reforma órganos propios de elección directa, como sucedía en las entidades federativas, atendía, al razonamiento de que los Poderes de la Unión no actuarían con libertad en el territorio en que se encontrasen, si el poder local aumentaba; lo que desde nuestro punto de vista resulta falso, pues la convivencia de órganos de tipo local y federal en un mismo territorio no afecta el desarrollo de las funciones de los mismos. Por cuanto hace a las delegaciones políticas, se mantuvieron dentro de la administración pública del Distrito Federal como órganos desconcentrados sobre los que no se realizó variación alguna, por lo que no haremos más comentarios al respecto.

2.5. La Reforma Constitucional de 1996.

A continuación analizaremos la principal reforma constitucional en materia del Distrito Federal, sobre la cual solo precisaremos los términos en que se dio para dejar el análisis de sus instituciones en un capítulo posterior. Así, dicha reforma radica en el artículo 122 constitucional, donde se establece que el

gobierno del Distrito Federal, está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local que señala el propio artículo y que se traducen en: el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal.

Así, según el apartado A del artículo 122 de la Carta Magna, corresponden al Congreso de la Unión las siguientes facultades:

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 disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión; y

V.- Las demás atribuciones que señale la Constitución.

En lo que se refiere a esta última fracción, podemos destacar, entre otras las siguientes cuestiones:

Las establecidas por el artículo 73, fracción VIII de la propia Constitución, referentes a las facultades que tiene el Congreso para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos, y que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal, así como las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

Lo dispuesto por el apartado "F" de dicho numeral en comento, según el cual la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, pueden 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. Dicha solicitud de remoción tiene que ser aprobada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, según sea el caso.

La facultad de plantear las acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trate de la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por conducto del equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; o el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; de acuerdo con lo dispuesto por los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 105 de la Ley Fundamental.

Las Facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Distrito Federal, en términos del numeral 122 de la Carta Suprema, son:

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 Unión respecto del Distrito Federal; y

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

De igual forma es aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del apartado E del propio artículo, lo señalado por

la fracción VII del artículo 115 de la Constitución; es decir, que tiene el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, tal y como sucede en cualquier parte del país donde se halle.

Por cuanto hace a las facultades jurisdiccionales, no existen de manera específica facultades a cargo del Poder Judicial Federal respecto del Distrito Federal, fuera de sus facultades generales para toda la federación; es decir, que no se establece a favor del Poder Judicial Federal, ninguna facultad como órgano de justicia local, por ello sus facultades son federales y se encuentran distribuidas en distintos preceptos, a los que continuación haremos mención para demostrarlo:

El artículo 103 de la Constitución establece la facultad de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de autoridad federal.

El artículo 105 constitucional señala los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce en términos de su ley reglamentaria de distintos asuntos, siendo de significación para nosotros los siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

A) La Federación y un Estado o el Distrito Federal..

C) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualesquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal..

E) Un Estado y el Distrito Federal;

F) El Distrito Federal y un Municipio..

K) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos C), H) y K) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia

II.- De las Acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las Acciones de Inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano...

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;

f) Los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los Partidos Políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro...

Por su parte, el artículo 106 del texto constitucional, establece la obligación del Poder Judicial de la Federación de dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o del Distrito Federal, entre los de una entidad federativa y los de otra, o entre los de una entidad federativa y los del Distrito Federal.

Ahora bien, por cuanto hace a los órganos de gobierno del Distrito Federal, esta reforma permitió que a partir del 17 de septiembre de 1997 quedara instalada la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como el órgano local de gobierno al que le corresponde la función legislativa en el Distrito Federal en materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga; integrada por 40 miembros electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, cuya renovación se dará cada tres años en su totalidad, en los términos establecidos por el párrafo tercero del artículo 122 de la Constitución, los artículos del 36 al 41 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el artículo tercero transitorio del Decreto publicado el 22 de noviembre de 1996, por medio del que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cuyas características, entre otras, son las de:

1.- 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 la Constitución;

II.- Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exige para ser Diputado Federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en la que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de la 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 asignada 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 periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de Gobierno que actuara 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

En este orden de ideas, debemos señalar que el artículo 122 constitucional, señala en su BASE PRIMERA, las facultades de la Asamblea Legislativa y establece en su fracción V, las siguientes:

Puede expedir su ley orgánica, misma que es enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que ordene su publicación; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, para lo cual debe aprobar primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. En la Ley de Ingresos, no pueden incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos.

Formula anualmente su proyecto de presupuesto y lo envía al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa; revisa la Hacienda Pública del año anterior, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa. La cuenta pública del año anterior se debe enviar a la

Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio; mismo plazo que debe verificar la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del proyecto del Presupuesto de Egresos. Dichos, plazos solo se ampliarán cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

En materia legislativa esta facultada para expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal; expedir las disposiciones que rijan las elecciones en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales toman en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal y en las cuales sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional; legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; así como en las materias civil, penal; normar el organismo protector de los derechos humanos; la participación ciudadana; la defensoría de oficio; el notariado y el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; 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; además, legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, 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.

Se encarga de regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles; protección de animales, espectáculos públicos, fomento cultural cívico y deportivo, y función social educativa en los términos de la fracción VII del artículo 3º de la Constitución.

De igual manera, se encarga de expedir la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, incluyendo lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dicho órgano y la Ley Orgánica de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.

Nombra a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Finalmente cuenta con facultades para presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; además de las facultades que expresamente le confiere la Constitución.

Dentro de las facultades que le confiere expresamente la Constitución a la Asamblea Legislativa, destaca la relativa a plantear las Acciones de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, la cual se encuentra prevista por el artículo 105, fracción II, inciso e).

Para concluir este breve bosquejo de la regulación constitucional de la Asamblea Legislativa, señalaremos que la misma se reúne a partir del 17 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual puede prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y celebra un segundo del 15 de marzo de cada año que puede prolongarse hasta el 30 de abril de cada año. Durante sus recesos, puede celebrar periodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formulada por la Comisión de Gobierno (compuesta por los coordinadores de cada uno de los diversos grupos parlamentarios, más otros tantos diputados del grupo mayoritario, de entre los que se elige un Presidente y un secretario) a solicitud de la mayoría de los integrantes de dicha Comisión, del Presidente de la República o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; para poder abrir sesiones y ejercer sus atribuciones es necesaria la concurrencia de más de la mitad de sus miembros.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establece el Estatuto de Gobierno, ejercen

la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, según se desprende de la BASE CUARTA del artículo 122 constitucional.

Al respecto, se establece en dicho numeral que para ser Magistrado del Tribunal Superior se deben de reunir los mismos requisitos que la Constitución exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requiere además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial preferentemente en el Distrito Federal. En cuanto a la integración del Tribunal Superior de Justicia, señala que se integra con el número de Magistrados que establezca la ley orgánica respectiva.

Las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, se cubren mediante la propuesta respectiva que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal somete a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercen el cargo durante seis años y pueden ser ratificados por la Asamblea y si lo fuesen sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales; se integra con siete miembros, uno de los cuales es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo preside. Los miembros restantes son: 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 deben reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado, duran cinco años en su cargo, son sustituidos de manera escalonada y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designa a los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, según las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

En cuanto a sus atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, su determinación se ajusta a lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución;

De conformidad con el numeral de estudio, se deben fijar los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establece las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

Los miembros del Consejo de la Judicatura, así como los Magistrados y jueces, no pueden, en los términos del artículo 101 constitucional, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Asimismo, no pueden, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patrones, abogados, representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Distrito Federal, la infracción a lo señalado se sanciona con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial del Distrito Federal, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

El Consejo de la Judicatura elabora el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y lo remite 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.

Por su parte, la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, inició su vigencia a partir del 5 de diciembre de 1997, como encargado de la administración pública en el Distrito Federal. Así, la Jefatura de carácter unipersonal elegida por votación universal, libre, directa y secreta, se establece en la BASE SEGUNDA del artículo 122 de la Constitución; cuya duración en el cargo es de seis años, con excepción del primer Jefe de Gobierno, en cuyo caso fue tan sólo de tres años según lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio del Decreto que reforma

distintos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial el 22 de agosto de 1996.

En ese tenor, los requisitos que deben reunirse para ocupar el cargo los establece el Estatuto de Gobierno y son, entre otros, 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 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 con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Respecto de los casos de remoción de éste funcionario, se establece que el Senado nombra, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato; pero si se trata de falta temporal, queda 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 designa a un sustituto que termine el encargo. La renuncia sólo es aceptada por causas graves.

Ahora bien, sus facultades y obligaciones son las 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 la 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 confiere la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Señalemos a continuación dos elementos importantes de esta reforma que son: la Base Tercera y el inciso "G" de la Base Quinta.

Respecto del primero, debemos señalar que su trascendencia radica en que sienta las bases que debe contemplar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal respecto a la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y señala las siguientes:

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.

En este caso, la reforma le permitió a los ciudadanos del Distrito Federal elegir a los delegados de sus demarcaciones territoriales a partir del 2 de

julio de 2000, y antes de esta fecha dichos funcionarios fueron elegidos de manera indirecta de la siguiente forma:

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal envió a la Asamblea Legislativa, antes del día 15 de diciembre de 1997, propuestas individuales para cada uno de los titulares de las delegaciones políticas. La Asamblea se encargó de la aprobación por medio del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en el caso de rechazo, el Jefe de Gobierno contó con la posibilidad de remitir una segunda e incluso tercera propuesta.

Llegado el caso de que todas las propuestas hubiesen sido rechazadas, el Jefe de Gobierno propondría una terna con nuevos candidatos y si ninguno de ellos fuese aprobado por la mayoría calificada mencionada, se designaría al que haya obtenido mayor número de votos; es decir, se pasa de una mayoría calificada a una mayoría simple.⁷⁶

Por otra parte, el propio artículo preceptúa que el Ministerio Público en el Distrito Federal es presidido por un Procurador General de Justicia, que es nombrado en términos del Estatuto de Gobierno, y de la ley orgánica respectiva determinan su organización, competencia y normas de funcionamiento.

En el apartado "G", de la BASE QUINTA del numeral en comento, se establece que 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos pueden suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes. Dichas comisiones, son

⁷⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, La Reforma Política de 1996 en México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México, 1997, pp. 242-243.

constituidas por acuerdo conjunto de los participantes, y en el instrumento de creación de dichas instituciones se deberá determinar la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecen:

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, de 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.

Las novedades constitucionales que se implementaron con esta reforma crearon nuevas necesidades, pero también trajeron al debate la consolidación de la Reforma del Estado en materia del Distrito Federal; por lo que consideramos que los siguientes puntos constituyen la temática central a discutir en Materia de Distrito Federal:

I. Determinar una naturaleza jurídica adecuada para el Distrito Federal en el ámbito constitucional.

II. Eliminar la intervención federal en facultades que deben ser estricta competencia de las autoridades del Distrito Federal, con lo que se elevaría a estos últimos a rango de Poderes.

III. Reconocer niveles o ámbitos de gobierno en el Distrito Federal diferentes a los reconocidos hasta ahora en nuestro orden constitucional.

IV. Revalorar la división geopolítica del Distrito Federal, lo que podría implicar la creación de nuevas demarcaciones territoriales y el cambio de su denominación.

V. Establecer la naturaleza jurídica de los órganos político-administrativos de gobierno de cada demarcación territorial.

VI. Privilegiar las formas de control jurídico para la solución de controversias entre los distintos ámbitos de gobierno que se susciten en el Distrito Federal; con lo que se eliminan las formas oscuras de control político.

3. ANÁLISIS DEL DISTRITO FEDERAL A TRAVÉS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA Y DE LAS PRINCIPALES NORMAS JURÍDICAS QUE LO RIGEN.

3.1. La Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.

Nuestro Distrito Federal es un pequeño territorio ubicado casi en el centro de la República, entre las entidades federativas de México y Morelos, localizado entre los paralelos 19° 02' 53" y 19° 35' 35" al norte del Ecuador y entre los meridianos 98° 57' 15" y 99° 22' 13" al oeste del Meridiano de Greenwich, "...según el informe rendido por el Ing. Pedro C. Sánchez a la Unión Geodésica y Geofísica Internacional que se reunió en la Ciudad de Roma, en mayo de 1922, basado en la triangulación del Catastro del Distrito".⁷⁷

La superficie del Distrito Federal se calcula en 148,173 hectáreas, rodeada casi en su totalidad por una cadena de montañas, cerros y lomeríos. Sin embargo, la ubicación jurídica del Distrito Federal, no es tan exacta como su ubicación geográfica, por ello destinaremos el presente capítulo para estudiar a detalle las características jurídicas y políticas del Distrito Federal, para lo cual procederemos a tomar como base a nuestra norma constitucional, así como a aquellas normas que específicamente regulan el funcionamiento de los diversos órganos y niveles de gobierno que lo componen, pero sin limitarnos a las mismas; por lo que contemplaremos también su aspecto social y político.

Ahora bien, como sabemos el Estado Mexicano ha constituido desde su independencia una federación, con excepción de los años de 1836 a 1846 (periodo centralista) y los dos periodos monárquicos de nuestro país (con Iturbide y Maximiliano); dicho federalismo ha sido duramente criticado por su adopción en un sistema que derivado de la colonia se sentía muy centralizado; lo cierto es que la propia historia del país se encargó de consolidarlo como necesario.

Desde el punto de vista teórico constitucional esta libertad política ha quedado consagrada sobre la base de la teoría roussoniana en los artículos 39 y 40 constitucionales, donde se reconoce al pueblo la residencia esencial y original

⁷⁷ Departamento del Distrito Federal, Atlas General del Distrito Federal, op. cit., p. 17.

de la soberanía; poder absoluto que le permite establecer y variar incluso la forma de gobierno a la manera más conveniente a sus intereses. En ese tenor, es el propio pueblo el que se ha inclinado por la forma de gobierno llamada Republicana (de corte presidencialista), ejercida por representantes, dentro de un sistema social fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; mientras que la forma de Estado corresponde al tipo federal, es decir, a través de la unión de diversos Estados para constituir uno solo.⁷⁸

Cabe destacar que el artículo 40 de nuestra Norma Suprema señala que nuestra República se compone de Estados libres y soberanos, con lo que deja de lado la existencia del Distrito Federal;⁷⁹ por ello, para entender con claridad la estructura territorial y política del país, debemos referirnos no al artículo 40, sino al artículo 42, fracción I de la misma, donde establece que a dicha conformación geográfico-político se le denomina en conjunto como partes integrantes de la Federación, mismas que se detallan en el artículo 43 del propio ordenamiento, en los siguientes términos:

Artículo 34.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Del texto antes citado, podemos apreciar que se incluye al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, lo que hace presumir que nuestro constituyente le da un trato similar al de las entidades federativas; no obstante, lo anterior de acuerdo con el artículo 122 de nuestra Norma Fundamental, la

⁷⁸ Al respecto la doctrina mexicana ha agotado satisfactoriamente el tema, vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano; TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano; CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional; ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, entre otros.

⁷⁹ Esta observación es hecha por el maestro González Oropeza, quien señala que esa redacción resulta comprensible hasta antes de la reforma de 1996, cuando el Distrito Federal quedaba a cargo de manera exclusiva de los Poderes Federales. Vid. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., pp. 71-72.

naturaleza jurídica del Distrito Federal se pretende definir sin lograrlo en el artículo 44 de la misma, donde a la letra se señala:

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.

De la sola lectura del numeral en comento, se puede apreciar que no existe referencia alguna sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal, por lo que puede afirmarse validamente que no existe en nuestro texto constitucional un solo precepto que permita deducir la naturaleza jurídica de la sede de los Poderes de la Unión en nuestro país. No obstante lo anterior, lo que si sabemos es que el Distrito Federal y la Ciudad de México son lo mismo y que ésta circunscripción territorial constituye la capital del Estado mexicano.

Ante esta laguna, la pregunta obligada es: ¿Podemos considerar al Distrito Federal como una entidad federativa?, la respuesta es: No y a continuación expondremos las razones.

Históricamente, en los orígenes del federalismo, los entes federados cedieron parte de su territorio para constituir el asiento de los Poderes de la Unión, donde sólo estos ejercerían su facultades gubernativas de tipo local, por sí o a través de órganos creados ex profeso para ello, sin ninguna autonomía; por lo tanto, el Distrito Federal de origen no es un ente federado, sino parte del resultado de esa federación.

El federalismo en términos burdos implica la unión permanente de diversos Estados para constituir un Estado superior, más complejo; de donde desprendemos que el federalismo implica por lo menos 2 ámbitos de gobierno el Federal que involucra a todo el Estado y el Estadual que involucra a las entidades federadas.

Mas, como bien sabemos, no son exclusivos, pues en nuestro país se reconoce otro ámbito: el municipal.

Informalmente existen en nuestro Estado dos ámbitos más sin un reconocimiento formal; uno particular del gobierno en el Distrito Federal y otro local dónde ejercen funciones jurídico políticas las denominadas delegaciones.

Sobre el particular, resulta conveniente hacer énfasis en que, en nuestro sistema jurídico político el Distrito Federal no cuenta con el grado de autonomía con el que cuentan las entidades federadas, sino que su estructura gubernativa es diferente; por ejemplo en lugar de Municipios, existen demarcaciones territoriales genéricamente denominadas delegaciones; en lugar de Ayuntamientos, existen Jefes Delegacionales; en lugar de un Congreso estatal, existe una Asamblea Legislativa; en lugar de una Constitución Local, existe un Estatuto de Gobierno; entre otras.

Veamos entonces cuales son las características de los entes federados y sus diferencias con el Distrito Federal:

El artículo 116 de nuestra Ley Fundamental establece que el poder público de los Estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo; en tanto que el artículo 122 de la misma, en su párrafo primero señala que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos del citado artículo; asimismo, agrega el numeral en comento en la fracción II de su Base Tercera relativa a las prevenciones que debe tener el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en lo que se refiere a la organización de la administración pública del Distrito Federal, donde se establecerán los órganos políticos administrativos en cada Demarcación Territorial en que se divida la Ciudad de México; los cuales se encuentran a cargo de Jefes Delegacionales elegidos en forma universal, libre, directa y secreta.

De los preceptos en análisis podemos señalar los contrastes pues mientras en una entidad federativa el ejercicio del poder público se divide en tres órganos para su ejercicio, en el Distrito Federal gobiernan cinco entes diversos entre sí: tres órganos mal denominados locales⁸⁰ (Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal Superior de Justicia) y dos más de carácter federal (Presidente de la República y Congreso de la Unión).

No obstante esas discrepancias, existen ciertas características en común entre los órganos de gobiernos estatales y los del Distrito Federal como veremos a continuación:

La fracción I del artículo 116 señala que los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años; que su elección será directa, características que en términos del artículo 122 comparte con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Esa misma fracción establece que los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Además de que nunca podrán ser electos para el periodo inmediato el Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación; así como el Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

En el caso del Distrito Federal, la Constitución señala que para ser Jefe de Gobierno es necesario no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación.

⁸⁰ Consideramos que el término adecuado es *distritales*, para identificar con claridad éste ámbito de gobierno, y dejar el término local para referirnos a los gobiernos locales que hoy día conocemos como delegaciones en el Distrito Federal.

Como puede apreciarse, el principio de no reelección es absoluto para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; principio que sólo se comparte parcialmente por los gobernadores de las entidades federativas, en la inteligencia de que únicamente serán irrelegibles cuando el origen de la elección sea popular, no así en aquellos casos en que su elección sea indirecta con el carácter de interinos, provisionales o sustitutos, caso en el cual sólo están limitados para reelegirse en el periodo inmediato, no así para posteriores periodos.

Luego entonces, podemos concluir que el principio de no reelección establecido para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es el mismo del Presidente de la República; en tanto que para los gobernadores se encuentra matizado cuando son electos en forma indirecta.

En lo que respecta a la Conformación de las Legislaturas, debemos comentar dos aspectos que nos parecen interesantes; el primero se relaciona con el número de integrantes, en donde existen contrastes notables, ya que el artículo 116 constitucional establece que el número de legisladores deberá ser proporcional al número de habitantes, de tal forma que si la población no llega a 400 mil habitantes su número no será menor a 7, pero si rebasa esta cifra pero no supera los 800 mil habitantes, su número no podrá ser menor 9; y por último si exceden lo habitantes la cifra de 800 mil, entonces la legislatura debe integrarse por no menos 11 miembros; en cambio, para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ya se establece un número fijo de legisladores que asciende a 66.

El segundo aspecto se caracteriza por la uniformidad respecto de los principios de designación de los diputados, es decir que en ambos casos las legislaturas se integran con diputados por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, cuyo número varía por razones obvias; aunque en el caso del Distrito Federal ya se encuentra determinado que sean 40 diputados electos por el principios de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional; no así para los Estados cuyas normas constitucionales lo determinan. Al igual que a los legisladores estatales, tampoco se permite a los miembros de la Asamblea Legislativa la reelección inmediata.

El artículo 116 constitucional también señala que: el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Al respecto, como ya señalamos, el artículo 122 del ordenamiento supremo de manera específica determina los órganos que gobiernan en el Distrito Federal. Constituyéndose dos Ejecutivos y dos Legislativos (en ambos casos uno de carácter federal y otro distrital), más un órgano Judicial del Distrito Federal.

Ahora bien, según dicta el artículo 116 que se estudia, los poderes de los Estados (entiéndase entidades federativas), se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, siempre que las mismas no vayan en contra de las normas que dicta la Constitución Federal. Este es un punto de importancia para nuestro trabajo, pues todas las entidades federadas cuentan con su propia norma constitucional; en tanto que el Distrito Federal no tiene una Constitución, sino un Estatuto (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal) donde se establece su funcionamiento. Las primeras (constituciones) son creadas bajo un principio de autonomía derivado de que en algún momento las entidades federadas constituyeron un ente soberano; mientras que el Estatuto de Gobierno es creado por el Congreso Federal para el Distrito Federal.

Así, debemos señalar que una Constitución es creada por un órgano especial, ese órgano se denomina Congreso Constituyente, quien tiene entre otras características, la de desaparecer una vez logrado su objetivo; es decir, es un órgano ex profeso que tras crear la norma constitucional deja de tener funciones y por lo general se disuelve; se considera un órgano originario, sin límites jurídicos; mientras que en el caso del Estatuto este ordenamiento jurídico es creado por un órgano constituido (Poder Legislativo Federal), cuyas características, entre otras, son las de aspirar a ser permanente, derivado y con límites jurídicos establecidos en la norma constitucional.

La Constitución, como sabemos, es la norma de mayor importancia en un Estado, esto derivado de su soberanía (o sea su poder supremo que le permite

autodeterminarse, funcionado como par frente a otros Estados); sin embargo, esta soberanía se pierde al momento que un Estado se federa con otro, y su constitución cambia de soberana a autónoma, para radicar la soberanía en el nuevo Estado creado.

En esos términos, el antiguo Estado ha muerto y se ha transformado en una entidad federada cuya norma constitucional puede ser modificada generalmente por un órgano revisor constitucional establecido en su Constitución. Dicho órgano revisor constitucional estadual es auténtico para la entidad y con base en su autonomía no intervienen otros órganos de alguna diferente entidad federada, ni de la federación.

En el caso del Distrito Federal, su Estatuto de Gobierno para ser reformado sólo puede hacerse por el órgano federal facultado para ello; lo que demuestra la falta de autonomía jurídico política de parte del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior hay que decir que los órganos de gobierno del Distrito Federal frente a los de las entidades federativas difieren en su denominación y categoría, pues el órgano ejecutivo en las entidades federadas recibe el nombre de Gobernador y tiene la calidad de poder, en tanto que su legislativo, el de Poder Legislativo Estatal; por el contrario, en el Distrito Federal el órgano ejecutivo se denomina Jefe de Gobierno y no tiene la calidad de poder, al igual que su órgano legislativo, al que se le denomina Asamblea Legislativa. Esta circunstancia que parece irrelevante, en la práctica tiene mayores consecuencias de las que en realidad aparenta, pues el hecho de que el Distrito Federal no cuente con una "Legislatura Estatal", trae como consecuencia que no participe en el proceso de reforma constitucional establecido en el artículo 135 de nuestra Constitución, o sea que la minoría de edad política no es sólo para sus habitantes, sino también para sus instituciones.

Así, para participar en el proceso de reformas constitucionales, la Ley Fundamental señala que la Constitución puede ser adicionada o reformada, pero para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos

presentes, acuerde dichas reformas o adiciones, y que éstas, además, sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas; de donde resulta que el Distrito Federal queda excluido de tan importante proceso, pues sólo se considera a las 31 legislaturas estatales.⁸¹

Al igual que en el caso anterior, el hecho de no darle la categoría de poder a la Asamblea Legislativa, ni de igualdad de participación política al Distrito Federal como sucede a favor de las entidades federativas; incide en su exclusión de decisiones importantes de orden constitucional, como el de no ser considerada en el proceso de formación de nuevos Estados (entiéndase entidades federativas) que señala el artículo 73 constitucional, fracción tercera.⁸² por lo que su situación es más vulnerable frente al Poder Legislativo Federal.

Desde el punto de vista de la función judicial, es probable que la característica de mayor similitud entre el Distrito Federal y las entidades federadas, sea la existencia de un Tribunal Superior de Justicia, encargado de administrar justicia a nivel local, con la diferencia de que en los estados tienen la categoría de poder y en el Distrito Federal de órgano de gobierno.

Hay que señalar, que si bien en nuestra norma constitucional se señalan prohibiciones absolutas para los Estados y aún cuando el Distrito Federal no tiene esa naturaleza jurídica, las mismas prohibiciones le son aplicables, toda vez que esas facultades son exclusivas de la Federación, lo que excluye automáticamente de su ejercicio a cualquiera de sus partes.

Dichas prohibiciones se encuentran contempladas por el artículo 117 de nuestra Ley Fundamental, y son: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda,

⁸¹ Sobre el tema expusimos nuestras ideas en el artículo Reforma Constitucional, Federalismo y Democracia, Revista Horizontes Aragón, Año 2, Cuatrimestre 3, septiembre-diciembre y Año 3, Cuatrimestre 1, enero-abril 2002, N.5, México, p. 87-97.

⁸² Recordemos que para formar nuevas entidades federadas dentro de los límites de las entidades existentes, es necesario que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación que impone el párrafo tercero de la fracción tercera del artículo 73 constitucional, es decir: oír a las Legislaturas de las entidades federadas de cuyos territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les notifique.

estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; asimismo, no pueden prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sean que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; 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, así como contraer obligaciones o empréstitos salvo cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezca la Asamblea Legislativa en una ley y por los conceptos y hasta los montos que la misma fije anualmente en los respectivos presupuestos; ni gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Por otra parte, en el artículo 118 de nuestra Norma Suprema se contempla la facultad del Congreso de la Unión, de dar su consentimiento a los Estados para establecer derechos de tonelaje, u otro alguno de puertos, o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener, en ningún tiempo, tropa permanente, buques de guerra; o hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. Si bien las anteriores son facultades del Congreso de la Unión, en las que explícitamente se habla de dar consentimiento a las entidades federativas para la realización de los actos anteriormente descritos, por extensión consideramos que debe entenderse como una posibilidad que también podría aplicar a favor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Cabe señalar que Juan José Ríos Estavillo considera que en los artículos 27, fracción VI; 31, fracción IV; 43; 56; 104 fracciones I y IV; 105; 107 fracción VIII, inciso a); 108, 110, 111, 119, segundo párrafo, y 127 "...de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se cataloga a los estados de la República y al Distrito Federal como entidades federativas, esto es, que habla de ellas bajo el mismo nivel contextual"; mientras que en los artículos 3, primer párrafo, fracciones III y VIII; 4, cuarto párrafo; 5, segundo párrafo; 16; 17; 18; 26; 27, noveno párrafo, fracciones VI, segundo párrafo, XVII, tercer párrafo; 28, octavo párrafo; 36 fracción IV; 40; 41; 46; 60, primer párrafo; 62; 73, fracciones III, base 3ª, IX, XV, XXV, XXIX, último párrafo; 101, 102, apartado "A", tercer párrafo, apartado "B", primero, segundo y tercer párrafos; 106; 121; 123, fracciones XXXI, último párrafo; 130, último párrafo; 119, primer párrafo, y 133, como los "...casos en que la Constitución se refiere solamente a los estados de la República, no menciona al Distrito Federal, pero si lo considera implícitamente".⁸³

Queremos señalar que de las anteriores consideraciones, la primera se refiere a que, en los artículos citados con anterioridad, el tratamiento que se les da a las entidades federativas y al Distrito Federal es el mismo, y en la segunda consideración sólo se refiere la Constitución a las entidades federativas, más dichas facultades aplican también para el Distrito Federal, pero no por que se le considera a este último como una entidad federativa, sino por que se señalan facultades comunes a la Federación y las entidades federativas, y recordemos que hasta antes de la reforma de 1996, las actividades de carácter Distrital las realizaban los poderes federales, por lo que no significa que en dichos preceptos la Constitución entienda al Distrito Federal como una entidad federativa; sino como la obligación de la autoridad federal a cumplir sus obligaciones constitucionales en el ámbito del Distrito Federal.

Para continuar con nuestro análisis sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal, es de distinguirse que el Distrito Federal no es un Departamento

⁸³ RÍOS ESTAVILLO, Juan José, Algunas Consideraciones sobre la Reforma Constitucional Referente al Distrito Federal, en la revista Gobiernos, Secretaría de Gobernación, tercera época, No. 1, México, febrero, 1995, pp. 62-74.

Administrativo, denominación que como ya sabemos solía tener y que consideramos quedó suficientemente expuesta en el apartado histórico de ésta tesis, razón por la que no abundaremos más al respecto.

Cabe señalar que el Distrito Federal tampoco es un "territorio"; concepto que durante algún tiempo se empleó en nuestra Constitución para referirse a ciertas circunscripciones territoriales que por su número de habitantes se consideraba no podía ejercer su autogobierno; tal como sucedió con los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo que eran administrados por los poderes federales. Dicha denominación dejó de existir en nuestra norma constitucional a partir de 1974.

Entonces, sin elementos históricos, ni teóricos suficientes en nuestra Norma Fundamental que nos permitan exponer el concepto actual de nuestro Distrito Federal, tenemos que afirmar que no sabemos cual es su naturaleza jurídica; así que veamos hacia donde se dirige, desde el punto de vista político. De manera precisa, Jaime Cárdenas señala la tendencia política existente de convertir al Distrito Federal en otra entidad federativa y su organización interior en Municipios; así los actores políticos casi de manera generalizada consideran que:

1. Todo Estado federal requiere un territorio específico para el asiento de los poderes.
2. Todo Estado Federal debe estar integrado exclusivamente por Estados.
3. Para democratizar al Distrito Federal es necesario que su territorio se erija en un Estado con Municipios, y
4. En la reforma democrática del Distrito Federal debería verse ese factor con preponderancia sobre las reformas constitucional-metropolitanas.⁸⁴

⁸⁴ Vid. CARDENAS GRACIA, Jaime, Una Constitución para la Democracia, reimpresión a la primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, pp. 232-233. Es de destacar que dichas observaciones son hechas por el Dr. Cárdenas desde 1995 y a la fecha no ha cambiado en los actores políticos.

Las cuatro anteriores suposiciones son falacias, que como bien señala Jaime Cárdenas son fácilmente destruidas. Así, coincidimos con este autor, en que los dos primeros supuestos pierden vigencia al estudiar el derecho comparado,⁸⁵ y las dos últimas falacias son producto de obtusas mentes cuyo riguroso pensar pretende someter a la ciudadanía a formas que no embonan con el sistema natural que lleva la sociedad; sin advertir escenarios graves a los que las arrastran, por lo que nos manifestamos en contra de esta percepción. Pero, dejaremos aquí nuestra crítica, para continuarla más adelante, en el *infra* apartado de los gobiernos locales del Distrito Federal.

Sobre la base de lo que hasta ahora hemos investigado, consideramos conveniente ensayar un concepto general de Distrito Federal, mismo que a continuación nos permitimos esbozar:

El Distrito Federal es una circunscripción territorial bien delimitada que sirve de asiento a los poderes federales, cuenta con una estructura organizativa que generalmente difiere de la del resto de entes y partes integrantes de la federación; donde ejercen sus facultades órganos que pueden ser autónomos o dependientes de los poderes federales sobre una población.

El anterior concepto pretende abarcar la noción teórica del Distrito Federal; abstrayéndonos de una formación social dada en el tiempo y en el espacio que sirva para conceptuar a cualquier sede de los poderes federales, en atención a sus notas características; no obstante lo anterior, es una cuestión obligada (así lo consideramos), establecer un concepto del Distrito Federal mexicano; mas lo que haremos, no será definir al actual Distrito Federal, sino, tratar de definirlo a partir de lo que éste debe ser según nuestra concepción.

Por ello, deberemos entender por Distrito Federal:

⁸⁵ En el apartado denominado "Análisis de Algunas Ciudades Capitales del Mundo", de esta investigación, se puede ver el caso de Berlín, por señalar un Estado federal que no cuenta con un territorio que tenga características específicas que sirva de asiento a los Poderes de la Unión; así como el de Bruselas, cuyo territorio no se compone de manera exclusiva con entidades federadas.

La circunscripción territorial que se identifica como la Ciudad de México, sirve de asiento a los Poderes de Unión y constituye un ámbito de gobierno especial en nuestro sistema constitucional, donde ejercen sus funciones poderes autónomos que participan de los procedimientos constitucionales en los términos y condiciones que nuestra norma suprema y sus leyes reglamentarias establecen, y cuya finalidad, es la búsqueda del bien público de la sociedad que en él habita.

3.2. Las Facultades del Congreso de la Unión en Materia del Distrito Federal.

Actualmente, como ya se señaló en el apartado anterior, en el Distrito Federal ejercen facultades de gobierno el Presidente de la República y el Congreso de la Unión; por ello es importante analizar las mismas y su conveniencia.

Bajo ese entendido, el apartado A del artículo 122 de la Carta Magna, establece las siguientes facultades al Congreso de la Unión:

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

Dicha facultad no tiene cabida en nuestro sistema constitucional actual, y de hecho, uno de los problemas más graves que enfrenta la reforma del Estado en materia del Distrito Federal es el gradualismo con el que se avanza en la misma. Gradualismo que busca mantener el mayor control político (por lo menos temporal) del Distrito Federal a favor, de los poderes federales.

Es por ello que la transición en materia política debe ser profunda, no caben resquicios de control que limiten la autonomía de los órganos de gobierno distritales.

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

En el apartado anterior revisamos la diferencia que existe entre las entidades federativas frente al Distrito Federal y señalamos que las primeras poseían una Constitución, mientras que la segunda posee un Estatuto de

Gobierno como diferencia significativa; en ese sentido, cabe preguntarnos si la naturaleza especial del Distrito Federal es incompatible con una norma constitucional o si puede permitirse en atención a su autonomía la creación de una Constitución (distrital) en nuestro orden jurídico.

Veamos. Los Estados-nacionales tienen su origen en las monarquías absolutistas europeas, las constituciones, tienen su origen en la lucha del pueblo por la soberanía.⁸⁶

La Constitución como norma depositaria de la soberanía ha regulado el funcionamiento del Estado moderno; por ello no creemos que sea óbice para que el Distrito Federal sea regulado por una norma constitucional que garantice su autonomía.

Con lo anterior, pretendemos demostrar que perfectamente puede existir una Constitución distrital, pero si la denominación no gustase, sería lo de menos, siempre que quede a órganos del Distrito Federal la creación de la norma jurídica que regule su organización jurídico-política así como su procedimiento de reforma, con lo que quedaría eliminada dicha facultad del Poder Legislativo federal.

III.- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal:

Si pretendemos generar mayor autonomía en los órganos de gobierno distritales, la fracción a que hacemos referencia no tiene cabida en nuestra Constitución, pues atribuye a un órgano Legislativo Federal compuesto por representantes de la población de todo el país, facultades específicas que debieran ser tratadas por los funcionarios electos en el Distrito Federal, quienes conocen con mayor profundidad la problemática distrital y sus necesidades; por lo tanto, quien sino ellos para resolver a través de la legislación adecuada en materia

⁸⁶ Recordemos que el monarca era considerado el soberano, pues no existía más poder que el de su voluntad; sin embargo, la lucha con ciertos sectores sociales, —por ejemplo los nobles en Inglaterra o toda la sociedad en Francia— llevó a realizar un cambio de depositario de la soberanía, generalmente ubicado en la población; mas, para ser congruentes con un Estado de Derecho, la verdadera depositaria debe ser la Constitución. Sobre el Estado de Derecho, vid. CARDENAS GRACIA, Jaime, op. cit., pp. 21-25.

de deuda pública las necesidades del gobierno distrital, así como la forma de su ejercicio.

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

Esta fracción no nos demuestra más que la falta de confianza de los gobiernos creadores de las reformas en materia de Distrito Federal, en el Estado de Derecho; pues, a través de una disposición tan genérica donde se puede incluir casi cualquier cosa, se pretende tener control sobre el Distrito Federal, sin advertir que nuestra norma constitucional cuenta con los controles necesarios para garantizar que cada ámbito de gobierno ejerza sus funciones sin afectar el desarrollo del resto.

V.- Las demás atribuciones que señale la Constitución.

En lo que se refiere a esta última fracción, podemos destacar, entre otras, las siguientes:

Las establecidas por el artículo 73, fracción VIII, segunda parte, que se refiere a las facultades que tiene el Congreso, para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente; artículo y fracción que se relacionan con la fracción tercera analizada en el presente apartado, razón por la que no abundaremos al respecto.

Por otro lado, en el artículo 76, fracción IX, así como el 122 apartado "F" de la Constitución Política mexicana, se faculta a la Cámara de Senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente, para 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. Dicha 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.

Al respecto, los numerales 26, 27 y 28 del Estatuto de Gobierno publicado en el Diario Oficial el día 26 de julio de 1994, reformado por Decretos de fecha 3 de junio y 12 de diciembre de 1995, y por el Decreto que reformó diversas disposiciones de carácter electoral publicado el 22 de noviembre de 1996; así como por la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996; en referencia a la remoción del Jefe de Gobierno, señalan que ésta se dará por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal y se otorga, para tal efecto, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados, la facultad de hacer del conocimiento del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que puedan llevar a la destitución del Jefe de Gobierno.

La designación del funcionario que sustituya al Jefe de Gobierno corresponderá al propio Senado a propuesta del Presidente de la República.

El propio ordenamiento en cuestión señala lo que se debe entender por causas graves que lleven a esa posible sustitución, así en su artículo 66 las establece como: la invasión reiterada y sistemática de la esfera de competencia de los poderes de la Unión; abstenerse sistemáticamente de ejecutar los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión; no refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión; ejercer en contravención de la ley y demás disposiciones aplicables, los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión; no proporcionar de manera reiterada y sistemática, con oportunidad y veracidad al Presidente de la República el informe que sobre el ejercicio de los montos autorizados de endeudamiento se hubieren realizado; utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública delegue el Presidente, cuando se afecte con ello orden público; y las demás que a juicio de la Cámara de Senadores afecten gravemente a las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

Si bien es cierto que en nuestro país existen antecedentes de la remoción de funcionarios y por lo tanto de éste procedimiento, los cuales corresponden a la Constitución de 1857, dónde se hacía referencia, entre otros, a los Secretarios de Despachos, no menos cierto es que en el México del siglo XXI que pretende avanzar hacia instituciones más democráticas, este tipo de prácticas resultan autoritarias por su verticalidad y por que son una tentación para transitar hacia el autoritarismo. En todo caso, existen procedimientos de democracia semidirecta que deben implementarse como lo es la Revocación del Mandato a través de una consulta a los ciudadanos del propio Distrito Federal; razón por la cual es de fundamental importancia la eliminación de los preceptos que hemos señalados, pues no podemos concebir que nuestro sistema jurídico establezca un sistema de elección libre, directa y secreta de parte del electorado y a la vez se permita un sistema de remoción político jerárquico. Este rezago jurídico manifiesta el control que aún pretende ejercerse sobre el Distrito Federal y sus órganos de gobierno.

Como podemos observar, las facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión en materia de Distrito Federal pueden, sin mayor problema, ser transferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (con excepción del artículo 76 constitucional, fracción IX, así como el apartado F del artículo 122 que consideramos debe ser eliminado), sin que con ello se afecte el eficaz funcionamiento de los Poderes Federales.

3.3. Las Facultades del Ejecutivo Federal en Materia del Distrito Federal.

Por Cuanto hace al Poder Ejecutivo y sus facultades en materia de Distrito Federal, tenemos que el numeral 122 de la Carta Magna, faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para:

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

Como se puede distinguir, a lo largo de esta tesis nos hemos manifestado por la completa autonomía de los órganos de gobierno del Distrito

Federal y la liberación de facultades de los entes federales; por ello, proponemos que el Congreso de la Unión no tenga ninguna facultad legislativa en materia de Distrito Federal, con lo que se logrará avanzar en la autonomía del órgano legislativo distrital, o sea, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De ser así se anularían todas las facultades legislativas al Congreso de la Unión, y sin ellas, se anularía la facultad del Presidente de proponer iniciativas ante dicho órgano en materia de Distrito Federal.

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

En nuestro apartado anterior hicimos referencia a la facultad del Senado, o en sus recesos, la Comisión Permanente, para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves, con lo que se le otorga al Presidente de la República, en su caso, la facultad de proponer al funcionario que sustituya al Jefe de Gobierno y tal y como señalamos en nuestro apartado anterior, consideramos que este procedimiento constituye un medio de control político que mas allá de buscar mantener un ambiente propicio para el desarrollo de los Poderes Federales, tiende a mantener un control sobre el actuar del ejecutivo distrital.

Los argumentos que pretenden mantener vigentes los procedimientos de control político, (por lo menos en este caso) resultan poco convincentes, pues no encontramos motivos suficientes en el actuar del Jefe de Gobierno que pudiesen impedir el normal desarrollo del ejercicio de las facultades federales; pero, llegado el caso, reconocemos en nuestra Norma Fundamental la existencia de los procedimientos jurídicos que permitan resolver los posibles conflictos dentro de su artículo 105.

Por su parte, la experiencia del derecho comparado nos hace posible la afirmación de que ámbitos autónomos en distintos niveles incluso pertenecientes a tendencias políticas diversas, pueden convivir de manera armónica para el beneficio de la comunidad. Esto con base en la tolerancia, respeto y fines

comunes, principios básicos que de igual manera llevan a una sociedad a la democracia.

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;

La anterior fracción esta relacionada con el artículo 32, fracciones III y IV del Estatuto de Gobierno que facultan al Presidente para 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; así como para informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos a que se refiere el punto anterior, al rendir la Cuenta Pública.

En este sentido, las facultades descritas, nos parecen un obstáculo en el proyecto de autonomía del Distrito Federal, pues promueven la dependencia económica de la administración distrital a la Presidencia de la República, quien se encarga de aprobar los montos de endeudamiento del Distrito Federal y de fiscalizar el ejercicio de los recursos, con lo que se disminuye el ámbito de acción del Gobierno Distrital, el cual se puede ver limitado en sus proyectos de desarrollo e inversión por los bajos recursos económicos a su cargo; razón por la cual, se propone que ésta facultad quede en manos del Jefe de Gobierno para enviar la propuesta respectiva, pero a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; de tal suerte que ninguno de los Poderes Federales participe en la creación y aprobación de los montos de endeudamiento del Distrito Federal.

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

Si como señalamos, al inicio de este punto, se elimina la facultad legislativa del Congreso de la Unión en materia de Distrito Federal; entonces, la facultad que ahora se analiza quedaría sin efecto; motivo por el que consideramos no debe abundarse más en ella; y finalmente.

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

Entre las que destacamos: lo establecido en el apartado E del propio artículo 122 constitucional respecto de lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de la misma, es decir, que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal; de igual manera, se faculta al Ejecutivo Federal a designar y remover al servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal.

Por cuanto hace a la primera parte de dicho apartado –es decir, la facultad a favor del Ejecutivo federal del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal–, lo anterior no es sino una reiteración de lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 ya señalado, que a la letra dice:

VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente:

Por lo tanto, consideramos innecesaria su reiteración pues como Jefe supremo de la fuerza pública, el Presidente tiene el control de cualquier agrupación que represente institucionalmente el ejercicio de la fuerza del Estado.

Ahora bien, respecto de la segunda parte del apartado en cuestión, –es decir, a la facultad del Ejecutivo Federal para designar y remover al servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal–, que se relaciona directamente con el artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde se establece que corresponde al Presidente de la República el mando de la Fuerza pública en el Distrito Federal, así como la designación del servidor público que la tenga bajo su mando a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; nos manifestamos en contra, pues rompe con los principios de autonomía y libre ejercicio de un cargo público que son indispensables para cualquier autoridad electa por la población.

En primera porque un funcionario elegido popularmente debe (en este caso) someter a consideración de otro, la designación de un funcionario público subordinado; y en segunda, porque esta práctica confunde el grado de responsabilidad que por motivo de la seguridad pública corresponde al Jefe de Gobierno y al Presidente de la República, por nombrar a dicho funcionario cuando éste desempeña un mal ejercicio del cargo. Así, resulta difícil determinar a quién debemos responsabilizar de la mala actuación de un Secretario de Seguridad Pública, al Jefe de Gobierno, al Presidente de la República o a ambos; son las razones anteriores las que nos llevan a inclinarnos porque la designación y remoción de dicho funcionarios, debe recaer sólo en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Una de las ventajas que, como gobernado, tiene el contar con autoridades autónomas, no es la posibilidad de que estas tomen sus propias decisiones, sino que las mismas asuman frente a la población la responsabilidad de ellas.

En este mismo sentido debemos pronunciarnos, respecto de lo señalado en el artículo 10 del Estatuto de Gobierno en cuestión, sobre la aprobación que debe realizar el Presidente respecto del nombramiento que haga el Jefe de Gobierno del Procurador de Justicia del Distrito Federal; pues con ello se contradice el espíritu de libre ejercicio del poder ejecutivo y sus responsabilidades.

Finalmente señalemos que en el actual Estatuto de Gobierno, se prevé la siguiente atribución a favor del Presidente de la República en materia del Distrito Federal y que difiere de la anteriores: el Presidente de la República podrá determinar medidas de apoyo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la ciudad, sin perjuicio de dictar las que le correspondan para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes.

Pudiésemos considerar que está por demás la anterior facultad, toda vez que es una obligación de toda autoridad en cualquier nivel de gobierno, el

apoyar en la medida de sus posibilidades en casos de siniestros o desastre a aquellas entidades que los sufran; sin embargo, nos parece que también es el resultado del reflejo de los acontecimientos que en materia de desastres ha sufrido el Distrito Federal.

Garantizar la autonomía de las autoridades distritales, deberá ser el propósito de los actores políticos para mejorar la eficacia en las tareas de los órganos locales; con la consecuente eliminación de facultades a favor de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales. Sólo de esa manera se podrá entender la reforma política que en materia de Distrito Federal requiere nuestro país.

3.4 El Ámbito Regional.

Resulta imposible limitarse a hablar del Distrito Federal, así como de su estructura jurídica, su problemática y su futuro, sin tomar en consideración su condición de metrópolis y megalópolis⁸⁷ que actualmente tiene, pues la conurbación del Distrito Federal incide en el mismo; por lo que consideramos que las soluciones planteadas deben incidir en la periferia.

Para entender de lo que hablamos, resulta indispensable considerar diversos elementos, como son los siguientes:

1. La zona metropolitana ocupa casi 200 mil hectáreas urbanizadas.
2. En ella, existen valiosos espacios rurales y ambientales en peligro.⁸⁸

⁸⁷ El término metropolitano se refiere a las 16 delegaciones del Distrito Federal y los 58 Municipios del Estado de México colindantes con el Distrito Federal y a Tizayuca del Estado de Hidalgo; mientras que el término megalópolis se aplica al conjunto de ciudades corona del Distrito Federal en la región central ubicadas en las entidades federadas de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo.

⁸⁸ Recientemente el Gobierno del Estado de México, inició una Controversia Constitucional contra el Gobierno Federal y el del Distrito Federal para obtener el pago de la cantidad de 25 millones de pesos como retribución por la explotación de agua durante casi 40 años, esto derivado de un estudio, hecho por la Secretaría de Ecología del Estado de México, a través del cual señala que la sobre explotación de los mantos acuíferos del Estado de México a razón de 48.72 metros cúbicos por segundo, frente a 17.72 metros cúbicos por segundo que son recargados, ha generado perturbaciones en 70% de la superficie forestal mexiquense, erosión en 187 mil 235 hectáreas y hundimientos de hasta 25 centímetros anuales en zonas del Aeropuerto y Nezahualcóyotl, y de seis en Xochimilco, Tláhuac y Chalco. Vid. MONTAÑO, Teresa, Peligro Abasto de Agua para Capitalinos, El Universal, DF., México, lunes 13 de octubre de 2003, p. C1 y C4.

3. Confluyen en la misma, ejerciendo acciones de gobierno (con diversas facultades), 16 delegaciones, 59 Municipios (58 del Estado de México y uno de Hidalgo –Tizayuca-), dos gobiernos estatales, el distrital y el Federal.
4. Económicamente genera cerca de la mitad del producto nacional, pues si bien es cierto que no se centran aquí tantas industrias, muchas de ellas tienen sus oficinas corporativas y domicilios fiscales en dicha zona, lo que se traduce en aproximadamente 35 mil industrias.
5. La concentración de riqueza en la capital, ha creado la idea de que el crecimiento urbano genera bienestar; idea que debe ser superada pues, los estudio en esta área demuestran que son las mega-urbes de los países empobrecidos las que más crecen, con lo que aglutinan, de esa manera el mayor potencial de desarrollo y los más grandes problemas sociales,⁸⁹ mientras que las de los países desarrollados tienden a perder población.⁹⁰
6. La pobreza, la delincuencia y la corrupción constituyen un problema grave en toda la zona, y cerca del 50% de la población no llega a percibir ni dos salarios mínimos y por lo tanto están prácticamente imposibilitados para poder obtener la canasta básica, lo que agudiza aún más la problemática social.
7. El crecimiento urbano desmedido genera una reordenación urbana de focalización, también llamada privatización o "ghettización" de los espacios,⁹¹ es decir, que la aglomeración de personas con diversas condiciones socioeconómicas de vida en espacios que cada vez se vuelven más reducidos, tiende a crear zonas de desarrollo

⁸⁹ BORJA, Jordi y Manuel Castells, Local y Global, La Gestión de las Ciudades en la Era de la información, reimpresión a la primera edición, Taurus, México, 2002, p. 283.

⁹⁰ Concordamos con esta visión que han manifestado expertos como: VILLASANTE, Tomás R., Investigación Participativa y Gestión Democrática, publicado en la Revista Ciudades 37, Investigación Urbana y Regional: Balance y Perspectivas, Red Nacional de Investigación Urbana, enero-marzo, México, 1998, p. 26.

⁹¹ *Ibidem*, p. 27.

independiente, un "apartheid" urbano, donde los ricos víctimas de sus propios mecanismos de acumulación de sus capitales buscan zonas y métodos que los aislen del resto de la sociedad, mientras que las clases media y baja se desarrollan con independencia.

8. En el 2001, según el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México vivían 18'396,677 personas de las cuales 8'605,239 lo hacían en el Distrito Federal, 9'745,094 en los 58 Municipios del Estado de México que colindan con el Distrito Federal y 46,344 en un Municipio de Hidalgo.⁹²
9. Los Municipios metropolitanos tienden a convertirse por un lado: ciudades dormitorio de la población con menores ingresos, esto es, que el desplazamiento a la periferia se vuelve inminente al constituir la única oportunidad de contar con un terreno o casa propia, y dejar de "rentar una vivienda o un cuarto" en la ciudad; y por el otro: en nuevas zonas industriales, donde las empresas buscan asentarse para contar con la proximidad de la ciudad y el respaldo que en servicios ofrece.
10. Aproximadamente 3.5 millones de vehículos circulan con altos consumos de energía (gasolinas, diesel y gas) en una cuenca que favorece la retención de emisiones a través de una red de vialidades saturadas con desarticulaciones e ineficiencias en la coordinación de los diversos modos de transporte, que afectan la velocidad, los tiempos empleados, las emisiones de contaminantes y la salud de los habitantes.
11. Si bien la inmigración que enfrentó la ciudad hace veinte o treinta años ha disminuido, lo cierto es que la ciudad sigue ejerciendo una

⁹² Cifras tomadas de ZICCARDI CONTIGIANI, Alicia, Las Reformas al Gobierno del Distrito Federal, artículo publicado en la obra Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, colección Sinergia, México, 2001, p. 79.

atracción sobre las poblaciones rurales, sobre todo aquellas afectadas por la pobreza y los conflictos sociales.⁹³

En este entorno, el crecimiento poblacional reviste importancia y actualidad; de hecho algunos autores consideran que los altos índices de crecimiento demográfico y de concentración económica ejercen una tremenda presión tanto en los entornos urbanizados como los no urbanizados.⁹⁴ Por ejemplo, la cantidad de pobladores originarios e inmigrados tiende a aglomerarse ya no en las ciudades, sino a sus alrededores, así, mientras que el Distrito Federal crece a una tasa promedio anual del 0.4%, los Municipios conurbados del Estado de México crecen en un promedio anual del 2.6%, esto ha llevado al Consejo Nacional de Población a estimar que de 1995 al 2010, la población total metropolitana reside en un 57.5% en los Municipios conurbados, mientras que el 42.5% lo hará en el Distrito Federal;⁹⁵ lo anterior plantea una serie de problemáticas comunes sobre la prestación de servicios, recaudación de contribuciones, planificación urbana, entre otros temas.

Esto se da porque la ciudad se ha desbordado sobre otras jurisdicciones territoriales municipales y estatales. Es entonces que resulta indispensable romper el esquema simplificado de niveles de gobierno para constituir un sistema complejo que involucre nuevos ámbitos de gobierno, de tal suerte que se cree un sistema jurídico-político congruente con la realidad mexicana.

En realidad el problema al que hacemos referencia no se ha tratado a fondo desde el punto de vista jurídico, donde creemos esta su solución. La visión

⁹³ En el año 2003 la Secretaría General del Consejo Nacional de Población reconoció que más de 30 mil mexicanos que residen en las zonas más pobres y marginadas del país abandonan mensualmente sus lugares de origen, en flujo a las grandes ciudades del país, lo que lleva a un "éxodo rural de 400 mil personas al año", Vid. RUIZ, José Luis y Adriana García, Abandonan el Campo Miles de Personas Cada Día, El Universal, sección México, México, martes 22 de julio de 2003, p. A7.

⁹⁴ Vid., GONZÁLES SALAZAR, Gloria, El Distrito Federal: Algunos Problemas y su Planeación, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1983, p. 45.

⁹⁵ HERNÁNDEZ ESQUIVEL, Juan Carlos y Georgina Isunza Vizuet, Seguridad Pública y Ámbito Metropolitano, en la revista Ciudades 53, Procesos de Metropolitización, Red Nacional de Investigación Urbana, enero-marzo, México, 2002, p. 18.

de su tratamiento se ha reducido al llamado urbanismo reglamentario y a la gestión urbana.

Sin embargo, la institucionalización de la planeación urbana se considera por los expertos como ocurrida demasiado tarde, "...cuando la ciudad estaba prácticamente consolidada y comenzaba a entrar en un proceso de reciclamiento y refuncionalización";⁹⁶ ejemplo de lo anterior, es que desde el año de 1970 ya se hablaba de temas recurrentes como son: la pérdida de tiempo útil de la población debido a los problemas de traslado en la Ciudad, lo que conlleva a referir otros problemas como el de tráfico, ineficiencia del transporte público, hasta la ubicación de las escuelas.⁹⁷

De nuestra ciudad (la de México) se ha dicho que constituye por sí misma muchas ciudades a la vez, a la que deben darse respuestas diferenciadas y a ello hay que agregarle los problemas de las muchas otras ciudades que existen en la zona conurbana. Entonces podemos concluir que el problema urbano se centra en una perspectiva intraurbana, sin considerar el desarrollo regional.

Un factor estratégico que permite definir y orientar el desarrollo urbano en esta problemática lo constituye el control del suelo. Actualmente las autoridades municipales son las principales responsables de la gestión del territorio, la zonificación y planeación urbana, la creación y la administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, el otorgamiento de licencias de construcción. Eso las convierte en las controladoras del suelo y de ahí el problema de establecer sistemas coordinados para la satisfacción de las necesidades de desarrollo urbano coordinado.

De igual manera, las autoridades municipales proporcionan servicios públicos básicos como agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia,

⁹⁶ Al respecto vid. EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Alberto Rébora Togno, coord., El Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el Año 2000, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, p.19.

⁹⁷ Sobre el tema el Ing. Quím. Jorge Treviño Zapata señaló que "...debe tenerse en cuenta que su tiempo –refiriéndose a los estudiantes– debe de emplearse más en estudiar que en transportarse, y no olvidar que la mayoría de nuestra población tiene una mediana fortaleza física, originada por su precaria alimentación, de tal manera que cuando llegan a las aulas ya llegan fatigados", Instituto Mexicano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI, op. cit., p. 130.

mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad y tránsito, por lo que se le da a los Ayuntamientos la posibilidad de asociarse y coordinarse, en términos del artículo 115 de nuestra Constitución, para la mejor prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; con la obligación, cuando se trate de dos o más Municipios de dos o más entidades federadas, de obtener la aprobación de las legislaturas estatales correspondientes. Lo anterior por sí sólo constituye un problema de burocratismo enorme, al que habrá de aumentarse el obstáculo político, que seguramente se generaría, por razón de ser ámbitos diferentes, correspondientes a diversas entidades federadas y algunas veces a distintos partidos políticos los que deben aprobar dichos convenios.

Resulta imprescindible implantar programas regionales sobre asentamientos humanos, medio ambiente y reordenamiento urbano, para detener el crecimiento poblacional en el Valle de México, detener las pérdidas forestales, reestablecer la recarga acuífera, diseñar sistemas eficaces de trata de aguas residuales.

De continuar las cosas como van, con la deficiente coordinación de las autoridades, los expertos sostienen que al 2020 en términos demográficos la Ciudad de México tendrá 9 millones de habitantes y los Municipios conurbados albergaran a 17 millones; en el plano económico la inversión será limitada, con insuficiente creación de empleo y una deficiente prestación de servicios básicos; En el plano social, el gasto disminuiría considerablemente, habría un incremento notable en la informalidad y la inseguridad; ambientalmente continuaría el deterioro de la calidad de vida en la ciudad, aumentaría la contaminación por ruido, aire y agua y la pérdida irremediable de zonas boscosas necesarias para el control ecológico; finalmente en términos territoriales seguirá la expansión anárquica e indiscriminada de la ciudad.⁹⁸

Es indispensable hacer frente a dicha problemática, por lo que ya se han hecho propuestas, así el Lic. Arturo Montiel, Gobernador del Estado de

⁹⁸ EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Alberto Rébora Togno, coord., op. cit, pp. 108-109.

México ha propuesto la creación de Municipios Metropolitanos en las zonas colindantes con el Distrito Federal, dicha propuesta traería como consecuencia reformar el artículo 115 constitucional para dar cabida a dichas variaciones municipales; aunque desconocemos la propuesta concreta (pues la misma no ha sido presentada de manera específica, sino sólo presentada en forma genérica), sabemos que esto implicaría la creación de un Fondo Común Metropolitano que funcione como base para la creación de proyectos regionales; así como la homologación de políticas y servicios.⁹⁹ Dicha propuesta encontró apoyo entre algunos de los en ese entonces delegados (Azcapotzalco y Gustavo A Madero).

Otras propuestas se basan en los procesos de descentralización, los cuales suelen dividirse en tres tipos, los administrativos, los económicos y los políticos; bajo esta temática consideramos que deben realizarse futuras investigaciones sobre la base de la descentralización política que permitan algún día conformar una nueva estructura jurídico política de nivel regional que permitan el control y desarrollo de la zona metropolitana.

Sin embargo, al respecto, nuestra propuesta es modesta y se basa en los lineamientos jurídico-constitucionales existentes en el apartado "G", BASE QUINTA, del artículo 122, de nuestra Constitución que establece:

para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, sus respectivos Gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas, para la planeación y ejecución de acciones en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Como vemos, nuestra Constitución considera a la zona conurbada como un problema menor al cual se le "puede" hacer frente (si se quiere por supuesto) a través de la suscripción de convenios que creen comisiones, sin

⁹⁹ ALCARAZ, Yetlaneci, Apoyan Delegados Propuesta de Montiel, El Universal, DF., México, Viernes 25 de julio de 2003, p. C3.

ninguna fuerza, más que la del consejo. A lo anterior, se debe decir, que existen "...graves problemas de coordinación entre sectores y niveles de gobierno el Distrito Federal, que derivan de la forma en que está organizada la administración pública de la Ciudad de México, con sectores y dependencias cuasi-independientes, sin mecanismos para articular sus acciones sobre el territorio en función de objetivos de desarrollo de la ciudad";¹⁰⁰ si a esto le aumentamos los problemas de coordinación que se presentan entre los diversos Municipios del Estado de México y las autoridades de la propia entidad, así como la divergencia de recursos entre ellos para hacer frente a diversos problemas que se deben enfrentar de manera coordinada, nos damos cuenta de que las decisiones importantes para la vida cotidiana son inconsistentes y muchas veces incongruentes.

Pero por si esto fuese poco, hay que batallar con "...la insuficiencia de personal calificado",¹⁰¹ por ello comprenderemos lo utópico de la Base Quinta, apartado G del artículo 122 constitucional, mas la crítica que aquí se efectúa, no parte de manera exclusiva de la visión teórica o ideológica, pues el propio Coordinador de Programas Metropolitanos del Distrito Federal ha manifestado públicamente que "no es funcional el trabajo de las coordinaciones metropolitanas", y como explicación de lo mismo, señaló la estructura formal que genera burocracia.¹⁰²

En ese tenor, consideramos que nuestra Norma Fundamental debe tener un carácter más estricto y exigir el funcionamiento coordinado de las diversas jurisdicciones que inciden en la zona metropolitana para la solución de problemáticas comunes. Por ello, creemos que la coordinación en materia regional debe ser sobre materias específicas que impacten la zona conurbada como son la conservación de recursos naturales, el medio ambiente o los asentamientos humanos; y el trabajo en políticas públicas comunes que impliquen tanto a la

¹⁰⁰ EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Alberto Rébora Togno, coord., op. cit., p. 29.

¹⁰¹ Ibidem, p. 34.

¹⁰² Es de sorprender que siendo un problema prioritario para la región, desde marzo de 2000 a la fecha sólo ha habido una reunión entre las coordinaciones metropolitanas del Distrito Federal y del Estado de México. Vid. GRAJEDA, Elda, Lento Desarrollo Regional, El Universal, DF., México, lunes 13 de octubre de 2003, p. C4.

Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios y los gobiernos locales del Distrito Federal. Por lo cual, nuestra propuesta radicará en crear un ente coordinado entre todos los entes políticos que impactan en la zona conurbada para la toma de decisiones políticas concretas en su beneficio.

3.5. El Ámbito Distrital.

El Distrito Federal ha generado un ámbito propio que, tal como hemos dado cuenta a través del capítulo relativo a su evolución histórica, ha existido desde el momento mismo de su nacimiento, sin embargo, su reconocimiento jurídico ha sido relativamente reciente, es por ello, que incluso no existe mucha bibliografía jurídico-constitucional que destine un apartado especial y substancioso al estudio del mismo.

Este ámbito de gobierno en la actualidad se ejerce por cinco órganos de gobierno, dos de carácter federal, a los que ya les destinamos un espacio en esta investigación para manifestar nuestra opinión, y tres que denominaremos distritales, mismos que continuación analizamos.

3.5.1. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejerce el órgano ejecutivo distrital y se encarga de la administración pública del Distrito Federal desde el 5 de diciembre de 1997. La Jefatura de Gobierno es de carácter unipersonal, recae en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El artículo 122 de nuestra norma constitucional señala en su Base Segunda, en primer término que el Jefe de Gobierno dura seis años en su encargo; regla de la que quedó exceptuado el primer Jefe de Gobierno, cuya duración fue sólo de tres años de conformidad con lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio del Decreto que reforma distintos artículos de la Constitución, publicado en el Diario Oficial el 22 de agosto de 1996.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deben reunirse los requisitos que establece el Estatuto de Gobierno, entre otros, los de: 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 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 del Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter; la residencia no se interrumpe cuando por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial no se haya cubierto físicamente el periodo descrito.

Como continuación del análisis de la fracción II de la Base Segunda del artículo 122 constitucional, debemos señalar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene 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;

Tal y como lo manifestamos en el apartado relativo a las facultades del Congreso de la Unión en materia de Distrito Federal, nos parece incongruente que el Poder Legislativo federal cuente con facultad alguna sobre el ámbito distrital, por ello esta fracción debe desaparecer.

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;

Esta facultad se retoma de la facultad constitucional del Presidente de la República establecida en el artículo 89, fracción I, lo cual consideramos pertinente pues es congruente con las funciones de un Poder Ejecutivo en cualquier nivel.

Sin embargo, lo que consideramos inconveniente es que se hayan transcrito los errores que posee dicha fracción, y de manera concreta, nos referimos al término "proveyendo" que ha dado para suficientes críticas en los salones de clase; así, se utiliza un término en gerundio que debió ser eliminado hace ya mucho tiempo de nuestra norma constitucional.

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 la 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 confiere la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

El resto de las facultades transcritas no tienen mayor trascendencia, pues se trata de disposiciones básicas con las que cuentan los Poderes Ejecutivos en todos los niveles de nuestro orden jurídico, razón por la que no ahondaremos al respecto.

Ahora bien, el Estatuto de Gobierno otorga en su numeral 67 al Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes atribuciones:

1.- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

Facultad que se relaciona con el inciso c) *supra*; y que nos parece lógica para un órgano ejecutivo, quien, con base en su experiencia de gobierno debe promover la creación o modificación de normas que permitan el mejoramiento de la vida ciudadana y el perfeccionamiento de las instituciones en nuestra ciudad.

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

Lo criticable de esta fracción radica en el uso del término proveyendo, tiempo verbal para referir que algo sucede en el mismo instante en que transcurre otra acción; anotación a la que ya hicimos referencia, por lo que consideramos debiera ser eliminado.

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

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

Las fracciones en cuestión deben ser eliminadas, pues como hemos aclarado a lo largo de este capítulo, no encontramos razón alguna que sustente a favor de los Poderes Federales facultades especiales en materia del Distrito Federal.

V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en el Estatuto y en las leyes:

VI. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal:

VII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal:

Las fracciones anteriores no merecen mayor comentario que el de constituir facultades propias de un órgano ejecutivo autónomo.

VIII. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar a los del Tribunal Contencioso Administrativo, sometiéndolas para su ratificación a la Asamblea Legislativa:

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

Al respecto, es importante destacar que el procedimiento de designación es contrario por sí solo a nuestra forma de pensar, pues consideramos que los tribunales de los contencioso administrativo y las juntas de conciliación deben incluirse dentro de la estructura del Poder Judicial del Distrito Federal, tal y como veremos en el apartado respectivo.

X. Otorgar Patentes de Notario conforme a las disposiciones aplicables:

XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal convoque a sesiones extraordinarias:

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

XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cuenta pública del año anterior:

Las fracciones que anteceden, consideramos no requieren comentario alguno, pues corresponden ya sea a facultades similares a las que poseen los órganos ejecutivos de las entidades federadas, o bien a procedimientos de trámite, importantes sí, pero que para nuestro estudio no trascienden.

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

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

Las dos fracciones anteriores vulneran la autonomía del órgano ejecutivo local; ninguna, a juicio nuestro, tiene justificación, por que:

1. Si existe un funcionario que conozca la situación de la administración pública distrital, ese es el Jefe de Gobierno, no el Presidente; por ende, sólo a éste le corresponde definir los montos de endeudamiento que a su juicio fuesen necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

2. El Jefe de Gobierno no tiene que responder al Presidente de la República, sobre como ejerce los recursos correspondientes al monto de endeudamiento del Distrito Federal; pues éste no es quien se los proporciona, sino la población; y es a ésta, a través de sus representantes, a quienes debe informarles al rendir el informe de la cuenta pública del año anterior.

Bajo ese tenor es indudable que las fracciones motivo del presente deben ser eliminadas.

XVI. Formular el Programa General de Desarrollo de la ciudad;

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

XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dentro de los 45 días siguientes a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, para la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal;

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

XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública:

XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y readaptación social:

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

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

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

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

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

XXVII. Celebrar convenio o acuerdos de coordinación, en materia de equilibrio ecológico y protección del ambiente:

XXVIII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de derechos de dominio:

XXIX. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que requieran para el ejercicio expedito de sus funciones, y

XXX. Convocar a Plebiscito.

Las fracciones que anteceden al presente, señalan facultades propias del ejercicio de la administración pública, por lo que no haremos mayor comentario.

Por otro lado y con relación a las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debemos hacer mención que en el Estatuto de Gobierno del

Distrito Federal, se establecen las bases respecto del funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual se sujetará a principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia para el cumplimiento de sus funciones.

La citada administración se divide en centralizada, desconcentrada y paraestatal, la cual distribuye los negocios del orden administrativo del Distrito Federal.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994, modificada por los Decretos publicados en los días 2 de febrero y 29 de marzo de 1996, determina la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, y asigna las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, conforme a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; debemos mencionar que en términos de la propia ley, las dependencias que integran la Administración Pública Central del Distrito Federal son las siguientes (artículo 2):

I. Secretaría de Gobierno;

II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;

III. Secretaría de Desarrollo Económico;

IV. Secretaría del Medio Ambiente;

V. Secretaría de Obras y Servicios;

VI. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;

VII. Secretaría de Finanzas;

VIII. Secretaría de Transportes y Vialidad;

IX. Secretaría de Seguridad Pública;

X. Oficialía Mayor, y

XI. Contraloría General.

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, quien se auxiliará por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, para el despacho de los asuntos de su competencia, así como por los demás servidores públicos que se establezcan conforme a su Reglamento Interior.

Los titulares tanto de las Secretarías, como de la Oficialía Mayor y de la Contraloría General, acuerdan con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el despacho de los asuntos encomendados a las Dependencias adscritas a su ámbito; asimismo, pueden recibir en acuerdo ordinario a los titulares de los órganos administrativos que le estén subordinados y a cualquier funcionario; tienen la posibilidad de someter a la aprobación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes; y vigilar que se cumplan una vez aprobados; planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, conforme a los lineamientos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; así como coordinar la elaboración de los programas y anteproyectos de presupuesto que les correspondan; suscriben los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones y aquellos que le sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia; así como resolver los recursos administrativos que le sean interpuestos, cuando legalmente procedan; apoyar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la planeación, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su sector en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; en los juicios de amparo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede ser representado por el titular de la dependencia a que el asunto corresponda, según la distribución de competencias.

Al respecto, es importante destacar que no obstante la ley en su numeral segundo contempla a la Jefatura de Gobierno como parte de la

Administración Pública Centralizada, consideramos poco afortunada dicha aseveración, toda vez que no es posible que la Jefatura de Gobierno, sea parte de ésta, en virtud de ser precisamente quien la encabeza y se auxilia de la administración pública para cumplir sus funciones; lo contrario, sería afirmar que la Presidencia de la República es parte de la Administración Pública Centralizada Federal, lo que a todas luces es improcedente, y así lo establece la ley orgánica correspondiente.

Las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma en que los titulares pueden ser suplidos en sus ausencias, se determina con base al reglamento interior que expide el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los requisitos para ser Secretario son: ser originario o vecino del Distrito Federal con una residencia efectiva de dos años al día del nombramiento, estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y tener por lo menos treinta años cumplidos.

En cuanto a la figura reconocida por la doctrina como refrendo ministerial, tanto los reglamentos, como los decretos y acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deben, para su validez, ir firmados por el Secretario respectivo, y cuando se refieren a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías deben ser signados por los titulares de las mismas.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de los asuntos en que deban intervenir varias Secretarías. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal a juicio de éste se integrarán a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones pueden ser transitorias o permanentes y son presididas por quien determine el propio Jefe de Gobierno.

Tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal la facultad de celebrar convenios de coordinación de acciones con las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales, y con la participación en los casos necesarios, de los Municipios, siempre que sen satisfechas las formalidades legales que en cada caso proceda.

Para atender de manera más eficiente, ágil y oportuna el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal cuenta con Órganos Administrativos Desconcentrados los cuales están jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal o bien a la dependencia que determine y deben atender en su organización a los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

Nos parece importante señalar que el numeral 92 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece la implementación por parte de la Administración Pública del Distrito Federal de un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitan el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de los reglamentos que expidan el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Jefe Gobierno del Distrito Federal, así como de la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables, a efecto de que los habitantes se encuentren debidamente informados de las acciones y funciones del gobierno de la ciudad.

Es de señalarse que en general la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal cumple con la tradición que sobre los órganos centralizados ha seguido nuestro país, no así respecto de su división en desconcentrada y paraestatal, sobre la cual tenemos una fuerte crítica, por traer consigo más problemas que soluciones; No obstante, esperaremos hasta el apartado relativo a los Gobierno Locales –por estar implicada su naturaleza jurídica en ello– para manifestarnos; conformándonos en este punto con exponer lo que formalmente reconoce la legislación.

Ahora bien, la Administración Pública Paraestatal, se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, los cuales gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo y metas señaladas en sus programas.

Los organismos descentralizados son las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea su estructura legal adoptada; creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a iniciativa que presenten el Presidente de la República o el propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal y que tengan por objeto la realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables; la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios o de alta especialización en el funcionamiento de la ciudad; o el auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Se consideran actividades prioritarias las relativas al desarrollo económico y el empleo, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, procurando su conservación y el medio ambiente. Lo anterior, bajo lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los organismos descentralizados, cuentan con un órgano de gobierno integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, el cual es presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

En ningún caso podrán ser miembros del órgano de gobierno: el Director General del organismo de que se trate; los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno o con el Director General; las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate; las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

Tampoco podrán ser miembros de los órganos de gobierno de los organismos descentralizados en cuestión, los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión en los términos de la prohibición que para estos se

establecen en el artículo 62 de nuestra Ley Fundamental, el cual sostiene que los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. Regla que opera con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

El órgano de gobierno se reúne con la periodicidad que señale el estatuto orgánico de la entidad sin que pueda ser menor de cuatro veces al año. El propio órgano de gobierno sesiona válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública del Distrito Federal.

Las resoluciones se toman por mayoría de los miembros presentes. El presidente cuenta con voto de calidad en caso de empate.

Su director general es designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o a indicación de éste por el órgano de gobierno. El nombramiento recae en la persona que acredite haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimiento y experiencia en la materia o materias a cargo de la entidad a dirigir.

Los directores generales de los organismos descentralizados cuentan con facultades para celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto; ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a la ley o decreto de creación del estatuto orgánico; emitir, avalar y negociar títulos de crédito; formular querellas y otorgar perdón; ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo; comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones; otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, basta la comunicación oficial que

se expida al mandatario por el director general, y sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Cuando algún organismo descentralizado deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas en atención a la opinión de la Secretaría Coordinadora del Sector que corresponda, deberá proponer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Las empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal son aquellas sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por medio de la Secretaría Coordinadora de Sector, nombra a los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, se integran de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y se reúnen con la periodicidad que señalen los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.

Los integrantes de dicho órgano de gobierno que representen la participación de la Administración Pública del Distrito Federal, son designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal directamente a través de la coordinadora de sector y deben, constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del consejo, y son servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, aprueba la participación del gobierno de la entidad en las empresas de participación estatal mayoritaria, ya sea para su creación o para aumentar su capital o patrimonio y, en su caso, adquirir todo o parte de éstos.

Dicha aprobación también es indispensable para constituir o aumentar fideicomisos públicos. Las autorizaciones a que hemos hecho referencia son otorgadas por conducto de la Secretaría de Finanzas, la que funge como fideicomitente único de la Administración Pública del Distrito Federal.

Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto de su constitución o ya no resulte conveniente conservarla desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas, en atención a la opinión de la Secretaría Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Jefe del Gobierno del Distrito Federal su disolución o liquidación.

Los fideicomisos son aquellos constituidos por el gobierno del Distrito Federal o alguna de sus entidades paraestatales con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la realización de actividades prioritarias que legalmente le corresponden, cuenten con una estructura orgánica análoga a otras entidades y tengan Comités Técnicos.

Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustan en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a lo señalado para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Finanzas, cuida que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones correspondientes al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o derivados de derechos de terceros, así como los derechos reservados al fideicomitente y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico.

Las instituciones fiduciarias, a través del delegado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deben someter a la consideración de la Secretaría encargada de la coordinación del sector al que pertenezcan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.

En los contratos de los fideicomisos se deben precisar las facultades especiales, si las hubiere, que en adición a las establecidas por la ley en cuestión, para los órganos de gobierno, determine el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el Comité Técnico, donde se indique, en todo caso, cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

La institución fiduciaria debe abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, en cuyo caso debe responder de los daños y perjuicios causados por esos actos o en violación al citado contrato.

Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, y no es posible reunir al Comité Técnico por cualquier circunstancia, la institución fiduciaria procede a consultar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del coordinador de sector, facultándosele para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene reservada la facultad expresa de revocar los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública del Distrito Federal centralizada, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

Las entidades paraestatales del Distrito Federal, en cualquiera de sus modalidades, tanto para su desarrollo como para su operación, deben sujetarse al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, a los programas sectoriales e institucionales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados. Dentro de estas directrices y conforme al sistema de planeación y a los lineamientos que en materia de programación, gasto, control y evaluación, se establezcan en el Reglamento correspondiente, formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

Los presupuestos de las entidades paraestatales son formulados por ellas mismas a partir de sus programas anuales y se sujetarán a los lineamientos que en materia de gasto establezca la legislación correspondiente.

La entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos administrativos y en lo que corresponde a la recepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Secretaría de Finanzas, en los términos que se fijen en los presupuestos de egresos anuales del Distrito Federal y se sujetará a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable.

De conformidad con el artículo 63 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tienen como atribuciones indelegables las siguientes:

I. Establecer las políticas generales y definir las prioridades a las que se sujetan las entidades relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;

II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad, así como sus modificaciones en los términos de la legislación aplicable, apegados a los lineamientos que establezcan las autoridades competentes;

III. Aprobar los precios o ajustes de los bienes y servicios que produzcan o preste la entidad, en atención a los lineamientos que establezca la Secretaría de Finanzas;

IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad con créditos internos y externos, así como observar las leyes, y reglamentos; y, los lineamientos que dicten las autoridades competentes en la materia;

V. Expedir las normas o bases generales sobre las que el Director General pueda disponer de los activos fijos de la entidad, las que deben apegarse a las leyes aplicables;

VI. Aprobar anualmente, previo informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad;

VII. Aprobar, de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles;

VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad y las modificaciones que procedan a la misma; y, el estatuto orgánico correspondiente, cuando se trate de organismos descentralizados;

IX. Proponer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal los convenios de fusión con otras entidades;

X. Autorizar la creación de Comités o Subcomités de apoyo;

XI. Nombrar y remover, a propuesta del Director General a los servidores públicos de la entidad que ocupen cargos en las dos jerarquías

administrativas inferiores a la de aquél; y aprobar la fijación de sueldos y prestaciones;

XII. Nombrar y remover a propuesta de su presidente, entre personas ajenas a la entidad, al Secretario quien puede o no ser miembro del mismo y al Prosecretario, en su caso, y

XIII. Aprobar la constitución de reservas y la aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de excedentes económicos de los organismos descentralizados proponer la Constitución de reservas y su aplicación, para su determinación por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Entre las facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades se encuentran: las de administrar y representar legalmente a la entidad; formular los programas institucionales y los presupuestos de la entidad y presentarlos ante el órgano de gobierno dentro de los plazos correspondientes; formular los programas de organización, reorganización y/o modernización de la entidad; establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones se realicen de manera articulada, congruente y eficaz; establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos; establecer sistemas eficientes para la administración del personal, de los recursos financieros y de los bienes y servicios que aseguren la producción de bienes o prestación de los servicios de la entidad; establecer y mantener un sistema de estadísticas que permita determinar los indicadores de gestión de la entidad; presentar periódicamente al órgano de gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, en la forma y periodicidad que señale el reglamento correspondiente; y ejecutar los acuerdos del órgano de gobierno; suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores.

Las entidades paraestatales cuentan con órganos de vigilancia, los cuales se integran con: un comisario público propietario y un suplente, designados

por la Contraloría General del Distrito Federal, quienes evalúan el desempeño general y por funciones de las entidades.

La supervisión de las actividades para el cumplimiento de los objetivos y la conducción de las estrategias de las citadas entidades paraestatales, esta a cargo de sus órganos de gobierno, quienes están obligados a tomar en cuenta los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados a efecto de implementar y supervisar que se lleven a cabo las medidas correctivas que fueren necesarias.

Como parte integrante de la estructura de la entidad existen órganos internos de control, cuya finalidad es el mejoramiento de la gestión de la entidad. Sus funciones se encuentran enmarcadas por el reglamento correspondiente y los lineamientos que emite la Contraloría General del Distrito Federal.

La participación del Gobierno de las entidades paraestatales en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, para crearlas o bien, para aumentar su capital o patrimonio se encuentran sujetas a la aprobación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como para adquirir todo o parte de éstos. Regla que es aplicable en el caso de constituir o aumentar fideicomisos públicos. Autorización que se otorga a través de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, quien en todos los casos tiene el carácter de fideicomitente único en todos los fideicomisos públicos del Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo con el marco jurídico que rige al Distrito Federal, este se divide en demarcaciones territoriales, las cuales están administradas por delegaciones, cuya naturaleza jurídica es la de ser órganos administrativos desconcentrados (**naturaleza contra la que nos manifestamos pero que en atención a la metodología planteada esperamos el momento oportuno para hacer nuestros comentarios**), con autonomía funcional en acciones de gobierno. En este sentido, se considera a las delegaciones como apéndices e la administración pública del Distrito Federal, de las cuales se auxilia para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales de las citadas demarcaciones, así como para una más equitativa y eficaz prestación de los

servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público.

Ahora bien, con relación al estado de la Administración Pública, según establece la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno está obligado a rendir a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias, un informe anual sobre la misma por escrito; y durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, rendirán los informes por escrito de los resultados anuales de sus acciones, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno está facultado en términos de la ley orgánica en cuestión, para convocar a la Comisión de Gobierno, a sesiones extraordinarias. Así como para iniciar leyes y hacer observaciones a las mismas, ante la propia Asamblea.

Asimismo, de conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, está facultado para designar a un Consejero del Consejo de la Judicatura de dicho tribunal, el cual dura en su cargo cinco años. El candidato debe reunir entre otros requisitos, los que se exigen para ser magistrado, además de haberse distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

Como toda entidad política y administrativa, el Distrito Federal cuenta con su Hacienda Pública para hacer frente a los gastos; dicha hacienda se integra con las contribuciones que establece la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y, en general, de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda. La recaudación, comprobación, determinación y administración de las contribuciones y demás ingresos, está a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal.

Como es obvio, la propiedad inmobiliaria de la federación que se ubique dentro del territorio de la Ciudad de México, está bajo la jurisdicción de ésta. Sin

embargo, respecto a dichos inmuebles, se debe acatar, en lo conducente, las disposiciones que en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas se dicten, salvo que éstos se destinen a uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional.

La restauración y conservación de monumentos históricos, artísticos o arqueológicos y demás bienes de propiedad federal que se encuentren en el territorio del Distrito Federal está a cargo de la Federación; sin perjuicio de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal pueda participar en dicha restauración y conservación, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con la legislación aplicable y los convenios que se suscriban con las autoridades federales competentes, fundamentalmente de aquellos que en el contexto urbano de la Ciudad de México sean representativos de ella.

Finalizaremos el presente apartado refiriéndonos a la procuración de justicia en materia del fuero común en el Distrito Federal, función que está encomendada a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, encabezada por un Procurador nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República, en términos del artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; circunstancia contra la cual nos manifestamos en contra, por contradecir los principios de libre ejercicio del cargo ejecutivo en el Distrito Federal.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene entre otras atribuciones las de ejercer por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares: la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal; velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia; proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes; realizar estudios, formular y ejecutar

lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública; contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia; y las demás que en materia de seguridad pública le confiera la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema; realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia; proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia; promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen; y auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto.

Como ya dijimos, la Procuraduría está a cargo del Procurador, quien es titular de la institución del Ministerio Público, y ejerce autoridad jerárquica sobre todo el personal de dicha Institución, cuenta además con Subprocuradores, Agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Supervisores, Visitadores, Subdelegados, Directores de Área, Subdirectores de Área, Jefes de Unidad Departamental, Agentes de la Policía Judicial, Peritos y el personal de apoyo administrativo que sea necesario para el ejercicio de sus funciones.

La Procuraduría cuenta con delegaciones que tienen el carácter de órganos desconcentrados por territorio con autonomía técnica y operativa, cuyos titulares están subordinados jerárquicamente al Procurador. Dichas delegaciones tienen funciones en materia de averiguaciones previas, policía judicial, servicios periciales, reserva de la averiguación previa, consignación, propuesta del no ejercicio de la acción penal y control de procesos, vigilancia del respeto a los derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a la víctima o el ofendido por algún delito, prevención del delito, seguridad pública, información y política criminal y servicios administrativos y otras.

El Procurador se encuentra facultado para establecer las delegaciones y agencias del Ministerio Público que se requieran, siempre y cuando las necesidades del servicio así lo determinen y cuente con las disponibilidades presupuestales.

Los requisitos que la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Justicia del Distrito Federal establece para ser Procurador son:

I. Ser mexicano por nacimiento, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Ser originario o vecino del Distrito Federal, con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación;

III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, el día de su designación;

IV. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del Derecho, y

V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

Para ser Subprocurador se requiere: ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos treinta años de edad; poseer, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de Licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del Derecho, y; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

En sus ausencias temporales, el Procurador puede ser substituido en sus funciones por los Subprocuradores de acuerdo al orden que determine el artículo 107 del Reglamento que la ley orgánica en comento, el cual señala el siguiente orden: Subprocurador de Averiguaciones Previas Centrales;

Subprocurador de Averiguaciones Previas Desconcentradas, Subprocurador de Procesos, Subprocurador Jurídico y de Derechos Humanos y Subprocurador de Procesos de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. El Oficial Mayor también podrá suplir al Procurador, siempre y cuando reúna los requisitos establecidos para los subprocuradores.

Son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal: la Policía Judicial, y los Servicios Periciales. Igualmente, auxiliarán al Ministerio Público, en los términos de las normas aplicables, la Policía del Distrito Federal, el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, los servicios médicos del Distrito Federal y, en general, las demás autoridades que fueren competentes.

Por último, existe un Consejo Interno del Ministerio Público, que es un cuerpo colegiado, el cual en términos de lo previsto por el artículo 105 del Reglamento de la Ley Orgánica que se comenta, se encuentra integrado por el Procurador, quien lo preside, los Subprocuradores, el Oficial Mayor, el Contralor Interno, el Visitador General, el Coordinador de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, los Fiscales Centrales de Investigación, Fiscales de Proceso, Fiscales de Revisión, Fiscales de Mandamientos Judiciales, el Director de Derechos Humanos y demás que señale el Procurador; el cual tiene las siguientes funciones:

I. Proponer criterios generales para unificar la actuación del Ministerio Público;

II. Asesorar al Procurador en las materias que éste les requiera;

III. Proponer reformas para el mejoramiento del ejercicio de las funciones de la Procuraduría, y

IV. Las demás análogas o complementarias a las anteriores que se determinen en las normas reglamentarias.

Dicho Consejo puede invitar a otros servidores públicos de la procuraduría y a profesionistas y expertos de las diversas disciplinas relacionadas

con la Procuraduría de Justicia, a fin de aprovechar sus experiencias y conocimientos.

En este apartado hemos analizado, no sólo las facultades y características de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, sino que también nos permitimos esbozar de manera general las instituciones que le apoyan en el ejercicio de su encargo, con lo cual pretendemos proporcionar una visión uniforme de dicha institución y su importancia.

3.5.2. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

A partir del 17 de septiembre de 1997 quedó instalada la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como el órgano de gobierno al que le corresponde la función legislativa en el Distrito Federal. Integrada por 40 miembros electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se renueva cada tres años en su totalidad, en los términos establecidos por el párrafo tercero del artículo 122 de la Constitución, los artículos del 36 al 41 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el artículo tercero transitorio del Decreto publicado el 22 de noviembre de 1996, por medio del que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Entre las particularidades que se pueden destacar de éste órgano legislativo, se encuentran las siguientes:

1.- 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 la Constitución;

II.- Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exige 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 la Constitución;

En las fracciones anteriores, encontramos que el Órgano Revisor de la Constitución tomó como base para la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal los principios que rigen a las elecciones de diputados federales, tan es así que no se tomó la molestia de crearle parámetros propios y diferentes a los diputados distritales; sino que prefirió señalar artículos de la Constitución Federal, a lo que se añadió la frase "en lo que le sean compatibles". Lo anterior habla de la falta de técnica legislativa de parte del Órgano Revisor de la Constitución y del menosprecio jurídico a los órganos de gobierno del Distrito Federal.

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;

Nos manifestamos total y absolutamente en contra de esta disposición, pues la creemos que es el momento de que en nuestro sistema político los actores de la Asamblea participen en la conformación del panorama político distrital, sin necesidad de la "cláusula de gobernabilidad"; es decir, que sean la tolerancia y la negociación las armas que den las pautas de los acuerdos políticos de la ciudad. Es de resaltarse que la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Corresponde a 34 representantes.

IV.- Se establecerán las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarias al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de Gobierno que actúa 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;

Esta fracción establece las clases de sesiones que celebra la Asamblea Legislativa, lo cual sucede en los mismos términos del resto de órganos legislativos de nuestro país; es decir en dos tipos: las sesiones ordinarias conformadas por dos periodos, y las extraordinarias, sin un número establecido, siempre que sea justificado a juicio de la propia Asamblea.

Ahora bien, en el artículo 122 de la Constitución Federal, establece en su BASE PRIMERA, fracción V, las facultades que le corresponden a dicha Asamblea Legislativa, a saber:

a).- Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que ordene su publicación:

El inciso en cuestión constituye un principio de los órganos legislativos en nuestro país, tanto estatales como del Federal, donde dicha ley no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo respectivo. Así, dicha disposición normativa será enviada al Jefe del Distrito Federal para que sea publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

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.

Formulará anualmente la Asamblea Legislativa, su proyecto de presupuesto y lo enviará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa:

c).- Revisar la Hacienda 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:

Los incisos anteriores, constituyen una facultad fundamental de los órganos legislativos en nuestro país y son éstas mismas fracciones las que nos hacen sugerir que sea la propia Asamblea Legislativa quien apruebe los montos de endeudamiento del Distrito Federal por ser ésta, también, una facultad igualmente fundamental de cualquier órgano legislativo, y de esa manera eliminar dicha facultad del catálogo establecido a favor del Poder Legislativo Federal.

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

Esta facultad resulta básica dentro del sistema político, pues resuelve la problemática relativa a la ausencia absoluta del ejecutivo en el Distrito Federal; por lo que estamos de acuerdo en que dicha facultad recaiga en el órgano legislativo 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:

La anterior facultad resulta lógica dentro de las características que componen a un órgano legislativo, por ello no haremos mayor comentario al respecto.

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 la Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional:

Nos manifestamos en contra de lo establecido en la parte final del inciso en cuestión, pues creemos que no existe razón alguna para imposibilitar la participación política local en la capital. Los partidos políticos son instituciones de interés público que facilitan el acceso de la ciudadanía a los cargos de gobierno, en todo el país, por lo tanto no sólo pueden y deben participar los partidos políticos con registro nacional, sino que también debe abrirse el marco de posibilidades a otras propuesta políticas locales.

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, rastreros 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 VII del artículo 3º de la Constitución;

m).- Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función jurisdiccional del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos:

Las anteriores facultades constituyen la razón de ser de los órganos legislativos, motivo por el que no abundaremos al respecto.

n).- Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de la Contencioso Administrativo para el Distrito Federal:

Al respecto creemos que debe eliminarse la facultad en cuestión, pues, es nuestra convicción que dichos órganos jurisdiccionales deben pertenecer a la estructura orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

ñ).- Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

Creemos necesario el reconocimiento a favor de la Asamblea Legislativa para presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en cualquier materia y no sólo en las relativas al Distrito Federal. En ese orden de ideas, dicho reconocimiento deberá hacerse en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como sucede a favor de las Legislaturas de los Estados.

Por otra parte, vale hacer un breve paréntesis al respecto, ya que resulta incuestionable de un análisis integral de nuestra Norma Suprema que éste inciso faculta a la Asamblea no sólo a iniciar leyes ante el Congreso Federal en materia del Distrito Federal, sino que también la faculta a iniciar Reformas Constitucionales en ese mismo punto. El inciso que se comenta, ha generado conflictos en su interpretación, no obstante que desde nuestro punto de vista no existe duda sobre dicha facultad; sin embargo, un criterio diferente de interpretación produjo una Controversia Constitucional entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, por el dictamen que en la segunda recayó a una iniciativa de reforma constitucional presentada por la Asamblea Legislativa ante la

Cámara de Diputados.¹⁰³ Motivo por el que consideramos necesario hacer el establecimiento formal, a favor de la Asamblea Legislativa, de iniciar leyes en cualquier materia en el ámbito federal y así como de reforma constitucional.

a).- Las demás que le confiera expresamente la Constitución.

Dentro de las facultades que le confiere expresamente la Constitución, destaca la relativa a plantear las Acciones de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, la cual se encuentra prevista por el artículo 105, fracción II, inciso e).

En lo que se refiere a las facultades de la Asamblea Legislativa podemos señalar que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su numeral 42 le asigna entre otras las siguientes:

I. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de ley 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;

Esta facultad resulta congruente con las facultades de la Asamblea Legislativa, pues como ya señalamos, es a ella a quien corresponde la creación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos; en ese sentido, cuando por cualquier circunstancia el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no pueda presentar las iniciativas en el tiempo establecido para ello, corresponderá al órgano legislativo determinar si se amplía dicho plazo.

II. 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;

¹⁰³ Lo anterior puede ser visto en: Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados, Reforma Constitucional en Materia de Distrito Federal, Porrúa, México, 2003.

III. Legislar para organizar la Hacienda Pública; para regir las elecciones locales; en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos de este Estatuto de Gobierno, en materias de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpieza; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios; y función social educativa de acuerdo con la distribución que haga el Congreso de la Unión en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Las anteriores facultades constituyen características propias de los órganos legislativos en nuestro país, motivo por el que no abundaremos al respecto.

IV. Recibir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, y con presencia ante el Pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

- a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;*
- b) El servidor público designado por el Presidente de la República encargado de la fuerza pública en el Distrito Federal; y*

c) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Como sabemos, una de las características de los órganos legislativos es la de ser, por excelencia, el órgano de representación de la población y en esos términos se le faculta para solicitar informes a los funcionarios del gobierno sobre el estado que guarda la administración pública, así como de los órganos autónomos y exigir, además la comparecencia de cualquier funcionario cuando así lo considere pertinente. Por lo que las facultades señaladas nos parecen lógicas y congruentes; sin embargo, queremos destacar que de acuerdo con nuestra postura, consideramos necesario reformar el inciso b) antes citado, pues de acuerdo con lo señalado a lo largo del presente trabajo, el servidor público encargado de la fuerza pública y seguridad en el Distrito Federal no debe ser designado por el Presidente; en ese sentido, deberá eliminarse del texto la frase *designado por el Presidente de la República*, para quedar de la siguiente manera: *b) El servidor público encargado de la fuerza pública en el Distrito Federal* y de esa manera concordar con nuestra propuesta.

V. Citar a los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades:

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que remita el Jefe de Gobierno:

VII. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dicho análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea:

VIII. Aprobar, en su caso, las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo:

Las fracciones en cuestión, constituyen facultades propias de un cuerpo legislativo, sin mayor trascendencia para nuestro trabajo, motivo por el que no haremos más comentarios al respecto.

IX. Conocer de la renuncia y aprobar las licencias del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que le sean enviadas por el Presidente de la República;

A manera de continuación con la línea que hemos trazado, respecto de la cual consideramos deben eliminarse todas las facultades que en materia de Distrito Federal posean los Poderes Federales, debemos señalar nuestra inconformidad con la facultad que se trata; pues no puede considerarse al Presidente de la República como el superior jerárquico del Jefe de Gobierno para que éste último envíe su renuncia o licencias al primero. Aceptar lo contrario implica ir contra el principio de autonomía gubernamental por el que propugnamos.

X. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad, por conducto de su Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;

La facultad en cuestión es lógica, pues sería impensable que un órgano de gobierno de la trascendencia del Legislativo estuviese incapaz de sostener comunicación con otros órganos de gobiernos.

XI. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la humanidad.

Es de señalarse que el otorgar reconocimientos a aquellas personas que destacan del resto de la sociedad, es un acción no sólo derivada de una facultad vigente; sino que implica el reconocimiento de la sociedad, por medio de sus representantes, a quienes enaltecen con sus logros a la comunidad.

XII. Remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves que establezca el propio Estatuto y designar a propuesta del Jefe de Gobierno y por medio de mayoría absoluta al funcionario que concluya su encargo, y

Eliminar la facultad de remoción por causas graves, es una de nuestras pugnas en esta investigación. Consideramos que la remoción de los Jefes Delegacionales sólo puede llegar por juicio político o en los términos que disponga con claridad la Ley de Responsabilidades correspondiente, por faltas administrativas que se determinen en ella; pero no bajo confusas y genéricas condiciones como son las "causas graves".

XIII. Recibir y analizar el informe anual de gestión que presenten los Jefes Delegacionales, pudiendo ser citados para comparecer ante las Comisiones.

Esta facultad no parece importante, pues obliga los gobierno locales del Distrito Federal a someter sus trabajos a la población, a través de sus representantes, por lo que nos manifestamos totalmente de acuerdo con ello.

De igual manera, el Estatuto en cuestión, faculta en su numeral 98, a dicho órgano para crear organismos descentralizados por medio de ley, a iniciativa que presenten el Presidente de la República o el propio Jefe de Gobierno, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Dicha ley deberá tener como características el precisar su objeto, fuente de recursos para integrar su patrimonio, la integración de su órgano de gobierno, las bases para la incorporación de personal especializado y su permanente capacitación, así como de las nuevas tecnologías para la mayor eficacia de los servicios encomendados a la entidad.

Los órganos de gobierno de los organismos descentralizados que se creen, en ningún caso podrán estar integrados por Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 constitucional.

La Asamblea Legislativa esta facultada, conforme a los artículos 109 y 110 del ordenamiento en comento, para elegir a través del Pleno una Comisión

que es parte del comité de trabajo que se creó junto con servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal. Dicho comité y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la determinación de la variación territorial, además de los elementos que internamente acuerden tomar para dicho trabajo, están obligados a observar lo siguiente:

I. Población;

II. Configuración Geográfica;

III. Identidad cultural de los habitantes;

IV. Factores Históricos;

V. Condiciones Socioeconómicas;

VI. Infraestructura y equipamiento urbano;

VII. Número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las Delegaciones;

VIII. Directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias;

IX. Previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales; y

X. Presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la entidad.

En todo caso, la variación de la división territorial debe perseguir, según lo dispuesto por el artículo 111 del multicitado ordenamiento, un mejor equilibrio en el desarrollo de la ciudad; un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos; mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad; incremento de la eficacia gubernativa; mayor participación social; otros resultados previsibles en beneficio de la población; y contribuir a la estabilidad financiera de la entidad.

No podemos dejar de señalar que la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal publicada el 19 de diciembre de 2002, reformada el 23 de septiembre de 2003, es el actual ordenamiento que sustenta la organización de la Asamblea Legislativa, y de conformidad con su artículo 10 cuenta con las siguientes atribuciones, que difieren de las ya señaladas:

1. Legislar en el ámbito local, en las materias que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

La facultad en cuestión (crear leyes) es la razón principal de ser de cualquier órgano legislativo del mundo, por lo que no nos extenderemos más en nuestros comentarios al respecto.

2. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, para la cual dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se regirá por su propia Ley Orgánica y su reglamento interior, y dependerá, para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

En general los cuerpos legislativos cuentan dentro de su estructura con un órgano técnico para la revisión de las Cuentas Públicas; que en el caso específico de la Asamblea Legislativa se denomina Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuya regulación se hace a través de una ley orgánica y de su reglamento interior. El órgano en cuestión depende de manera directa de una comisión interna de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3. Aprobar la Propuesta del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos:

4. Elegir a los miembros del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal:

La designación de los funcionarios que se señala en las fracciones anteriores para ocupar los órganos autónomos que se mencionan, se da a

propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y constituyen facultades importantes por la trascendencia de dichos órganos dentro del ámbito político de la ciudad como garantes de las garantías jurídico y políticas de los ciudadanos y las personas que se encuentran permanente o transitoriamente en el Distrito Federal, de ahí la importancia de su designación a través del órgano de gobierno que mejor representa a la población capitalina.

5. Designar a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos de la fracción II de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El Consejo de la Judicatura se erige como el órgano de vigilancia, administración y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como tal se ha facultado a la Asamblea Legislativa a participar en él a través de la designación de dos funcionarios. La trascendencias de la institución en cuestión y de la facultad respectiva, radica en la interacción que bajo la teoría de pesos y contrapesos se presenta, en este caso, entre los órganos de gobierno del Distrito Federal; pues debemos recordar que también el Jefe de Gobierno participa, al estar facultado para nombrar a un consejero ante el Consejo de la Judicatura.

6. Designar o remover a los titulares del Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea:

7. Nombrar a los titulares de la Oficialía Mayor, Tesorería General, Contraloría Interna, Coordinación General de Comunicación Social, al Director de Investigaciones Legislativas, al Director de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, así como al Titular de la Coordinación de Servicios Parlamentarios, todos de la Asamblea:

Como sabemos, la Asamblea Legislativa realiza actos materialmente legislativos, que constituyen su esencia, pero también realiza actos materialmente administrativos; en ese sentido, las facultades que se describen son propias de las funciones administrativas que debe realizar la Asamblea Legislativa para su funcionamiento, por lo que no abundaremos al respecto.

8. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades;

Esta facultad resulta interesante, pues se traduce en una interacción de parte de los órganos legislativo y ejecutivo, para que los especialistas de un área administrativa del gobierno, den sus opiniones sobre alguna ley relacionada con el ejercicio de sus atribuciones públicas. Lo que bien llevado a la práctica debe producir no sólo mejores leyes o decretos, sino también una adecuada administración de los recursos en las materias que se trate.

9. Otorgar la Medalla al Mérito Ciudadano, en términos de su propia Reglamenta;

10. Otorgar la Distinción a las Ciencias y a las Artes;

11. Otorgar la Medalla al Mérito Deportivo;

Tal y como señalamos con anterioridad, el otorgar reconocimientos no sólo constituye el ejercicio de una facultad vigente; sino que implica el reconocimiento de la sociedad, por medio de sus representantes, a quienes enaltecen con sus logros a su comunidad, los cuales pueden dividirse en deportivos, artísticos, culturales y en beneficio de la comunidad local, nacional o mundial.

12. Dictar los acuerdos necesarios a fin de resolver las cuestiones que no estén previstas por la Ley Orgánica y las demás leyes aplicables o por el Reglamenta para su Gobierno Interior, siempre y cuando no exceda sus atribuciones constitucionales, estatutarias y legales;

La anterior facultad se basa en la establecida para el Congreso de la Unión en el artículo 73 fracción XXX que señala: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". Lo anterior se conoce por la doctrina como facultades implícitas y se basa en el principio de derecho que sostiene: "las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que

están expresamente facultadas". En este sentido es de señalarse que para hacer efectivas este tipo de facultades, debe existir una facultad imposible de ejercerse por sí sola; por lo cual el órgano legislativo se encuentra facultado para crear normas jurídicas que hagan posible el ejercicio de dicha facultad.

13. Expedir el Reglamento para su Gobierno Interior y enviarlo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su sola publicación;

14. Establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de su personal administrativo; y

Las facultades anteriormente descritas constituyen parte de la autonomía propia del órgano legislativo para su mejor funcionamiento. Motivo por el que no haremos mayores comentarios.

15. Acordar por las dos terceras partes de sus miembros presentes si somete o no a referéndum un proyecto legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación.

Finalmente, diremos que esta facultad se relaciona de manera directa con los medios de democracia semidirecta, cuyo ejercicio se reconoce en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y sobre la cual no referiremos más adelante, razón por la cual no abundaremos al respecto.

Por otra parte, la Asamblea, para la adecuada promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población del Distrito Federal y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles, cuenta con atribuciones para organizar foros de consulta pública.

En ese sentido, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tiene las siguientes atribuciones:

- Atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal respecto del cumplimiento de las obligaciones que les señalan los

ordenamientos jurídicos en materia administrativa de obras y servicios a las dependencias y entidades;

- Dirigir, por acuerdo del Pleno, peticiones y recomendaciones a las autoridades locales competentes, con la finalidad de satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles;

- Participar, conjuntamente con las autoridades competentes, en el establecimiento, modificación y reordenación de la división territorial del Distrito Federal;

- Participar en la formulación de políticas públicas y programas de desarrollo, procurando conciliar los diferentes intereses que se presenten en la ciudad;

- Expedir las leyes que establezcan los sistemas de dirección, coordinación y, en su caso, de desconcentración o descentralización, que permitan aproximar la actuación de la administración pública a los habitantes de la ciudad, en las materias a que se refiere el artículo 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

- Supervisar y fiscalizar a la administración pública del Distrito Federal, y

- Solicitar a la Administración Pública del Distrito Federal información y documentación para el mejor desempeño de sus funciones.

Todas las anteriores facultades, se encuentran de alguna manera implícitas en aquellas a las que ya hicimos referencia con anterioridad en este apartado; no obstante, queremos señalar que estas se refieren de manera directa a facultades políticas a favor del cuerpo legislativo del Distrito Federal en beneficio de los habitantes de la ciudad.

Es nuestro deseo concluir con un breve bosquejo del funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Así, en términos de los artículos 17 y

18 del propio ordenamiento, los Diputados a la Asamblea, tienen los siguientes derechos y deberes:

I.- Elegir y ser electos para integrar las Comisiones, Comités y la Mesa Directiva de la Asamblea;

II.- Formar parte de un Grupo Parlamentario;

III.- Participar en los trabajos, deliberaciones, debates y comparecencias;

IV.- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea y proponer reformas normativas, interviniendo en las discusiones y votaciones de los mismos conforme a lo establecido en el Reglamento para el Gobierno Interior;

V.- Proponer al Pleno de la Asamblea iniciativas de leyes y decretos al Congreso de la Unión;

VI.- Presentar proposiciones y denuncias;

VII.- Gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados;

VIII.- Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos tendientes a hacer efectivos sus derechos individuales o sociales;

IX.- Representar a la Asamblea en los foros, consultas y reuniones nacionales o internacionales para los que sean designados por el Pleno o por la Comisión de Gobierno;

X.- Contar con los apoyos administrativos y de asesoría, dietas y asignaciones, prestaciones, franquicias y viáticos que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su encargo, y

XI.- Contar con el documento e insignia que los acredita como Representantes.

Son deberes de los Diputados a la Asamblea, el rendir la protesta, tomar posesión de su cargo y asistir a las sesiones de Asamblea; formar parte de

una o varias Comisiones o Comités; cumplir con diligencia los trabajos que les sean encomendados por las Comisiones y los Comités; observar las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa y el Reglamento para el Gobierno Interior; responder por sus actos y omisiones en los términos de las normas comprendidas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el relativo a la responsabilidad de los servidores públicos; representar los intereses de los ciudadanos y promover y gestionar la solución de los problemas y necesidades colectivas ante las autoridades competentes; realizar audiencias mensuales en el distrito o circunscripción en que hubiesen sido electos; rendir por lo menos una vez al año un informe sobre sus actividades; asistir a las sesiones del Pleno y emitir su voto en aquellos asuntos que lo requieran; informar semestralmente a la Asamblea del cumplimiento de sus obligaciones; justificar por escrito sus ausencias, y acatar las disposiciones del Pleno y de la Mesa Directiva.

La Asamblea Legislativa se reúne a partir del 17 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual puede prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y celebra un segundo del 15 de marzo de cada año y puede prolongarse hasta el 30 de abril de cada año. Durante sus recesos, puede celebrar periodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formulada por la Comisión de Gobierno a solicitud de la mayoría de los integrantes de dicha Comisión, del Presidente de la República o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Para poder abrir sesiones y ejercer sus atribuciones, es necesaria la concurrencia de más de la mitad de sus miembros.

Cuando faltare un Diputado a la Asamblea, por más de 5 sesiones consecutivas sin causa justificada, la Mesa Directiva efectuará la declaratoria correspondiente, y procederá a llamar al suplente; y en caso de que éste sea convocado y no se presentare o faltare por más de 5 sesiones consecutivas, la Asamblea hará la declaratoria correspondiente y procederá a convocar a sesiones extraordinarias para la elección de un nuevo representante, en el caso de que se trate de Diputados bajo el principio de mayoría relativa; o procederá a llamar a

quien siguiere en la lista, si se trata de Diputados electos por el principio de representación proporcional.

La Mesa Directiva es el órgano encargado de dirigir las funciones del Pleno de la Asamblea durante los periodos de sesiones y se integra en forma plural con un Presidente, cuatro Vicepresidentes, dos Secretarios y dos Prosecretarios, electos por la mayoría de los Diputados presentes en la sesión correspondiente; duran en su cargo un mes, y no pueden ser reelectos para el período inmediato. Su elección se hace en la última sesión de cada mes y entran en funciones en la primera sesión del mes siguiente.

El Presidente de la Mesa Directiva tiene, entre sus funciones, las de abrir y clausurar las sesiones del Pleno de la Asamblea, así como prorrogarlas o suspenderlas por causa justificada y, en su caso, declararlas en sesión permanente; adoptar las decisiones y medidas que se requieran para la organización del trabajo de las sesiones del Pleno; programar, en consulta con la Comisión de Gobierno y los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, el desarrollo general de las sesiones; elaborar, en consulta con la Comisión de Gobierno, el orden del día de las sesiones; dar curso reglamentario a los asuntos inscritos en el orden del día y fijar los trámites que deben seguirse para el cumplimiento de los acuerdos tomados por el Pleno; dirigir y coordinar la acción de la Mesa Directiva y ostentar la representación oficial de la Asamblea; turnar a las Comisiones o Comités respectivos los asuntos de su competencia; conducir los debates y las deliberaciones del Pleno; exhortar a las Comisiones y Comités a realizar sus sesiones con la periodicidad reglamentaria para que éstas presenten sus dictámenes dentro de los treinta días siguientes a su recepción; velar por el respeto al fuero de los Diputados a la Asamblea y preservar la inviolabilidad del recinto de sesiones; solicitar el auxilio de la fuerza pública; llamar al orden a los miembros de la Asamblea, como al público asistente a las sesiones y si fuese necesario dictar las medidas necesarias para conservarlo; rubricar, conjuntamente con por lo menos un Secretario, las leyes y decretos que expida la Asamblea; cumplimentar que los acuerdos, decretos y leyes emanados de la Asamblea sean publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en un término no mayor de diez

días, así como se publiquen en el Diario Oficial de la Federación; comunicar a los otros órganos locales de gobierno y demás dependencias o entidades que así se considere necesario, el nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva entrante; representar a la Asamblea ante toda clase de autoridades civiles y militares, ante el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los partidos políticos registrados y las organizaciones vecinales del Distrito Federal; requerir a los Diputados a la Asamblea faltistas a concurrir a las sesiones de la Asamblea y disponer, en su caso, las medidas y sanciones que correspondan en los términos del Reglamento para el Gobierno Interior de la propia Asamblea; y dirigir al personal administrativo encargado de la seguridad y vigilancia del recinto de sesiones.

Los Vicepresidentes auxilian al Presidente de la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones y lo suplen en su ausencia, en el orden que fueron electos.

Los Secretarios por su parte, auxilian al Presidente en la preparación del orden del día de las sesiones; se encargan de comprobar al inicio de las sesiones y, en su caso, previo a las votaciones, la existencia del quórum requerido; distribuyen, con el auxilio del personal administrativo, el orden del día entre los Diputados a la Asamblea; extienden, con el apoyo de la Oficialía Mayor, las actas de las sesiones, las firman después de ser aprobadas por el Pleno y se encargan de asentarlas bajo su firma en el libro respectivo. Las actas deben reunir las formalidades que señala el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea; se encargan de leer ante el Pleno los documentos listados en el orden del día; cuidan que las iniciativas y los dictámenes que se discutan en el Pleno se distribuyan y entreguen en copia simple a todos los Diputados con un mínimo de cuarenta y ocho horas anteriores a la sesión en que serán discutidos; recogen y computan las votaciones y comunican al Presidente de la Mesa Directiva sus resultados; rubrican, en compañía del Presidente de la Mesa Directiva, las leyes y decretos que aprueba el Pleno; llevan un libro en donde se asientan, por orden cronológico y textualmente, las leyes y decretos que expide la Asamblea; dan lectura a las disposiciones legales y documentos a los que hagan alusión los

Diputados al hacer uso de la palabra; expiden, previa autorización del Presidente de la Mesa Directiva, las copias y certificaciones de las actas y documentos relacionados con las sesiones, que soliciten los Grupos Parlamentarios, los Diputados o cualquier autoridad; se encargan de cuidar la integración y publicación del Diario de los Debates, y realizan las demás actividades que les confiere la Ley Orgánica de la Asamblea y el Reglamento para el Gobierno Interior de la misma.

Los Prosecretarios auxilian a los Secretarios en el desempeño de sus funciones y los suplen en sus ausencias en el orden en que fueron electos.

La Comisión de Gobierno, es el órgano de gobierno de la Asamblea encargado de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma, para lo que se reúne por lo menos una vez al mes. La Comisión de Gobierno esta integrada por los coordinadores de cada uno de los diversos Grupos Parlamentarios, más otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Asamblea, de entre los que se elige un Presidente y un Secretario. Durante los recesos, su Presidente ostenta la representación de la Asamblea ante toda clase de autoridades civiles y militares, ante el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los partidos políticos registrados y las organizaciones vecinales del Distrito Federal; el Secretario suplen al Presidente en ausencia de éste. La Comisión de Gobierno es elegida en la sesión inicial del primer período ordinario de sesiones de cada legislatura y tiene a su cargo:

I.- Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahoguen en el Pleno;

II.- Proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités;

III.- Proponer el proyecto de Presupuesto Anual de la Asamblea;

IV.- Sustituir, a sus miembros y someterlos para su ratificación al Pleno de la Asamblea en el siguiente periodo de sesiones ordinarias;

V.- Convocar a sesiones extraordinarias Para que la Asamblea califique las causas de la renuncia del Jefe de Gobierno;

VI.- Deliberar sobre las propuestas de los Grupos Parlamentarios respecto del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal;

VII.- Proponer al Pleno la designación de dos Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;

VIII.- Designar o suspender provisionalmente, a los titulares de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea;

IX.- Convocar a sesiones extraordinarias;

X.- Recibir, dentro de los diez primeros días del mes de junio, la Cuenta Pública del año anterior;

XI.- Acordar la celebración sesiones públicas y elaborar la agenda de los asuntos políticos y de trámite que se tratarán en éstas:

XII.- Programar, conjuntamente con el Presidente de la Mesa Directiva, los trabajos de los periodos de sesiones;

XIII.- Recibir, durante los recesos, las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las Comisiones a las que vayan dirigidas, a fin de que se discutan y aprueben, en su caso, en el inmediato periodo de sesiones;

XIV.- Conocer y resolver, en los recesos, sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los Diputados a la Asamblea, o cuando éstos sean separados del cargo, y citar al suplente para que rinda la protesta correspondiente; y

XV.- Las demás que le confiere su propia ley orgánica y otras disposiciones legales aplicables.

Por otra parte, la Asamblea cuenta con el número y tipo de Comisiones que requiere para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales no pueden integrarse por más de nueve miembros, ni menos de cinco, de entre las cuales podemos señalar las de Gobierno; de Análisis y Dictamen Legislativo; de

Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; de Investigación; Jurisdiccionales, y Especiales.

De igual manera, la Asamblea cuenta, para su mejor funcionamiento administrativo, con Comités, tales como el de Administración; Asuntos Editoriales; Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas; y Bibliotecas. Cuyos miembros integrantes son designados por el Pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno y su integración, actividad y funcionamiento se rige por lo establecido en las disposiciones reglamentarias; así como las unidades administrativas que son necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determina su presupuesto.

La ley en cuestión establece la posibilidad que los Diputados a la Asamblea que pertenezcan a un mismo partido, se constituyan en Grupo Parlamentario para actuar en forma orgánica y coordinada en todos los trabajos de la Asamblea; no obstante ello, en ningún caso se puede constituir un Grupo Parlamentario separado de entre los Diputados que pertenezcan a un mismo partido, y ningún Diputado puede, por obvias razones, formar parte de más de un Grupo Parlamentario, salvo que sea excluido del primero del que formó parte, caso en cual si puede adherirse a otro legalmente constituido.

Los coordinadores de los Grupos Parlamentarios son el conducto para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, en todo lo referente a la integración y participación de sus miembros en las Comisiones Especiales, las de carácter protocolario o ceremonial y las representaciones de la Asamblea en el interior o exterior del país. Dicha Mesa Directiva se encarga de comunicar al Pleno la constitución, integración y coordinación de cada grupo. Lo que también hace cuando son substituidos los Coordinadores.

Por otro lado, la ley que se analiza, establece el proceso legislativo que como órgano local posee la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, recayendo el derecho de iniciar leyes o decretos ante la propia Asamblea a:

- I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y

III. A los ciudadanos del Distrito Federal a través de la Iniciativa Popular.

Así, toda iniciativa que se cree pasa a la Comisión respectiva para que la dictamine, sin que puedan volver a ser discutidas las iniciativas desechadas por la Asamblea sino hasta el siguiente periodo de sesiones ordinarias; los mismos trámites que se establecen para su formación, deben observarse en la interpretación, reforma o derogación de las leyes.

Toda resolución de la Asamblea tiene el carácter de ley o decreto, las que se comunican al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por el Presidente y por un Secretario de la Asamblea para su promulgación, quien puede hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, al correr este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución se hace el primer día hábil en que la Asamblea se reúne. De no ser devuelto en ese plazo, se entiende aceptado y se procede a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones debe ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptan las observaciones o si fue confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los Diputados a la Asamblea presentes en la sesión, el proyecto se convierte en ley o decreto y se envía en los términos aprobados, para su promulgación.

Las leyes y decretos que expide la Asamblea para su debida aplicación y observancia deben ser publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, así como para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

Como ya señalamos, compete a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ratificación del nombramiento del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para lo cual se sigue el procedimiento establecido en los artículos 94 a 99 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el caso de los segundos y el establecido en los artículos 100 a 105 de la propia en el caso del primero.

Este breve bosquejo nos permite identificar la importancia de la labor realizada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, motivo por el que consideramos necesario consolidar su autonomía; a fin de que el Congreso de la Unión deje de tener facultades en el Distrito Federal.

3.5.3. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La creación de un tribunal de justicia específico para el Distrito Federal constituyó el resultado de un difícil proceso de cambios políticos suscitados en el siglo antepasado que trascendieron en la administración de justicia de la capital. Así, fue gracias a la Ley Sobre Administración de Justicia, ratificada por Ignacio Comonfort el 23 de abril de 1856, que se le deslinda, por primera vez, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia sobre la solución conflictos comunes en el Distrito Federal. Con ello se inició un largo proceso de cambios en la organización de un Tribunal propio de la entidad política que constituye el Distrito Federal y que se consolidarían con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

De esta suerte, El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ejercen la función judicial en el Distrito Federal y el 29 de enero de 1996, fue publicada en el Gaceta Oficial del Distrito Federal su Ley Orgánica, misma que fue modificada por reforma publicada el 24 de abril de 2003.

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

Las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, se cubren mediante la propuesta respectiva que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal somete a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados duran en su encargo seis años y pueden ser ratificados en sus cargos, lo que se lleva a cabo conforme al procedimiento de la designación establecido en los términos del

artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ya fue explicado con anterioridad.

El funcionamiento de los Magistrados del Tribunal es en Pleno o en Salas, donde uno de los Magistrados funciona como Presidente y no forma parte de ninguna de las Salas. El número de las Salas se determina por el Consejo de la Judicatura.

Para funcionar en Pleno es necesario que concurren cuando menos las dos terceras partes de los Magistrados que integran el multicitado Tribunal, donde resuelven los asuntos por medio de unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados presentes, y en caso de empate el Presidente cuenta con voto de calidad. Sus sesiones son ordinarias y se deben realizar por lo menos una vez al mes y extraordinarias cuando sea necesario resolver asuntos urgentes, previa convocatoria del Presidente.

Los requisitos para ser designado Magistrado son:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento, sin haber adquirido otra nacionalidad en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

Tener cuando menos treinta y cinco años de edad cumplidos al día de la designación;

Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;

Gozar de buena reputación;

No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;

No haber ocupado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia o Diputado local a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durante el año previo a la designación.

Los nombramientos de los Magistrados se hacen preferentemente, de entre aquellas personas que se han desempeñado como jueces o que han prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición o procuración de justicia, o en su caso, que por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica se consideren aptos para impartirla. En igualdad de circunstancias, se prefiere a los originarios o vecinos del Distrito Federal.

Entre las atribuciones que tiene el Tribunal Superior de Justicia durante sus sesiones en Pleno, están las siguientes:

Elegir, de entre los Magistrados con una antigüedad no menor de tres años, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

Conocer de la calificación de la recusación de dos o tres Magistrados integrantes de una Sala;

Resolver sobre las contradicciones de criterios generales sustentados por Magistrados y entre las Salas del Tribunal, sin perjuicio de observarse la jurisprudencia de los Tribunales Federales. Lo anterior puede hacerse a petición de parte o de los órganos en conflicto;

Solicitar al Consejo de la Judicatura, el cambio de adscripción de jueces y, en su caso, su remoción del cargo por causa justificada;

Expedir los acuerdos generales y demás disposiciones reglamentarias para el adecuado ejercicio de sus propias funciones y las relativas a la función jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Servicio Médico Forense y de los órganos judiciales;

Recibir y en su caso aceptar o rechazar la renuncia del Presidente del Tribunal;

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

Calificar en cada caso las excusas o impedimentos que sus miembros presenten para conocer de determinados asuntos, así como de las recusaciones que se promuevan en contra de los Magistrados, en negocios de la competencia del Pleno;

Proponer al Consejo de la Judicatura, a través de su Presidente las adecuaciones administrativas tendientes a simplificar y eficientar los procedimientos de registro, control y seguimiento de los asuntos que sean tramitados ante los Tribunales del Fuero Común y del Tribunal Superior de Justicia, para lo cual procurará, en todo caso, y en la medida de lo posible, la incorporación de los métodos más modernos de sistematización y computarización para la más expedita, eficaz y transparente administración de justicia;

Conocer de las quejas que se presentan en contra de su Presidente, y;

Conocer de los asuntos cuya resolución no esté expresamente atribuida a otro órgano judicial.

Resolver las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 constitucional, es decir, en lo relativo a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia.

Solicitar al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función de los órganos jurisdiccionales;

Designar a los Magistrados que integren comisiones substanciadoras de aquellos procesos judiciales que corresponda resolver al Pleno, mismas que pueden dictar los acuerdos de trámite necesarios;

Validar o rechazar las determinaciones que dicte el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en la primera parte de la fracción VII del artículo 201 de la ley en cuestión; es decir, ordenar cuando se hubiere ejercitado acción penal en contra de un Magistrado o un Juez en el desempeño de su cargo o con

motivo de éste, que sea puesto a disposición del Juez que conozca del asunto y previa petición de éste.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, dura cuatro años en su cargo y no puede ser reelegido para el periodo inmediato, es electo por el Tribunal en Pleno, mediante escrutinio secreto, de entre los Magistrados que tienen una antigüedad no menor de tres años.

Le corresponden al Presidente del Tribunal las siguientes facultades:

- Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales; obligación que puede ser delegada en Magistrados o Jueces;

- Nombrar a los Secretarios de la Presidencia y del Pleno del Tribunal;

- Designar a los Secretarios, Auxiliares y demás personal de la Presidencia;

- Llevar el turno de los Magistrados que se excusen de conocer de alguno de los asuntos de su competencia o que sean recusados, para suplirlos con otros Magistrados;

- Llevar una lista de las excusas, recusaciones, incompetencias y sustituciones, que esta a disposición de los interesados en la Secretaría de Acuerdos correspondiente;

- Remitir al juez correspondiente los exhortos, rogatorias, suplicatorias, requisitorias y despachos, de acuerdo con el turno que al efecto se lleve;

- Llevar la correspondencia del Tribunal Superior de Justicia;

- Recibir quejas sobre demoras, excusas o faltas en el despacho de los negocios turnándolas, en su caso, a quien corresponda;

- Formar la estadística judicial con los datos que proporcionan las Salas y Juzgados del Tribunal,

- Hacer del conocimiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal la vacante de Magistrado por muerte o por incapacidad física y mental, así como el nombre de los Magistrados que estén por concluir su encargo, y

- Elaborar y difundir la información estadística relevante desglosada por rubros y categorías, y sea para fines meramente informativos, o bien para el seguimiento, control y evaluación de los asuntos.

Como Presidente del Pleno, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tiene entre otras, las siguientes facultades: presidir las sesiones que celebre dicho Tribunal; convocar a sesiones ordinarias o extraordinarias; dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones; proponer al Tribunal en Pleno los acuerdos que juzgue conducentes para mejorar el desempeño de la función judicial; tramitar todos los asuntos de la competencia del Tribunal en Pleno hasta ponerlos en estado de resolución; autorizar en unión del Secretario de Acuerdos que corresponda, las actas de las sesiones, donde hacen constar en ellas deliberaciones del Tribunal en Pleno y los acuerdos que éste dicte en los negocios de su competencia; dar cuenta al Tribunal en Pleno con las demandas de responsabilidad civil presentadas en contra de los Magistrados; turnar a la Sala que corresponda, para los efectos del párrafo segundo del artículo 6 del título especial de la Justicia de Paz del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (remisión de expediente y oficio inhibitorio, por cuestión de cuantía), el expediente que se haya formado con motivo de la competencia suscitada entre los jueces a que se refiere el precepto legal invocado, en lo que toca a la cuantía del negocio; turnar a la Sala que competa, para los efectos a que hubiere lugar, los expedientes a que se refiere el párrafo primero del artículo 165 (conflictos de competencia) del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; dar cuenta al Tribunal en Pleno de los actos que lleve a cabo en el ejercicio de su funciones en el informe anual, y las demás que expresamente le confiera la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y otras disposiciones aplicables.

Con la llamada reforma integral al Poder Judicial de la Federación, en la que se creó el Consejo de la Judicatura Federal, "...esta institución se proyectó y reprodujo en el mismo decreto para el Distrito Federal".¹⁰⁴ Lo anterior permitió no sólo la modernización del ejercicio de la función judicial, sino que ayudó al proceso de independencia de los magistrados y jueces del Distrito Federal.

En ese sentido, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales; se integra con siete miembros, uno de los cuales es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo preside. Los consejeros restantes corresponden a: 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 deben reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado y duran cinco años en su cargo; son sustituidos de manera escalonada y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designa 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. Con la carrera judicial se pretende lograr la profesionalización, de tal forma, que aquél funcionario que se integre al Poder Judicial cuente con una formación, un conocimiento pleno y un dominio de los procesos jurisdiccionales; de esta manera, se pretende consagrar la independencia de los funcionarios del Poder Judicial.

En cuanto a sus atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de Judicatura, sirve de base al mismo lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución;

Los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los Magistrados y Jueces, no pueden, en los términos del artículo 101 constitucional, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados,

¹⁰⁴ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, op. cit., p. 52.

del Distrito Federal, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Asimismo, no pueden, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patrones, abogados, representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Distrito Federal. La infracción a lo anterior se sanciona con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial del Distrito Federal, así como de las prestaciones y beneficios que les correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

El Consejo de la Judicatura se encarga de elaborar el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remite 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.

Hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal el 22 de diciembre de 1995, la obligación y facultad de elaborar el presupuesto de los tribunales correspondía al propio Tribunal Superior; sin embargo, esta facultad cambio, como ya se señaló, en la ley orgánica de 1995 y ha perdurado en las subsecuentes leyes y reformas, a favor del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en uso de sus obligaciones y facultades administrativas.

El Consejo de la Judicatura tiene las siguientes facultades:

I.- Expedir los acuerdos generales y demás disposiciones reglamentarias para el adecuado ejercicio de sus funciones;

II.- Emitir opinión al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con motivo de las designaciones y ratificaciones de Magistrados;

III.- Designar a los Jueces del Distrito Federal en los términos que señala su ley orgánica, así como adscribir a los Jueces y Magistrados;

IV.- Resolver, por causa justificada, sobre las remociones de los Jueces y Magistrados, por sí o a solicitud del Pleno del Tribunal;

V.- Vigilar que se cumplan las disposiciones que sobre la carrera judicial señale la ley orgánica, y aprobar los planes y programas del Instituto de Estudios Judiciales;

VI.- Conocer y resolver las quejas que no sean de carácter jurisdiccional, así como los procedimientos oficiosos contra de actos u omisiones de los miembros del Consejo de la Judicatura, Magistrados, Jueces y demás servidores públicos; proceder a la substanciación correspondiente y, en su caso imponer la medida disciplinaria aplicable;

VII.- Ordenar por conducto del Presidente del Consejo, cuando se hubiere ejercitado acción penal en contra de un Magistrado o un Juez en el desempeño de su cargo o con motivo de éste; siempre que se satisfagan los requisitos que exige el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su caso, el Consejo podrá adoptar las medidas cautelares correspondientes para evitar que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. La detención practicada en contravención a este precepto, es sancionada en los términos que prevé el Código Penal;

VIII.- Pedir al Presidente del Consejo y a sus integrantes el fiel cumplimiento de sus obligaciones y en su caso fincar la responsabilidad en que incurran;

IX.- Elaborará el Presupuesto de Egresos del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados, y demás órganos judiciales incluido el Consejo de la Judicatura, donde se dé prioridad al mejoramiento de la impartición de justicia;

X.- Vigilar que se cumplan las disposiciones legales y administrativas relacionadas con sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;

XI.- Realizar visitas de carácter administrativo ordinarias cada tres meses a las Salas y juzgados por conducto de la Visitaduría Judicial, sin perjuicio de las que pueda realizar de manera extraordinaria;

XII.- Designar un Secretario General del Consejo, el cual asiste a las sesiones y da fe de los acuerdos, así como al personal técnico y de apoyo. Las ausencias temporales del Secretario General son suplidas por el funcionario designado por el Presidente del Consejo, dentro del personal técnico;

XIII.- Designar al jurado que, con la cooperación de instituciones públicas o privadas, se integró para el examen que presentan quienes deban ejercer los cargos de peritos, en los asuntos tramitados ante el Tribunal y dentro de los requisitos que la ley señale;

XIV.- Nombrar al Oficial Mayor; al Contralor General, al Director del Archivo Judicial del Distrito Federal, Director General de los Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, al Director General del Instituto de Estudios Judiciales, al Visitador General, a los Visitadores Judiciales, al Director Jurídico, al Coordinador de Relaciones Interinstitucionales, al Jefe de la Unidad de Trabajo Social, al Director del Servicio de Informática, al Encargado del Servicio de Biblioteca, al Director General de Procedimientos Judiciales, a los Directores de dicha Unidad, al Director de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos, al Coordinador de Comunicación Social, y al Director del Centro de Convivencia Familiar Supervisada;

XV.- Nombrar a los servidores públicos judiciales de base y de confianza, cuya designación no esté reservada a otra autoridad judicial;

XVI.- Fijar las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos judiciales de base;

XVII.- Autorizar licencias cuando procedan por causa justificada, sin goce de sueldo, que excedan de quince días y hasta de tres meses, en un año;

XVIII.- Fijar cada año, en el mes de diciembre, los modelos de esqueletos que se hayan de usar en el año siguiente en los Juzgados de Paz y procurar la impresión y distribución de los mismos, de acuerdo con el artículo 46 del Título Especial de la Justicia de Paz, del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal;

XIX.- Establecer los montos que por razón de la cuantía deben conocer los Juzgados Civiles de Paz en los términos de los artículo 50 fracción II y 71 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal;

XX.- Desempeñar las funciones administrativas mediante la Comisión que al efecto se forme por el Presidente y dos Consejeros en forma rotativa, bimestral y en orden alfabético, relacionadas con el manejo de los recursos humanos, financieros, materiales y de toda índole que correspondan al Consejo, así como las del Tribunal, juzgados y demás órganos judiciales;

XXI.- Vigilar el cumplimiento por parte de los Jueces y Magistrados respecto de las instrucciones y lineamientos que en materia de estadística se dicten para el control administrativo y seguimiento de expedientes que se tramiten ante ellos;

XXII.- Dictar las medidas necesarias para la organización y funcionamiento de la Dirección General de Procedimientos Judiciales y expedir las reglas de turno ordinario y extraordinario de los juzgados penales; y

XXIII.- Autorizar cada dos años, en forma potestativa y con vista a sus antecedentes, a las personas que deben ejercer los cargos de Síndicos e Interventores en los Juicios de Concurso, Albaceas, Depositarios Judiciales, Árbitro, Peritos y demás auxiliares de la Administración de Justicia que haya de designarse en los asuntos que se tramiten ante las Salas y Juzgados del Tribunal. Asimismo, elaborar y difundir la información estadística relevante desglosada por rubros y categorías, ya sea para fines meramente informativos, o bien para el seguimiento, control y evaluación de los asuntos; y determinar los niveles de divulgación y privilegios de acceso a la misma, según la naturaleza y fines de la información.

Por cuanto hace a los Jueces de Primera Instancia y los de Paz, estos duran seis años en su encargo; plazo que puede ser ampliado por otro periodo igual, en caso de así determinarlo el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, con base a los antecedentes del servidor en cuestión, su hoja de servicios y el desempeño de las labores encomendadas por ley. El número de juzgados que

existe en el Distrito Federal, es aquel que el Consejo de la Judicatura determina según sean las necesidades para una adecuada y expedita administración de la justicia, y cada uno se compone de un Juez, quien en términos del artículo 56 fracción primera de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se encarga de atender en forma proporcional y equitativa las cargas de trabajo con el objeto de lograr la acción inmediata y expedita en el conocimiento de los asuntos a su cargo. Los juzgados cuentan con Secretarios de Acuerdos; Conciliadores; Proyectistas; Actuarios; según lo requiere el servicio, así como los servidores públicos de la administración de justicia que autoriza el presupuesto.

Para ser designado Juez de Primera instancia se requiere ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos treinta años de edad cumplidos al día de la designación; tener título de Licenciado en Derecho y Cédula Profesional expedida por la autoridad o institución legalmente facultada para ello; tener práctica profesional mínima de cinco años contados a partir de la obtención del título profesional en el campo jurídico; haber residido en el Distrito Federal o en su área metropolitana durante los dos años anteriores al día de la designación; gozar de buena reputación; no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y participar y obtener resultado favorable en el concurso de oposición en los términos que establece la ley en comento.

Por su parte, para ser Juez de Paz, se requiere tener cuando menos veintiocho años de edad cumplidos al día de la designación; ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener título de Licenciado en Derecho y Cédula Profesional expedida por la autoridad o institución legalmente facultada para ello; gozar de buena reputación; no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el

cargo, cualquiera que haya sido la pena; tener práctica profesional mínima de cinco años contados a partir de la obtención de del título profesional; y participar y obtener resultado favorable en el concurso de oposición respectivo.

Los Jueces de Paz en materia Civil, conocen:

I.- De las juicios contenciosos que versen sobre la propiedad o demás derechos reales sobre inmuebles, que tengan un valor de hasta sesenta mil pesos. En los demás negocios de jurisdicción contenciosa común o concurrente, cuyo monto no exceda de veinte mil pesos. Dichas cantidades se actualizan de forma anualizada, a partir del primero de enero de cada año, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor que determine el Banco de México. Con la excepción de los interdictos, los asuntos de competencia de los jueces de lo familiar, los reservados a los jueces de arrendamiento inmobiliario.

II.- De las diligencias preliminares de consignación, con la misma limitación a que se refiere la fracción inmediata anterior, y

III.- De la diligencia de los exhortos y despacho de los demás asuntos que les encomienden las leyes.

En materia de penal:

I.- De los delitos que tengan una o más sanciones no privativas de la libertad cuando sean las únicas aplicables, o sanciones privativas de libertad de hasta cuatro años, cuando fueren varios delitos se estará a la penalidad máxima del delito mayor, sin perjuicio de que los propios Jueces impongan una pena superior cuando sea pertinente, en virtud de la reglas contenidas en el artículo 79 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y

II.- De las diligencias de los exhortos y despacho de los demás asuntos que les encomienden las leyes.

Lo anterior constituye la estructura actual del órgano judicial del Distrito Federal; sin embargo, y tras poner en consideración nuestro proyecto de evolución para el Distrito Federal, de acuerdo con nuestra idea de crear una Constitución

para el mismo, creemos indispensable se genere una transformación radical a éste órgano, convirtiéndolo no sólo en un poder distrital, sino dejándolo a cargo del Control de supremacía de dicha norma.

En lo que se refiere a la administración de justicia, es de señalarse que en nuestro sistema jurídico local, pocas son las normas fundamentales de las entidades federativas que proveen para ellas mismas medios de control constitucional que garanticen su supremacía frente al resto de normas jurídicas; tal y como sucede en el caso de las constituciones de Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas y Veracruz. Concientes estamos de lo incipiente de la materia, sin embargo, creemos conveniente sugerir la creación de un órgano especializado dentro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que garantice la supremacía y control de la futura Constitución Distrital frente al resto de disposiciones jurídicas contra las que pudiese entrar en contradicción; por ello, sostenemos una estructura constitucional similar a la adoptada por el gobierno de Veracruz al crear una Sala Constitucional, integrada por tres Magistrados, para la interpretación y la anulación de las leyes o decretos contrarios, en este caso, a la Constitución Distrital es la mejor opción.

De tal suerte, deberá preverse en dicha Norma Fundamental Distrital la substanciación de procedimientos que se estimen convenientes y cuyos proyectos de resolución, serán sometidos al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, para su aprobación; y de igual manera, se dará respuesta a las peticiones formuladas por los demás tribunales del Distrito Federal, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en los procesos sobre los cuales tengan conocimiento.

Consideramos que dentro de la estructura del nuevo Poder Judicial del Distrito Federal, debe incluirse al máximo tribunal en materia electoral, dentro del Distrito Federal, para que de esa manera se integren en un poder todos los órganos jurisdiccionales, divididos por especialidad; con plena autonomía política, administrativa y jurisdiccional.

Por último, en materia de administración de justicia administrativa, es importante referirnos a la BASE QUINTA del artículo 122 de la Norma Suprema del Estado Mexicano, la cual establece la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con plena autonomía que se encarga de dirimir las controversias entre los particulares y las Administración Pública del Distrito Federal.

Según se desprende del artículo 2 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dicho tribunal se compone de una Sala Superior, integrada por siete Magistrados, y por tres salas ordinarias de tres Magistrados cada una.

Los Magistrados son designados a propuesta del jefe de Gobierno del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, duran seis años en el cargo y pueden ser ratificados, con lo que no pueden ser privados de su encargo, salvo por lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tribunal en cuestión, se ubica en la actualidad dentro de la estructura del órgano ejecutivo del Distrito Federal.

Sobre el particular consideramos importante hacer algunas reflexiones:

1. Como regla que sigue nuestro sistema jurídico, en los diferentes niveles de gobierno se cuenta con este tipo de tribunales cuyo fin es conocer y resolver las controversias que se suscitan entre las administraciones públicas y los gobernados, quienes pueden mediante el juicio de nulidad solicitar que se declaren nulos los actos de autoridad.
2. Es conocido de todos que las funciones de dicho tribunal son de desde el punto de vista material de carácter jurisdiccional, no así formalmente, ya que estos tribunales se ubican dentro del Poder Ejecutivo, cuando por su propia naturaleza deberían pertenecer al ámbito del Poder Judicial; pues es absurdo que el primero se convierta en

juez y parte. Lo anterior, independientemente de que pudiese argumentarse de que son autónomos, pues esto no sucedió durante mucho tiempo en nuestro país ni con la Suprema Corte de Justicia, no obstante de ser la cabeza de un poder federal diferente.

Por ello, nos encontramos convencidos de que lo mejor es que dichas funciones sean formal y materialmente jurisdiccionales; motivo por el cual propondremos su inclusión dentro del Poder Judicial del Distrito Federal; y esa misma fórmula sugerimos que se aplique a los tribunales laborales en el Distrito Federal.

3.5.4. Los Órganos Autónomos del Distrito Federal.

Como es bien conocido, hasta hace relativamente poco tiempo, los órganos que cumplían funciones a la sociedad o el gobierno, se ubicaban dentro de la estructura de alguno de los tres poderes que tradicionalmente ejercen el poder público; principalmente dentro del Poder Ejecutivo, a través de lo que se denomina la administración pública.

Sin embargo, existen funciones que por su trascendencia, en la vida política del Estado, necesitan alejarse del ámbito de acción de los poderes establecidos, a fin de evitar injerencias en su actuar; todo ello sin constituir un nuevo poder. Es de esta manera que se crean los entes autónomos, en principio dentro de la esfera federal, a través de la Ley Fundamental y luego dentro del resto de niveles del Estado, por medio de las constituciones estatales.

Ahora bien, debemos señalar que la palabra autonomía proviene de las raíces griegas *autós* que significan *propio, en sí mismo*, y *nomos* que significa *ley* de lo que se infiere, se trata de la facultad de darse sus propias leyes. En ese sentido se puede hablar de diferentes tipos de autonomías, como son la técnica, financiera u orgánica, entre otras; sin embargo, no son éstos tipos de autonomías a las que nos referiremos en este apartado, pues los órganos que poseen éstas, forman parte de algún poder político, como ya hemos señalado; y aquí nos

referimos a la autonomía constitucional como antecedente de los órganos autónomos del Distrito Federal.

En ese orden de ideas, la autonomía constitucional se entiende como el poder que tienen determinadas instituciones con personalidad jurídica propia para emitir resoluciones de carácter jurídico, político y/o administrativo, en los términos que señala la Constitución Federal. Esa autonomía a la que hacemos referencia caracteriza a tres instituciones dentro del sistema jurídico mexicano, a saber:

1.- El Banco de México, cuya autonomía constitucional se fundamenta en el quinto párrafo del artículo 28 la Ley Fundamental en los siguientes términos:

El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración...

2.- El Instituto Federal Electoral, cuya autonomía se deriva del párrafo segundo, fracción tercera del artículo 41 constitucional que señala:

III.- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios...

3.- Finalmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuyo fundamento se da en el artículo 102, apartado B, tercer párrafo de la norma en cuestión, que a la letra dice:

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios.

Los tres órganos a los que hemos hecho referencia conforman dentro de nuestro sistema jurídico órganos constitucionales autónomos, y sus características se han filtrado a todos los ámbitos de gobierno del que no escapa el Distrito Federal. Así, es como dentro del Distrito Federal se reconocen tres órganos autónomos, cuya característica autónoma, sin embargo, no deriva de una norma constitucional, sino que proviene del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y que son motivo de los subsecuentes apartados.

3.5.4.1. El Instituto Electoral del Distrito Federal.

Con la reforma al artículo 122 Constitucional, a la cual ya hemos hecho referencia, se presentó para los ciudadanos de la capital la posibilidad de ejercer el derecho de elegir mediante voto universal, libre, directo y secreto a nuestras autoridades (Diputados a la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales); con lo que se sentaron las bases para establecer la legislación electoral en el Distrito Federal; la cual tiene como principios rectores del funcionamiento autónomo e independiente de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional, así como de sus decisiones a la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia de la función electoral.

Sin embargo, la consolidación de los procesos electorales por autoridades electorales propias del Distrito Federal no se dio de inicio, de tal suerte que el 6 de julio de 1997, fecha correspondiente a la primera elección tanto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como de Diputados a la Asamblea Legislativa, el proceso electoral recayó en los órganos federales en la materia; es decir, al Instituto Federal Electoral incumbió su organización y desarrollo, mientras que las impugnaciones se tramitaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pues en ese momento, el Distrito Federal no contaba con órganos electorales propios.

En diciembre de 1997 se reformó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en adición al Título Sexto, denominado "De las Autoridades Electorales Locales y los Partidos Políticos", se establecieron las bases para la integración, organización y funcionamiento tanto del Instituto Electoral del Distrito Federal, como de su Tribunal Electoral. A lo anterior, vino la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, del Código Electoral del Distrito Federal que entró en vigor el 6 de enero de 1999.

Es en ese mismo mes y año, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en uso de las facultades que le otorgó el Código en cita, conformó tanto al Instituto Electoral como al Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Según se desprende del artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la organización de las elecciones locales es una función Estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan la Asamblea Legislativa, los Partidos Políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la ley.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 52 del Código Electoral del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal es el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana. Como puede observarse, a través de este artículo se confirma la autonomía del Instituto, para la realización de las actividades electorales en el Distrito Federal y en términos del artículo 54 del código en cuestión, el Instituto Electoral del Distrito Federal se compone de un Consejo General, órganos ejecutivos y técnicos, un órgano desconcentrado en cada uno de los Distrito Electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal, órganos de vigilancia y mesas de casillas.

El Consejo General constituye su órgano superior de dirección y se integra por un Consejero Presidente, seis Consejeros Electorales y los representantes de los Partidos Políticos. El Consejero Presidente, así como los seis Consejeros Electorales, junto con tres Consejeros Electorales Suplentes, duran en su encargo 7 años y son designados por la Asamblea Legislativa de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios de la misma.

El Instituto Electoral del Distrito Federal se encarga de desarrollar programas la capacitación y educación cívica, el desarrollo de la vida democrática en la Ciudad de México, la geografía electoral, el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos, la promoción de los derechos político-electorales de los ciudadanos, mantener actualizado el padrón y lista de electores, la impresión de materiales electorales, la promoción del voto y la difusión de la cultura democrática, la autenticidad y efectividad del sufragio, a través del computo de

votos, la preparación y celebración periódica de manera pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo, Ejecutivo del Distrito Federal y de los Titulares de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de los procedimientos de participación ciudadana, la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados, Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales y la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Sin lugar a dudas, la autonomía a que hemos hecho referencia, constituye un gran avance en nuestro sistema electoral, pues permite al Instituto la ejecución de sus actividades sin injerencia de otros órganos, con lo que se evita se trastoquen los principios de legalidad, equidad, certeza y tolerancia que deben distinguir a los procesos electorales.

Es de destacar que el artículo 121 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que en las elecciones locales del Distrito Federal, sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional; principio contra el que nos manifestamos en contra, pues elimina cualquier posibilidad de constituir partidos políticos distritales, lo cual nos parece absurdo; pues no encontramos razón alguna por la que una de las poblaciones políticas más participativa del país no pueda organizarse en partidos políticos locales para el acceso al poder público; por el contrario, encontramos más argumentos a favor de que en las elecciones locales "...solamente deberían presentarse agrupaciones de electores y candidatos individuales..."¹⁰⁵, que podría recibir el apoyo de uno o más partidos políticos u organizaciones; por supuesto dentro de los parámetros que establezca la legislación electoral.

Por lo anterior, creemos que la existencia de políticos locales e incluso candidaturas independientes, es un punto indispensable de la agenda para la reforma política al Distrito Federal.

¹⁰⁵ BORJA, Jordi y Manuel Castells, op. cit, p. 295.

3.5.4.1.1. La Participación Ciudadana.

Como ya señalamos, una de las obligaciones del Instituto Electoral del Distrito Federal lo constituye la promoción, organización y celebración de los procedimientos de participación ciudadana.

En ese sentido, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 21 de diciembre de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en vigor a partir del 22 de diciembre de 1998, es la norma jurídica que regula los sistemas de democracia semidirecta en la entidad política, así como aquellos instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México.

Para tales efectos, se prevé los siguientes instrumentos de participación ciudadana que son:

1. Plebiscito;
2. Referéndum;
3. Iniciativa Popular;
4. Consulta vecinal;
5. Colaboración Vecinal;
6. Unidades de Quejas y Denuncias;
7. Difusión Pública;
8. Audiencia Pública; y
9. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Los primeros dos instrumentos (Plebiscito y Referéndum), son instituciones políticas en las cuales mediante el sufragio, los pueblos organizados participan en el proceso del poder.

El plebiscito es entendido en el artículo 13 del ordenamiento en estudio como el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Según se desprende del ordenamiento en estudio, el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, pueden solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito. Ese uno por ciento de ciudadanos inscritos en el padrón implican 63,657 ciudadanos, pues el padrón se compone actualmente de 6'365,733; de la cual 3'009,787 son hombres y 3'355,946 son mujeres.¹⁰⁶

La solicitud a plebiscito se hace por medio de un documento donde conste:

- a) El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito;
- b) La exposición de los motivos y razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Distrito Federal y las razones por las cuales se considera que debe someterse a plebiscito; y
- c) Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes; cuyo cotejo realice el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Se encuentran excluidos de este procedimiento los actos o decisiones relativos a materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos del Distrito Federal, régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, y los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables.

En el acto plebiscitario debe manifestarse en forma clara y precisa, para los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido, la fecha en que debe realizarse la votación y la pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresan su aprobación o rechazo. No se pueden realizar plebiscitos en el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión y sólo puede haber lugar a un plebiscito por año.

¹⁰⁶ Vid. La Base de Datos Con los Resultados de las Elecciones Locales de 2000, en <http://www.iedf.gob.mx>.

Los resultados del plebiscito tienen un carácter vinculatorio para el Jefe de Gobierno cuando una de las opciones logre la mayoría de la votación de cuando menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal. El Instituto Electoral del Distrito Federal es el encargado de llevar a cabo el plebiscito y hacer la declaratoria de sus efectos.

Al respecto, algunos autores se han manifestado por flexibilizar la regulación plebiscitaria por lo menos en dos aspectos: "disminuir el porcentaje de ciudadanos del padrón que pueden solicitarlo, por ejemplo al 0.5%, así como permitir la realización de más de un plebiscito por año y durante el proceso electoral",¹⁰⁷ es nuestro sentir que las propuestas hechas en este sentido son procedentes por cuanto hace a la disminución del porcentaje de ciudadanos que pueden solicitar se lleve a cabo un plebiscito; sin embargo, estamos en desacuerdo en que si pueda celebrarse en el año electoral, pues la práctica ha demostrado que su uso puede ser fuertemente populista.

Por su parte, el referéndum, es una figura jurídica de orden político que tiene su origen en Cartago, y proviene del latín *referere*, que significa referir, este acto de referir, recae sobre las disposiciones legales. En la ley que se analiza, el referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de su competencia.

Es facultad exclusiva de la Asamblea decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación de un proyecto; pero podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa; y el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deben anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector.

¹⁰⁷ BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, La Reforma Política Electoral del Distrito Federal, publicado en la obra Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, colección Sinergia, México, 2001, p. 119.

La solicitud de referéndum debe contener según artículo 28 del ordenamiento en estudio por lo menos:

I. La indicación precisa de la ley o, en su caso, de él o los artículos que se proponen someter a referéndum;

II. Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía previo a la decisión del órgano legislativo; y

III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, firma y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

De igual manera que el plebiscito, el referéndum no puede realizarse sobre leyes o artículos que traten sobre las materias tributarias o fiscales, 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 de la función judicial del Distrito Federal, y de igual forma, no puede realizarse referéndum en el año de elecciones de representantes populares.

Contrario a lo que señalamos sobre el plebiscito, los resultados del referéndum no tienen carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos sólo sirven como elementos de valoración. Esto último, desde nuestro punto de vista, le da un aspecto inservible al referéndum, pues más parece una forma de sondeo, que de participación ciudadana; en este mismo sentido se ha manifestado Pablo Javier Becerra Chávez.¹⁰⁸

Para analizar estos dos primeros instrumentos de participación ciudadana, debemos comenzar por señalar que existe una gran problemática de representatividad política en nuestro pueblo, mucha de la cual involucra temas tan variados como el costo de las elecciones, las campañas políticas y su publicidad en los medios de comunicación, la crisis de la representatividad política, el

¹⁰⁸ Además del carácter vinculatorio, Becerra Chávez sostiene que debe disminuir el porcentaje de población que lo solicita a un 0.5% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Vid. BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, op. cit., p. 120.

populismo, así como el abstencionismo electoral, entre otros, a los que se han referido importantes autores y queda de ejemplo el proceso electoral de julio de 2003.¹⁰⁹ Así, se ha considerado al sistema de democracia representativa o indirecta como un sistema incapaz de traducir las exigencias del pueblo; por lo que como antídoto a dichas problemáticas, se han buscado el acceso a medios de democracia semidirecta, donde confluyan las acciones de gobierno con el apoyo y participación ciudadana.

Ahora bien, es de considerar que en toda acción de gobierno, la responsabilidad obliga a ejecutar acciones que resultan impopulares ya sea para toda la población o para un sector; ejemplo del primer supuesto lo es el cobro de impuestos o la imposición de los mismos; mientras que de los segundos se pueden producir en el ámbito político como es: la repartición de recursos, o en el ámbito de supra a subordinación, el establecer leyes o adoptar políticas que benefician a un sector social y perjudiquen a otro. Al final siempre existe "alguien" a quien el gobierno no benefició, causó un daño o anuló algún beneficio.

Con la democracia semidirecta o mixta el político gobernante busca el consenso de una acción que derivado de las circunstancias pudiese traer el descontento social y como consecuencia produce dos escenarios: el primero, donde el apoyo justificaría o no la realización de un acto, con lo que se busca trabajar de manera coordinada con la sociedad para satisfacer sus necesidades; mas, como ya dijimos seguro habrá un sector (minoritario, tal vez) que considere que se debió realizar lo contrario a lo que la mayoría apoyó (o por lo menos la mayoría que participó en el medio de democracia semidirecta de que se trate); el segundo escenario, sería que ante lo impopular de una acción, el gobernante toma la postura de un Pilatos al "lavarse las manos" de su acción, frente a la voluntad popular que se manifestó.

¹⁰⁹ Vid La Base de Datos Con los Resultados de las Elecciones Locales de 2000, op. cit., donde de 58,782,737 posibles votantes, sólo 37,601,618 votos fueron emitidos, lo que da un porcentaje de 64.0%, de participación del total de los ciudadanos que solicitaron su inscripción al padrón electoral y contaban con credencial de elector.

Importantes académicos y tratadistas, se han manifestado en contra de la democracia semidirecta, tal es el caso de Fernando Escalante Gonzalbo quien considera que: "Incluso en sus formas moderadas, la idea de democracia participativa implica que la representación tal como existe es insuficiente o que no es democrática; en el modo que la emplean nuestros políticos, es básicamente apoyo para una retórica de la protesta, dirigida a una sociedad que es ajena a la práctica cotidiana de la política, que no ésta representada, una sociedad que sólo *padece* la administración".¹¹⁰ Aunque la crítica es dura, dicho autor reconoce que la organización de un referéndum puede ser útil en "contadas y raras ocasiones", sin que se use de manera cotidiana.¹¹¹

Nosotros consideramos que la participación de la ciudadanía en estos instrumentos (el plebiscito y el referéndum) es necesaria, y que si bien los gobernantes suelen utilizarlos de manera política con fines electorales y presencia en medios de comunicación, el mal resulta menos a larga; pues la participación y el conocimiento de la ciudadanía en la problemática de la ciudad, generará una sociedad comprometida, solidaria y crítica a la que cada vez más deberá convencerse con programas de gobierno para obtener su apoyo.

Otro instrumento de democracia semidirecta previsto por la citada ley es la iniciativa popular, mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal pueden presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes en las materias de su competencia; no obstante, las siguientes materias no son objeto de iniciativa popular: tributarias o fiscales, así como de egresos del Distrito Federal; el régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; la regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda y la regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal.

¹¹⁰ ESCALANTE GONZALBO, Fernando, El Problema de la Participación Ciudadana, artículo publicado en la obra Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, colección Sinergia, México, 2001, p. 61.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 63-64.

Una vez presentada la iniciativa popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, ésta la debe dar a conocer al Pleno y turnarla a una comisión especial, integrada por los diputados miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, misma que debe verificar los requisitos de procedibilidad.

Es admitida, por la Asamblea Legislativa, una iniciativa popular para su estudio y dictamen cuando quede fehacientemente comprobado, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes que la misma se encuentra apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal, de cuyo cotejo se encarga el Instituto Electoral del Distrito Federal; además, conste por escrito dirigido a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, donde se especifique que se trata de una iniciativa popular; sobre materias que sean de la competencia legislativa de la misma; cuente con exposición de motivos, articulado y cumpla con los principios básicos de técnica jurídica y los ciudadanos promoventes de la iniciativa hayan nombrado a un representante para ser informado por la Asamblea del proceso de aceptación o rechazo de la misma.

La comisión especial de que se habló con anterioridad debe decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación y una vez hecha la admisión, la somete al proceso legislativo que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

Al respecto queremos destacar que la iniciativa popular es uno de los medios que mejor demuestra la participación política de la ciudadanía de manera inteligente, pues radica en una propuesta contundente de parte de un grupo de ciudadanos preocupados por un aspecto específico de la organización de la ciudad; sin embargo, como señala Becerra Chávez, creemos que debe disminuir el porcentaje de población establecido para su presentación del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal a un 0.5% de

ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral,¹¹² pues con ello se facilitaría el acceso a este tipo de instrumentos.

El siguiente instrumento de participación ciudadana en análisis corresponde a la consulta vecinal, a través del cual los vecinos de las demarcaciones territoriales pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan. Instrumento que puede ampliarse a la participación de los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, de una o varias colonias, así como a los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados y comités vecinales de una o varias colonias.

La consulta se lleva a cabo de manera directa por medio de cualquier medio que permita conocer el sentir de un sector social; mas estos resultados no tendrán carácter vinculatorio y sólo serán elementos de juicio para el ejercicio de las atribuciones del convocante.

Creemos firmemente que esta última condición a que hemos hecho referencia del instrumento en cuestión debe cambiar, para convertirse en vinculante, pues de lo contrario pierde importancia este instrumento; y en poco se diferenciaría de la audiencia pública. Con ello cada acto sometido a consulta tendría un carácter vinculante; por lo que no todos los actos de gobierno pueden ni deben ser sometidos a consulta, tal y como sucedería con la designación de un funcionario del equipo de gobierno; sin embargo, si puede aplicarse para aquellos actos de gobierno dónde pueda existir conflicto con los intereses de la ciudadanía de una demarcación territorial o un sector de ella.

En tanto que la colaboración vecinal es el accionar conjunto de los miembros de la comunidad y la demarcación territorial para la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, donde aportan para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal. Queda a la Delegación resolver sobre la procedencia de la misma y los recursos para

¹¹² Vid. BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, op. cit., p. 120.

coadyuvar en la ejecución de los actos que se realicen mediante este mecanismo de participación, en un plazo no mayor de 30 días naturales.

Es de destacar este mecanismo, por constituir, desde nuestro punto de vista, el que de mejor manera hace participe a la sociedad en la corresponsabilidad de las necesidades locales. Consideramos que la mejor manera para implementar este medio de participación ciudadana, es a través de sectores de la población bien identificados; así, por ejemplo: el sector de los jóvenes resultará más participativo en labores relacionadas con el acondicionamiento de espacios deportivos, en tanto que el de los adultos con las mejoras a calles y banquetas. La perfecta identificación de la necesidad local con la del grupo social a beneficiar, proyectará de mejor manera los resultados a obtener.

No podemos dejar de mencionar que la ley en estudio contempla la existencia de unidades de quejas y denuncias para que los habitantes hagan uso de ellas contra la deficiencia en la prestación de servicios públicos y la irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de las Delegaciones, para que de esta manera se conozcan los problemas que dicho órgano enfrenta y puedan subsanarse las posibles deficiencias o irregularidades, sin demérito de los procedimientos que pudieran iniciarse ante la Procuraduría Social del Distrito Federal y la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal para subsanar las violaciones a los derechos de los ciudadanos y establecer las causas de responsabilidad correspondientes, según sea el caso.

Las unidades de quejas y denuncias, se convierten en el medio de defensa de la población de un demarcación territorial, ante los abusos, maltratos y corrupción de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos; no obstante lo anterior, las condiciones que han marcado a la burocracia de la capital, hacen difícil la destitución de algunos malos funcionarios amparados en clientelismos y caudillismos. Por lo anterior, resulta indispensable el seguimiento de las quejas y denuncias; sin caer en las ya famosas "cacerías de brujas".

A continuación nos referiremos a la audiencia pública que es el mecanismo por el cual los vecinos en el Distrito Federal proponen a la Delegación, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos y reciben información relacionada con determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial; es decir, se trata de un acto de mayor cercanía entre el órgano local de gobierno y sus gobernados. Pero, la resolución de las necesidades planteadas, recae en el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, quien de ninguna manera se encuentra obligado a satisfacerlas.

Como señalamos con anterioridad, es indispensable que se determine con claridad la diferencia entre la audiencia pública y la consulta vecinal, pues si bien entendemos que en la audiencia cada ciudadano u organización social se acerca al Jefe Delegacional para plantear su problemática, mientras que la consulta vecinal es el órgano de gobierno quien se acerca a la población para ver su opinión sobre la solución a una problemática concreta; el hecho de que ésta última no sea vinculante, hace que en la práctica y los resultados su significación sea la misma.

Para finalizar con estos instrumentos en análisis, diremos que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, contempla la obligación de los delegados de realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tiene interés. En realidad, éste no es una medio de participación ciudadana, pues de lo anterior no se desprende participación alguna de la ciudadanía. Constituye una obligación lógica de los Jefes Delegacionales; que desde nuestro punto de vista no debería estar contemplada en la ley en estudio.

Consideramos importante hacer referencia del Título Cuarto de la ley en cuestión, denominado "De la Representación Vecinal", donde se establece la existencia de órganos de representación ciudadana denominados "Comités Vecinales" que tienen como función principal relacionar a los habitantes del

entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles y cualquier otro que sea competencia de éstos.

Para conformar estos órganos se exige: ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos; residir en la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional correspondiente cuando menos un año antes de la elección; no haber sido condenado por delito doloso y no desempeñar ni haber desempeñado ningún cargo público por seis meses anteriores a la fecha de la elección. Se eligen cada tres años el primer domingo del mes de julio, e inician sus funciones el primer lunes del mes de agosto y los cargos son honoríficos.

Cada Comité Vecinal se compone de 7 a 15 ciudadanos, lo que depende del número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en el área vecinal, a través del sistema de elección de voto universal, libre, secreto y directo que se haga sobre planillas integradas por el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal. La organización de dichas elecciones recae en dicho instituto.

Con el propósito de que exista una representación del total de las planillas vecinales en los comités, su integración se realiza de manera proporcional bajo los principios de cociente natural y resto mayor; es decir, que del total de la votación emitida obtenida en la circunscripción vecinal se obtiene una votación efectiva, misma que se divide entre el número de cargos a asignar, cuyo resultado conocemos como cociente natural; una vez obtenido el cociente natural, éste se aplicará a la votación efectiva de cada planilla participante para determinar el número de integrantes por planilla a asignar al Comité Vecinal; a cada planilla se le asignarán tantos cargos como número de veces contenga su votación al cociente natural; en caso de que no se asignen todos los cargos, se utilizara el

principio de resto mayor, es decir, el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada planilla participante.

Las planillas se identifican solamente por número y éste corresponde al orden en que son inscritas. Los partidos políticos y funcionarios del Gobierno del Distrito Federal están excluidos de participar en el proceso de integración de los Comités Vecinales.

Cabe decir que uno de los problemas que enfrentaron las elecciones de 2 de julio de 2000 para la elección de Comités Vecinales fue el hecho de que los partidos políticos no respetaron ésta última obligación que se trata, pues, la mayoría de las planillas que participaron en las elecciones se conformaban por cuadros de los partidos políticos u organizaciones sociales vinculadas con ellos, las cuales recibieron apoyo económico y utilizaron sus colores como propaganda.

Los Comités Vecinales se encargan entre otras cosas de:

Representar los intereses de los vecinos de su colonia; conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su área vecinal; dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su área vecinal ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial; convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional; desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para fortalecer su papel como instancia de representación vecinal; promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno; organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para su comunidad; desarrollar acciones de información, capacitación y educación que promuevan la participación ciudadana; realizarán consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año; dichos resultados le son vinculatorios.

Los Comités funcionan colegiadamente, ya sea en Pleno o mediante Comisiones, donde las decisiones se toman por el voto de la mayoría del Pleno sin que el Coordinador del mismo pueda tener voto de calidad.

Los miembros del Comité pueden ser removidos por:

Faltar sin causa justificada a más de tres sesiones consecutivas del Pleno o de las Comisiones a las que pertenezcan; obtener o pretender obtener lucro por las gestiones que realicen en el ejercicio de sus funciones; incumplir con las funciones que le correspondan; y dejar de cumplir con cualquiera de los requisitos que para ser miembro del comité establece la ley.

Además, pueden realizar reuniones periódicas de trabajo con otros Comités Vecinales cuando lo convengan los mismos o las autoridades del órgano político administrativo de la demarcación territorial. Cuando así suceda, cada uno de los Comités debe informar a los habitantes de la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional a la que representan el estado de la problemática, las acciones emprendidas y los acuerdos tomados con el fin de que esas acciones también puedan ser evaluadas de manera colectivas por los vecinos.

Grandes críticas recibieron los Comités Vecinales por parte de los observadores al proceso electoral, pues en general poca fue la participación ciudadana para la conformación de los mismos, lo que lleva a plantearse si realmente constituyen un órgano de verdadera representatividad.

Con muy honrosas excepciones, los Comités Vecinales son considerados inservibles; resulta muy difícil proponer cambios a los mismos, pues si bien es cierto que en países como los Estados Unidos de América, este tipo de organizaciones cuentan con recursos públicos y privados,¹¹³ en nuestras circunstancias esto podría traer como consecuencia que se constituyan nuevos cotos de poder que en nada ayudan a los fines participativos de la sociedad. Por otro lado, tampoco podríamos considerar el desaparecer esta figura, pues no ha logrado su máximo esplendor, motivo por el cual creemos que lo correspondiente es fomentar en la ciudadanía el acercamiento a esta institución para mejorarla,

¹¹³ Vid. UNITED STATES GOVERNMENT PRINTING OFFICE, District of Columbia self-government and governmental Reorganization Act (District of Columbia Home Rule Act), United States Statutes at Large, Laws and Concurrent Resolutions Enacted During the First Session of the ninety-third Congress of the United States of America, 1973 and Reorganization Plans and Proclamations, volume 87 in one part, E.U.A., 1974

adecuarla y exigir de sus miembros se comprometan con intereses vecinales y no con los propios.

Ahora bien para concluir el presente capítulo, consideramos pertinente proponer que dentro del sistema de participación ciudadana se adopte el sistema de revocación del mandato, a través del cual un funcionario público se somete por votación libre, directa y secreta a la decisión del pueblo para continuar y concluir el encargo de sus funciones o dar paso a un nuevo servidor público de lección popular.

Creemos que lo anterior constituiría un sano ejercicio en el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los titulares de la demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal; siempre que para el caso de estos últimos, se aceptase nuestra propuesta de extender su duración en el cargo a 6 años.

Los sistemas de democracia semidirectos y las formas de participación ciudadana previstos por la ley en cuestión, pueden ser criticados fuertemente como formulas que no siempre garantizan el ejercicio democrático de las sociedades; mas, constituyen una opción más en el ejercicio político, que a veces resultará y otras tantas no; que generará gastos, molestias e incluso habrá quienes opinen que constituyen un pérdida de tiempo y recursos. No obstante, la democracia no tiene como finalidad garantizar la felicidad de las personas en la sociedad sino satisfacer su necesidad de ser partícipes de las decisiones políticas que le afectan y afectarán a sus descendientes cuando éstos ya no se encuentren, y eso implica la posibilidad de equivocarse, pero también de aprender de los errores.

3.5.4.2. El Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Según se desprende del artículo 128 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en materia electoral; de entre las que destacan:

Las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votados; las impugnaciones en los procesos de plebiscito; los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores; y la determinación e imposición de sanciones en la materia.

Es de destacar que el tribunal en cuestión puede sentar a través de sus resoluciones jurisprudencia; por ello, es que si bien consideramos trascendentes sus labores electorales, nos manifestamos en contra de su facultad en materia laboral, o sea, para resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores; pues excede, desde nuestro punto de vista, de su competencia por materia que es la razón de su existencia. En ese sentido, creemos que deben ser tribunales laborales los que deban resolver al respecto; pues por principio jurídico no se puede ser juez y parte; además de que con ello, se haría congruente la creación de tribunales especializados por materia.

Ahora bien, el artículo 224 del Código Electoral del Distrito Federal, dispone que el Tribunal Electoral del Distrito Federal funciona en forma permanente en Pleno y se integra por cinco magistrados y cuatro supernumerarios, los cuales son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a la Asamblea Legislativa a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Con esas bases, fue que para la integración de los primeros magistrados, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sometió a la consideración de la Asamblea las propuestas de 24 candidatos, dentro de los que se elegirían a los cinco numerarios y los cuatro supernumerarios.

De esta manera, el 15 de enero de 1999, en sesión extraordinaria y por unanimidad, la Asamblea Legislativa designó como Magistrados Numerarios a: Raciel Garrido Maldonado (Presidente), Estuardo Mario Bermúdez Molina; Juan Martínez Veloz; Hermilo Herrejón Silva; Rodolfo Terrazas Salgado y como

Magistrados Supernumerarios a: Pedro Rivas Monroy; David Vega Vera; Carlos César Cárdenas Márquez y Anastasio Cortés Galindo; más por presentarse la declinación al cargo del segundo de los supernumerarios; la Asamblea nombró, el 24 de febrero de ese año, a María del Pilar Hernández Martínez. Los magistrados a los que hemos hecho referencia ejercen su encargo por un período de ocho años improrrogables.

Para poder ser Magistrado es necesario:

1.- Ser mexicano por nacimiento y ciudadano del Distrito Federal en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles:

2.- Estar inscrito en el Registro de Electores del Distrito Federal y contar con credencial para votar con fotografía;

3.- Haberse distinguido por contar con conocimientos suficientes de derecho electoral;

4.- Haber residido en el Distrito Federal durante los últimos tres años;

5.- No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de dirección de un Partido Político, en los últimos cinco años inmediatos anteriores a la designación.

6.- No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular o haberlo ocupado por alguna otra circunstancia en los últimos cinco años anteriores a la designación.

Finalmente queremos señalar que es notable la existencia de órganos especializado, como el que nos ocupa, dentro del sistema jurídico nacional; sin embargo, creemos que dicho tribunal debe formar parte del que esperamos sea el Poder Judicial del Distrito Federal, es decir, que su ubicación sea parte junto con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal del poder encargado de decir derecho en el Distrito Federal y diferenciados por materia y con plena autonomía en sus resoluciones.

3.5.4.3. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Como es bien sabido de todos en 1992 se creó en nuestro orden jurídico la figura de los "organismos de protección de los derechos humanos", a partir de la adicción del apartado B al artículo 102 constitucional. Dicho apartado establece, entre otras cosas, en su primer párrafo lo siguiente:

... B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano ...

Como podemos observar, la disposición en comento faculta de manera expresa al Congreso de la Unión y a las legislaturas de las entidades federativas, pero no a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; esto es entendible si atendemos a que al momento de la reforma constitucional de dicho precepto, los Poderes Federales ejercían las funciones locales en el Distrito Federal. Sin embargo, deja de serlo a la luz de la reforma constitucional de 1996; por ello, es que consideramos indispensable reformar este y otros artículos cuya interpretación actual da el carácter de entidad federativa al Distrito Federal; pues como ya establecimos con anterioridad, el Distrito Federal no participa de dicha naturaleza. Lo anterior, en atención a que de no incluirse de manera expresa a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal vuelve incongruente a nuestra Carta Magna.

Ahora bien, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal comenzó a funcionar a partir del 1 de octubre de 1993 y la ley que rige su funcionamiento es la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993, la cual en su artículo segundo sostiene que la Comisión es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, y combate toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

Es facultad de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o Comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

La Comisión se encuentra presidida por un funcionario denominado Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual dura en su encargo cuatro años pudiendo ser ratificado para un segundo y último periodo. Es nombrado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través del voto de las dos terceras partes de sus miembros, de entre las propuestas de las más destacadas organizaciones de la sociedad civil, asociaciones y colegios distinguidos por la promoción y defensa de los derechos humanos, así como de las entidades o personalidades que estime convenientes la propia Asamblea.

Para ser Presidente de la Comisión se deben reunir los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día de su nombramiento;

III.- Poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos y del marco normativo vigente para el Distrito Federal en esta materia;

IV. Gozar de buena reputación, probidad, capacidad y reconocido prestigio público, además de no haber sido condenado por delito intencional o doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V. No haber desempeñado cargo alguno en los órganos de impartición de justicia o en la administración pública local o federal durante los últimos dos años anteriores al día de su designación.

Ahora bien, según se desprende de los artículos 15, 16 y 17 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Comisión, para desarrollar sus funciones cuenta con órganos y áreas de apoyo; los primeros son: la Presidencia, el Consejo, las Visitadurías y la Secretaría Técnica del Consejo; mientras que los segundos son: las Direcciones Generales, las Coordinaciones, la Contraloría Interna y todas aquellas que sean necesarias para el apoyo a los órganos de la Comisión.

Con base en lo anterior señalaremos las características de los órganos más importantes de la Comisión; así, el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal al frente del cual está el Presidente de la Comisión, se integra por diez ciudadanos que gozan de reconocido prestigio dentro de la sociedad por su labor en la promoción, estudio o difusión de los derechos humanos. El cargo de miembro del Consejo tiene un carácter honorario, con excepción del de su Presidente y son nombrados por la Asamblea Legislativa.

Dicho Consejo se encarga de establecer los lineamientos generales para las actividades de la Comisión; aprobar las demás normas internas de la Comisión; conocer y opinar sobre el informe del Presidente; aprobar el proyecto de presupuesto de egresos para la Comisión; entre otras.

Los visitadores generales son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y están encargados de recibir, admitir o rechazar las quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por los afectados; iniciar de oficio, discrecionalmente la investigación de las denuncias que aparezcan en los medios de comunicación social y que sean de su competencia; efectuar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los derechos humanos y realizar las investigaciones y estudios

necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo que se someterán al Presidente de la Comisión.

De esta manera, la Comisión de Derecho Humanos del Distrito Federal se integra como un órgano autónomo, responsable de la denuncia sobre las violaciones a los derechos humanos. Materia que se inserta en nuestra sociedad como piedra angular del Estado de Derecho y principio indispensable de la democracia.

Finalmente, creemos conveniente señalar lo indispensable que resulta la creación de una Constitución del Distrito Federal donde se inserte tanto a la Comisión de Derechos Humanos como al Instituto Electoral ambos del Distrito Federal, como órganos constitucionales autónomos a fin de dar congruencia a la autonomía que en el ámbito federal dio origen a los órganos análogos.

3.6. El Ámbito Local.

En la Base Tercera del tan mencionado artículo 122 constitucional, se sientan las bases que tenían que observarse en la elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal respecto a la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, y es ahí, donde se contempla la existencia de órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

En ese orden de ideas, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala en su artículo 11 que el gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por la unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas, a través de un órgano político-administrativo denominado genéricamente Delegación y que esta bajo el mando de un titular al que se le denominará Jefe Delegacional.

Asimismo, dicho ordenamiento en su numeral 87 menciona, entre otras cosas que la Administración Pública será centralizada, desconcentrada y

paraestatal, la cual se distribuye los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal y agrega que la Administración Pública Centralizada la integran la Jefatura de Gobierno del Distrito, la cual contará con órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

En ese orden de ideas, las demarcaciones territoriales no son otra cosa que el ámbito territorial en que se divide el Distrito Federal para el ejercicio de acciones jurídicas, políticas y administrativas de los gobiernos locales. Sin embargo, las cosas no son tan simples, pues el carácter de órganos políticos administrativos a que hace referencia la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, deja a éstos en el limbo jurídico como se demostrará más adelante.

Ahora bien, el texto de la fracción II, de la Base Tercera del artículo 122 de nuestra Norma Suprema, relativo a la organización de la Administración Pública en el Distrito Federal, dice:

II. Establecerá los órganos político-administrativo 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.

Sobre dicho texto, es de destacar lo que señala Ignacio Marván Laborde al remarcar que en él, no se impone ninguna condicionante sobre la naturaleza jurídica de las demarcaciones ni de los órganos político-administrativos; además de que el párrafo tercero de la misma fracción tampoco impone condiciones en cuanto a la integración de los órganos político administrativos ni a su funcionamiento o competencia, pues realiza un señalamiento en plural al referir

"los titulares", lo que da margen a la interpretación del precepto constitucional, con lo que queda al Estatuto de Gobierno la posibilidad de incluir órganos de gobierno de carácter colegiado.¹¹⁴

Lo anterior ha llevado a la discusión sobre la composición unipersonal del órgano de gobierno delegacional, pues no existen contrapeso al poder ejercido por el mismo; motivo por el cual, bien cabe la posibilidad de considerar una forma de organización colegiada en cada gobierno de las demarcaciones territoriales, donde se elija por votación directa a un grupo de ciudadanos de la demarcación encargados de ejercitar el control administrativos de la misma; y dentro del cual se elija un funcionario (delegado) que deberá ejecutar las determinaciones colegiadas.

Al igual que todos los cargos de elección popular en nuestro país, los Jefes Delegacionales deben cumplir con ciertos requisitos para poder aspirar al cargo, mismos que se encuentran establecidos en el artículo 105 del Estatuto de Gobierno y que son: ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, tener por lo menos veinticinco años el día de la elección, ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediata anterior al día de la elección, o vecino de él con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, así como cumplir los requisitos establecidos en las fracciones IV a IX del artículo 53 del propio Estatuto.

Esta última obligación remite al Capítulo Segundo del ordenamiento en cuestión, en la sección I relativa a la elección y remoción del Jefe de Gobierno y de manera concreta, se refiere a los requisitos que este funcionario debe cumplir para ocupar su cargo; fracciones que para mayor referencia a continuación se transcriben:

...

¹¹⁴ MARVÁN LABORDE, Ignacio, *La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal*, en la revista *Cuestiones Constitucionales*, número 4, enero-junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, p. 63.

IV. No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación;

V. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección;

VI. No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;

VII. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

VIII. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

IX. No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los Jefes Delegacionales duran tres años en su encargo y se eligen en la misma fecha en que se realiza la elección de los Diputados a la Asamblea Legislativa, a través del voto universal, libre, secreto y directo. Destaca la posibilidad de reelección de los funcionarios en análisis, cuando se deje un periodo por lo menos de descanso entre cada ejercicio.

Otro aspecto importante de analizar en torno a la figura del Jefe Delegacional es el relativo a sus ausencias, en virtud de que por disposición legal, cuando éstas son por más de quince días y no más de noventa días, deben ser

autorizadas por el Jefe de Gobierno, disposición que nos parece totalmente inconveniente, pues si de antemano sabemos que los Jefes Delegacionales son funcionarios electos a un Gobierno Local, entonces debemos presumir que las delegaciones son un nivel de gobierno distinto al gobierno del Distrito Federal, razón por la cual es un absurdo jurídico que el permiso para sus ausencias, en el caso que nos ocupa, sean autorizadas por el órgano ejecutivo del Distrito Federal. Lo anterior en la inteligencia de que el órgano que representa de mejor manera a la sociedad en su composición es el legislativo; luego entonces, consideramos que la autorización debe ser emitida por la Asamblea Legislativa como sucede cuando los casos de ausencia son por un periodo mayor a noventa días. Aunque quizás por la temporalidad podría establecerse un procedimiento más expedito, para esos casos, como que la autorización podrá ser otorgada por un órgano interno de la propia Asamblea.

Por otro lado; en lo que se refiere al primer supuesto (ausencias temporales), nos parece conveniente se señale en la Ley Orgánica de la Administración pública del Distrito Federal; o bien, una vez que se lleve a cabo la reforma política del Distrito Federal donde se defina su naturaleza jurídica y le asigne mayor autonomía, en la Ley Orgánica de las Demarcaciones Territoriales, el funcionario que debe suplir de las ausencias del Jefe Delegacional; en la inteligencia de que cuando éstas sean por más tiempo, sea la Asamblea Legislativa quien determine la forma de suplirlo, y en caso de que esta ausencia se vuelva permanente deben establecerse los supuestos de su sustitución, incluyendo aquel en el que deba hacerse una nueva elección para concluir el cargo.

Desde nuestro punto de vista, otro absurdo jurídico que se encuentra en la normatividad que rige la actuación de los Jefes Delegacionales, es el relativo a su destitución, toda vez que aún y cuando la elección de los Jefes Delegaciones recae en la población de cada demarcación territorial en los términos previstos por el numeral 122 en su Base Tercera, se prevé en las fracciones XXVII, XXVIII y XXIX del artículo 42 y 108 del Estatuto de Gobierno; la remoción de los mismos se puede dar a solicitud del Jefe de Gobierno o de por lo menos un tercio de los

integrantes de los diputados de la Asamblea Legislativa. La decisión de remover a los Jefes Delegacionales recae en dicha Asamblea, quien la puede ejercer a través del voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la legislatura y podrá llevarla a cabo por cualquiera de las causas graves que establece el propio artículo 108, mismas que a continuación transcribimos:

Artículo 108.- Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación sobre responsabilidades aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados, podrá remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves siguientes:

I. Por violaciones sistemáticas a la Constitución, al presente Estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal;

II. Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la Entidad;

IV. Por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios, durante el tiempo que dure su encargo, excepto las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas;

V. Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal;

VI. Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales Federales o del Distrito Federal;

VII. Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y

VIII. Por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión.

Estas disposiciones nos parecen inconvenientes y de manera radical deben desaparecer del Estatuto de Gobierno, pues no se entiende un sistema jurídico en el cual el control político se imponga sobre el control constitucional; toda vez que en el caso en cuestión, dicho control es discrecional y se basa en razones políticas y de oportunidad; no sobre razones jurídicas. Por ello resulta determinante cambiar los sistemas de control político por los jurídicos establecidos en nuestra Constitución.¹¹⁵ Lo anterior, en el entendido de que dentro de nuestro sistema constitucional existen los procedimientos jurídicos suficientes para resolver toda problemática que se pueda presentar entre el gobierno del Distrito Federal y los gobiernos locales de las demarcaciones territoriales.

Tan es así, que las violaciones sistemáticas a la Constitución, al Estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal, así como a cualquier otra norma jurídica, por parte de los titulares de los órganos político-administrativos en contra de los particulares, puede ser impugnada ante los tribunales federales de conformidad por lo previsto en los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución Política, así como por su ley reglamentaria, lo que garantiza que los Jefes Delegacionales acaten el principio de juridicidad *in genere* a que se encuentra sujeto todo servidor público, so pena de ser sancionado conforme a la ley.

Por otro lado, si dichas violaciones sistemáticas traen como consecuencia conflictos respecto de la competencia de facultades entre los órganos político administrativos y el Gobierno del Distrito Federal, alguna entidad federativa o la federación, ésta debe resolverse a través del artículo 105 constitucional, como más adelante propondremos.

A mayor abundamiento, el incumplimiento reiterado y sistemático de las resoluciones que emitan los órganos jurisdiccionales federales o del Distrito Federal, darían lugar a supuestos de responsabilidad que se contemplan en las leyes respectivas.

¹¹⁵ Al respecto, Vid. HUERTA OCHOA, Carla, Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, pp. 99-120.

Finalmente, por cuanto hace a la obligación de los Delegados, de no desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios, durante el tiempo que dure su encargo, con excepción de las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas, dicho supuesto, actualmente está contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los artículos 2 y 47, fracción XI, y que en términos del artículo 108 constitucional, involucran a los funcionarios del Distrito Federal; aunque cabe aclarar que, según nuestro criterio, esto tampoco es muy conveniente, pues creemos que debe ser en una Constitución Distrital donde se precisen los efectos de sus responsabilidades y no la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como ya señalamos. De cualquier manera, sólo podemos considerar a dichos funcionarios como responsables en términos de la norma jurídica en cuestión y no propiciar que un funcionario electo por decisión popular sea removido unilateralmente por su superior jerárquico bajo este supuesto.

En ese entendido, queda claro que ningún supuesto debe considerarse para la remoción de los Jefes Delegacionales, aún y cuando éstos realicen actos o incurran en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal o el orden público en el mismo; o afecten las relaciones entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con los Poderes Federales, pues de ser considerada nuestra propuesta de adicionar al artículo 105 constitucional las fracciones que se proponen en el presente trabajo, se verá lo insustancial de los preceptos establecidos.

Ahora bien, el Estatuto en análisis establece que la resolución que dicte la Asamblea, respecto de la remoción, será definitiva e inatacable y surtirá sus efectos de inmediato. Esto constituye un error técnico, pues toda persona cuenta en nuestro país con la posibilidad de defenderse de cualquier resolución que le afecte en sus derechos ante el Poder Judicial, salvo que la Constitución disponga lo contrario y en el caso particular que se comenta, no aplica dicho supuesto.

En ese orden de ideas, según lo *supra* descrito, esta facultad del Jefe de Gobierno y la Asamblea de remover al Jefe Delegacional debe desaparecer.

Además de lo ya señalado, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se consagra a favor de la Asamblea Legislativa, en los artículos 109 y 110, la facultad de modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, a través de una Comisión que forma parte del Comité de trabajo que se crea junto con servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal. Dicho Comité y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la determinación de la variación territorial, además de los elementos que internamente acuerden para dicho trabajo, están obligadas a observar los siguientes elementos: población; configuración geográfica; identidad cultural de los habitantes; factores históricos; condiciones socioeconómicas; infraestructura y equipamiento urbano; número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las Delegaciones; directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias; previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales; y el presupuesto de Egresos y previsiones de ingresos de la entidad; lo anterior en función de la búsqueda de una identidad colectiva en cada demarcación territorial.

En este sentido, encontramos pertinente que sea la Asamblea Legislativa la facultada para variar y/o modificar la estructura política del Distrito Federal, por ser el órgano que representa los intereses de la población por excelencia.

Sin lugar a dudas, es necesario modificar la organización político-administrativa del Distrito Federal, pues los especialistas coinciden en que el actual modelo de organización hace tiempo que dejó de ser funcional, sin embargo, no resulta fácil llevar a cabo dicho proyecto, toda vez que la principal oposición saldrá de los propios Jefes Delegacionales, lo anterior debido a que si bien es cierto que la creación de nuevas demarcaciones territoriales combinadas con una nueva ordenación territorial traerá como ventaja una menor carga de

trabajo y mayor eficiencia en las responsabilidades; también significaría una reducción en el presupuesto y los recursos humanos y materiales.¹¹⁶

Una nueva división político-administrativa del Distrito Federal exige involucrar a especialistas de diversas materias como son los urbanistas, geólogos, historiadores, sociólogos y antropólogos, entre otros, por lo que ni siquiera intentaremos esbozar en este trabajo alguna sugerencia al respecto.¹¹⁷

Según prescribe el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en la Ciudad de México se cuenta con 16 órganos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denomina delegaciones y son las siguientes: Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza y Xochimilco.

A cargo de cada Delegación hay un Jefe Delegacional, el cual en términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal debe ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; tener por lo menos treinta años cumplidos al día del nombramiento; ser originario del Distrito Federal, o vecino de él con residencia efectiva no menor de dos años al día del nombramiento; y no haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito intencional cualquiera que haya sido la pena.

En términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los Delegados se auxilian para el despacho de los asuntos de su competencia de subdelegados, directores, subdirectores y jefes de unidad departamental, de conformidad con el Reglamento Interior. Dicho reglamento establece en su artículo

¹¹⁶ MARVÁN LABORDE, Ignacio, op. cit., p. 65.

¹¹⁷ Cabe destacar que en la actualidad se plantea la posibilidad de dividir dos de las actuales demarcaciones territoriales, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y se habla de la siguiente posible conformación: Iztapalapa, Cuitláhuac y Cerro de la Estrella, en la primera, mientras que en la segunda se propone de: Aragón, Villa Guadalupe y Gustavo a Madero, por lo que se puede pensar que pronto pudiesen crearse nuevas demarcaciones territoriales. Al respecto véase MARTÍNEZ, Alejandra, Estima el GDF Posible Dividir 2 Delegaciones, El Universal, DF., Comunidad, México, viernes 10 de octubre de 2003, p. C2.

122 que para el despacho de los asuntos de su competencia, los órganos políticos-administrativos se auxilian de cinco direcciones generales comunes: Jurídica y de Gobierno; Administración; Obras y Desarrollo Urbanos; Servicios Urbanos; y Desarrollo Social.

En lo que se refiere a sus atribuciones, los Jefes Delegacionales y sus auxiliares, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se encargan, entre otras cosas, de:

- ❖ Legalizar las firmas de sus subalternos, certificar, expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la Delegación; expedir licencias para obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente; otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos; otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma; autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos y vigilar su desarrollo.
- ❖ Proporcionar, en coordinación con las autoridades federales competentes, los servicios de filiación para identificar a los habitantes de la demarcación territorial y expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites de la demarcación territorial; coordinar sus acciones con la Secretaría de Gobierno para aplicar las políticas demográficas que fijen la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población; intervenir en las juntas de reclutamiento del Servicio Militar Nacional.
- ❖ Formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación; emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de

Sector de Policía que les corresponda; recibir, evaluar y aprobar los Programas Internos y Especiales de Protección Civil.

- ❖ Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano de su territorio; y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial.
- ❖ Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la demarcación territorial; administrar los Juzgados Cívicos y los Juzgados del Registro Civil; atender el sistema de orientación, información y quejas.
- ❖ Dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal; prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos; construir, rehabilitar, mantener y administrar, los mercados públicos; realizar ferias, exposiciones y congresos vinculados a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general; administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa; también administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación; implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente; Finalmente realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana.

Lo anterior acredita en la práctica a los órganos político administrativos del Distrito Federal, como gobiernos locales, es decir, como un nivel de gobierno cercano a los intereses y necesidades más próximos de la población.

Por otro lado y por cuanto hace a las facultades del Jefe de Gobierno respecto de las demarcaciones territoriales, además de las ya mencionadas, trasciende la establecida en el artículo 112 del ordenamiento en cuestión, al referir que es éste, quien proponga a la Asamblea Legislativa las asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, para lo que deben tomar en consideración los criterios de: población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Con respecto a esta facultad en concreto, creemos que lo pertinente sería que fuese el propio jefe delegacional quien presente su propuesta de asignación presupuestal, pues es él el más conciente de las condiciones que guarda la población en su demarcación territorial, el grado de marginación que existe en la misma, la situación en que se encuentran la infraestructura y el equipamiento urbano con el que cuenta, así como el que requerirá para mejor proveer de satisfactores a su demarcación territorial.

En el capítulo III del ordenamiento en cuestión, denominado "De las Bases para la Distribución de Atribuciones entre Órganos Centrales y Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal", encontramos que el artículo 115 dispone que:

Corresponde a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación en materias de:

I. La planeación del desarrollo del Distrito Federal, de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y demás disposiciones aplicables;

II. Formulación y conducción de las políticas generales que de conformidad con la ley se les asignen en sus respectivos ramos de la Administración Pública;

III. Regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la Administración Pública y dentro de ésta, la relativa a órganos desconcentrados constituidos por el Jefe de Gobierno:

IV. La Administración de la hacienda pública del Distrito Federal, con sujeción a las disposiciones aplicables:

V. Adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la Ciudad y fijación de lineamientos para su adquisición, uso y destino. Tratándose del patrimonio inmobiliario destinado a las Delegaciones, los Jefes Delegacionales deberán ser consultados cuando se trate de enajenar o adquirir inmuebles destinados al cumplimiento de sus funciones:

VI. Prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la ciudad, así como de aquellos de las características a que se refiere la siguiente fracción:

VII. Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una Delegación cuando sean de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables. El Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue a los Jefes Delegacionales la realización o contratación de estas obras, dentro de los límites de la respectiva demarcación:

VIII. Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables, en atención a la distribución de competencias establecidas por dichos ordenamientos:

IX. Dirección y coordinación de las unidades administrativas que tengan adscritas a sus respectivos ramos, de las entidades paraestatales que les sean sectorizadas y de órganos desconcentrados, conforme a las disposiciones aplicables:

X. Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general, como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de

desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto;

XI. En general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos, y en general actos de gobierno que incidan, se realicen o se relacionen con el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones, y

Las demás que en razón de jerarquía, magnitud y especialización le sean propias y determine la Ley.

Dichas atribuciones, se encomiendan a órganos desconcentrados, con el propósito de implementar una administración eficiente, ágil y oportuna, basada en principios de simplificación, transparencia y racionalidad. Hacemos el anterior señalamiento, en función de que los órganos político administrativos del Distrito Federal son erróneamente considerados órganos desconcentrados por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, cuando en realidad son verdaderos gobierno locales o cuando menos así los considera la población de la demarcación territorial, aunque no cuenten con autonomía.

Además de lo antes descrito, los Jefes Delegacionales tienen bajo su responsabilidad, entre otras, las siguientes atribuciones:

Se encargan de dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación; prestan servicios públicos y realizan obras, que les son atribuidos por la ley; participan en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el Gobierno de la Ciudad; opinan sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que lleguen a afectar directamente a la Delegación.

Otorgan y revocan, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; imponen sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos.

Proponen al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetos a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal; coadyuvan con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación; se encargan de designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetos a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. Los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, son designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional; y establecen la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables.

Como hemos visto, los egresos de las Delegaciones se presupuestan por el Gobierno del Distrito Federal y se aprueban por la Asamblea Legislativa, y generalmente guardan cierta proporción con el número de habitantes y las obras consideradas prioritarias; pero, como señala Alicia Ziccardi, en realidad no existe una programación sustentada en criterios claros, motivo por el cual insistimos en que la facultad de establecer el presupuesto de egresos de cada órgano político administrativo del Distrito Federal recaiga en cada titular, mientras que la aprobación del mismo se sustente en criterios transparentes de asignación presupuestal.¹¹⁸

En nuestra opinión, los Jefes Delegacionales deben manejar con libertad los recursos que la Asamblea Legislativa les determine y deben ser ellos quienes soliciten la cantidad de recursos convenientes para satisfacer las necesidades de sus demarcaciones territoriales. Asimismo, consideramos conveniente que las delegaciones, en su carácter de gobiernos locales, tengan facultades recaudatorias en determinadas materias, como puede ser el cobro de derechos sobre algunos servicios que proporcionan directamente.

¹¹⁸ ZICCARDI CONTIGIANI, Alicia, op. cit, p. 90.

3.6.1. Los Gobiernos Locales del Distrito Federal.

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial el 29 de diciembre de 1998, misma que entró en vigencia el primero de enero de 1999, establece la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, y asigna las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, conforme a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Como ya se comentó anteriormente, la multicitada ley señala que la Administración Pública del Distrito Federal se clasifica en centralizada, desconcentrada y paraestatal, y agrega que la Administración Pública Central cuenta con órganos políticos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente les denomina Delegación del Distrito Federal.

Consideramos importante hacer notar que el definir a las Delegaciones como órganos políticos administrativos desconcentrados constituye un error técnico, por las siguientes razones:

1.- La doctrina en nuestro país reconoce la división de la Administración Pública en central o centralizada y paraestatal; a la primera corresponden los órganos centrales (como son las secretarías), y dentro de esta se encuentran los órganos desconcentrados, que como señala Andrés Serra Rojas "... se sitúan en el régimen de la centralización administrativa y se caracteriza por estar dotados de ciertas facultades que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa".¹¹⁹ Como podemos darnos cuenta, la desconcentración administrativa se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central, pero que cuentan con ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir dentro de ciertos límites, lo

¹¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, cuarta edición, tomo I, Manuel Porrúa, México 1968, p. 48.

que no les permite alejarse de la administración central, quedando subordinados a la misma.¹²⁰

2.- Los órganos desconcentrados se caracterizan por:

a. Conformar una modalidad ubicada dentro de la centralización administrativa, es decir no se encuentra ubicado fuera de la esfera jerárquica central.

b. El orden central conserva facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia, pero concede al órgano desconcentrado libertad de actuación.

c. Salvo excepciones, carece de autonomía económica.

d. Goza de autonomía técnica, que es su verdadera justificación.

e. Absorbe parte de las competencias del órgano superior delegante, para poder realizar mejor las responsabilidades que le son encomendadas.

f. Su régimen proviene de una ley, un decreto o acuerdo del Ejecutivo o de las disposiciones internas de una Secretaría, o de algún otro órgano.

g. El ejercicio de facultades exclusivas del órgano desconcentrado no es obstáculo para que las relaciones entre éste y el poder central sean directas.

h. Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el poder central esta facultado para fijar la política del órgano desconcentrado a fin de mantener la unidad y desarrollo de la administración pública.

3.- Por último, Los titulares de los órganos desconcentrados son designados por el titular del órgano central al que pertenecen, pues sólo así puede entenderse que el orden central conserve facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia sobre el desconcentrado. Ahora bien, en el caso de la Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, la designación de los titulares corresponde a un ejercicio democrático.

¹²⁰ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, segunda edición, Trillas, México, 1997, p. 208.

Por lo anterior, consideramos que las Delegaciones no deben formar parte del gobierno del Distrito Federal, pues son en realidad un nivel de gobierno diferente de aquél, por lo que en el marco de sus atribuciones deben poder actuar con libertad, subordinándose exclusivamente a las normas jurídicas que los regulen.

Consideramos importante resaltar la incongruencia de que funcionarios destinados a ocupar un órgano desconcentrado sean electos popularmente, pues esto abre la posibilidad de que lleguen al cargo miembros de alguno de un partido político diferente de aquél que es responsable de la administración pública central, lo que en la práctica, por razones obvias, se puede traducir en conflictos partidarios y programas contradictorios, como de hecho ha sucedido ya en algunas demarcaciones territoriales gobernadas por al oposición al PRD en el Distrito Federal. Esto en nada ha ayudado, ni ayudará a la administración pública de nuestra capital, que tiene en el órgano desconcentrado, la esperanza de descongestionar administrativamente sus labores, razón por la cual lo mejor que le puede pasar a nuestra ciudad es que las delegaciones se conviertan en auténticos gobiernos locales con verdadera autonomía política y administrativa dentro de sus demarcaciones.

Por todo lo anterior, sostenemos que la verdadera naturaleza de las Delegaciones radica en ser gobiernos locales y no órganos desconcentrados. Tan constituye un error lo señalado que, en el artículo 3º fracciones I y II de dicha ley orgánica, cuyo objeto consiste en definir la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Desconcentrada, lo hace de manera tal que pareciera pretender referirse a dos ámbitos administrativos distintos, ajenos el uno del otro; sin embargo, su sola lectura los ubica como iguales, con lo que nos lleva a una grave confusión sobre sus pretendidas diferencias. A manera de que lo expresado aquí sea claro, nos permitimos transcribir dicho precepto:

Artículo 3º.- Para los efectos de esta ley se entiende por:

Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados:

Administración pública desconcentrada. Los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominadas Delegaciones del Distrito Federal y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que este determine...

De la lectura del citado precepto se desprende que son parte de la Administración Pública Desconcentrada tanto los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominadas Delegaciones, como los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que este determine, y que en términos de la fracción primera se ubican en la Administración Pública Centralizada.

Estas incongruencias jurídicas se deben a que el legislador no pudo avanzar en la estructura de dichos órganos, por lo que con remedos jurídicos se pretendió adecuar administrativamente a una figura cuyas características son políticas, conformando un gobierno local en sí mismo. Prueba de lo anterior, es el procedimiento para elegir a los Jefes de Delegacionales a través de elección. Al respecto, no debemos olvidar que el acto de elección por medio del voto es la expresión máxima de soberanía a cargo de nuestro pueblo; por lo que bajo esta premisa debemos concluir que el Jefe Delegacional cuenta con atribuciones políticas, mientras que la naturaleza de los titulares de los órganos desconcentrados son exclusivamente administrativas.

Para aumentar más la confusión, el legislador preceptuó en el artículo 5 de la Ley Orgánica en estudio, que el Jefe de Gobierno, titular de la Administración Pública del Distrito Federal, está facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, órganos desconcentrados; sin embargo, no puede crear órganos desconcentrados de carácter político, o sea delegaciones, pues la facultad de crear nuevas Delegaciones, así como de modificar o reordenar las ya existentes, corresponden a un Comité formado específicamente para tal efecto de entre funcionarios de la Administración Pública del Distrito Federal y diputados de

la Asamblea Legislativa; y es la propia Asamblea quien decidirá si lo lleva a cabo o no, tal y como ya se señaló con anterioridad.

El considerar a las Delegaciones como órganos desconcentrados y no como un nivel de gobierno trae consigo confusiones que, como en el caso anterior, pareciera dar lugar a que el Jefe de Gobierno pudiera crear nuevas Delegaciones; mas en realidad se encuentra sujeto a la reforma legislativa que cree, modifique o establezca una nueva división territorial en el Distrito Federal. Por lo tanto, la creación de nuevas delegaciones depende de la Asamblea Legislativa y no del Jefe de Gobierno.

Ahora sabemos que la naturaleza de las denominadas Delegaciones no corresponde a la de órganos desconcentrados; entonces analicemos si son participes de la naturaleza de otros gobiernos locales que existen en el país. En realidad, dentro de nuestro sistema jurídico sólo se reconoce una forma de gobierno local por excelencia que es: el Municipio.

Lo anterior nos lleva a plantear si las Delegaciones son Municipios; a lo que nuestra respuesta anticipada es "no", pero también examinemos si la solución es convertir a las Delegaciones en Municipios, o si debiésemos ordenar e identificar con claridad la naturaleza jurídica de los órganos políticos que ejercen funciones en las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

La primera cuestión a dilucidar sobre el planteamiento que nos ocupa, es determinar si las Delegaciones pueden ser equiparadas a los municipios y, por lo tanto, ser consideradas municipios en el sentido estricto del término; cuestionamiento que se resuelve fácilmente al identificar las características que conforman el Municipio mexicano con las de los órganos jurídico políticos en las demarcaciones territoriales. Así, tenemos que el Municipio en términos del artículo 115 de nuestra Norma Fundamental tiene las siguientes características:

1. El Municipio constituye la base de la división territorial, así como de la organización política y administrativa de las entidades federativas. Mientras que el Distrito Federal como ya establecimos con anterioridad no es una Entidad

Federativa; por lo que no tiene por que contar con Municipios (desde el punto de vista constitucional).

2. Cada Municipio es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado conformado por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores; mientras que en las Delegaciones la función de gobierno recae en un sólo individuo.

3. Tanto los Municipios como las Delegaciones están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

4. Los Ayuntamientos poseen facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; en el caso de las Delegaciones esta facultad es restrictiva sobre ciertas materias, por ejemplo, la facultad reglamentaria es exclusiva del Ejecutivo Distrital, así como todo lo relativo a policía y buen gobierno.

5. Los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito

Mientras que en el Distrito Federal estas facultades son restrictivas en su mayoría para las Delegaciones.

6. Los Municipios pueden recabar ingresos por contribución, mientras que esta facultad en el Distrito Federal le corresponde a la autoridades Distritales y no a las Delegaciones.

7. Los Municipios cuentan con participaciones federales; circunstancia que recientemente se implementó en el ramo 33 para las Delegaciones.

8. Los Municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; facultades restringidas en su mayoría para los órganos de gobierno de las demarcaciones territoriales.

Como podemos apreciar, los Municipios cuentan con una posición privilegiada frente a las que ocupan los gobiernos de las demarcaciones territoriales para el ejercicio de la función política; lo que nos lleva a afirmar que no son lo mismo.

La segunda cuestión se centra en determinar si lo correcto es municipalizar el Distrito federal, o mejor dicho remunicipalizar, si tomamos en cuenta que ya antes existió dicha figura en la ciudad capital.¹²¹

Desde nuestro punto de vista, consideramos que los Municipios no constituyen la mejor opción para la división interna de la ciudad capital, y nuestros argumentos son los siguientes:

1.- En México una gran cantidad de Municipios enfrentan problemas derivados de su estructura política, carecen de un sistema democrático, de tal suerte que muchos de ellos hacen del sistema Republicano uno hereditario, donde

¹²¹ Este punto se desarrolló en la tesis que para obtener el grado de Maestro en Derecho denominada Los Gobiernos Locales del Distrito Federal se presentó en la Universidad Nacional Autónoma de México en septiembre de 2001.

el padre, los hijos, los primos se han turnado consecutivamente el cargo de Presidente Municipal;¹²² o bien la población ubica los pocos (casi nulos) beneficios sociales con un partido político y no con una obligación gubernamental, misma que fomentada por los dirigentes municipales impide la igualdad política entre partidos a que aspira la democracia.¹²³ Estos dirigentes incluso llegan a superar los partidos políticos que los proponen derivado de su popularidad, de tal suerte que aquello que en un tiempo constituyó un bastión partidista donde se fomentaron prácticas antidemocráticas validamente autorizadas, ahora son líderes que constituyen un obstáculo para que los partidos políticos avancen en la transición política mexicana.¹²⁴

Si bien es cierto que por la elevada participación política de la ciudadanía de la capital, sería difícil que se convirtieran las actuales delegaciones en Municipios, estos funcionen de las maneras descritas; nuestro argumento es tendiente a destruir la idea de que municipalizar puede constituir un sinónimo de democracia. Ello en atención a que algunos partidos políticos (PAN y PRD) han establecido en ese sentido sus tesis; así, por ejemplo, el entonces Secretario General del Partido Acción Nacional en el Distrito Federal, Antonio Díaz manifestó que su partido sería el que dirija dicho proyecto —el de remunicipalización—. ¹²⁵ En ese mismo sentido, José R. Castelazo opinó que remunicipalizar el Distrito Federal, o sea convertir a las Delegaciones en Municipios permitiría racionalizar el gobierno y la administración de la capital, pues consideró que la Asamblea Legislativa, la elección del Jefe de Gobierno y Jefes Delegaciones han sido un parche que "... adolecerá de facultades, instrumentos prácticos y dinero para ejercer su responsabilidad. En otros términos, las reformas político administrativas han surgido al calor de la coyuntura política y por lo tanto han sido parciales,

¹²² Vid. SCHERER IBARRA, María, Alcaldes estilo mexicano: pobres, sin preparación, folclóricos, transas... La Ley de Herodes, superada por la realidad, revista Proceso, No. 1220, 19 de marzo de 2000, CISA, México, 2000, pp. 8-10.

¹²³ Vid. VELÁZQUEZ, Jaime En Tuzamapan todo se lo deben al PRI Votar en el Municipio más pobre, revista Proceso, No. 1234, 25 de junio de 2000, CISA, México, 2000, pp. 26-28.

¹²⁴ Vid. La investigación presentada por AMBRÍZ Agustín et al, Labastida no ganó ni en los bastiones del PRI, Ahora, a "justificar" el fracaso, revista Proceso, No. 1236, 9 de julio de 2000, CISA, México, 2000, pp. 18-21.

¹²⁵ SALAZAR, Claudia, Periódico Reforma, Ciudad y Metrópoli, Afinan Panistas Plan de Reforma, martes 22 de Agosto de 2000, p. 6B.

insustanciales y lo más grave, infuncionales”; e incluso estas personas llegan a afirmar que “Remunicipalizar es democratizar”;¹²⁶ Lamentablemente en ese mismo sentido parece guiarse la posible reforma del Estado en materia de Distrito Federal.¹²⁷

Desde nuestra perspectiva, la democracia no recae en una institución como lo es el Municipio, sino que reside en un conjunto de factores que tiene más que ver con la estructura mental de un pueblo; así que remunicipalizar no sería la solución, pues por sí misma esta institución no implica democracia; por ello nuestra propuesta al respecto no se ciñe a una institución, tal como la democracia no cuenta con una sola vía.

Un problema no menos importante que enfrentan todos los Estados en relación con sus gobiernos locales y la democracia, se resume en el concepto de autonomía local; pues en general dicho concepto siempre se ha asociado con la idea de democracia; lo cual, desafortunadamente, no siempre es cierto; tan es así, que las autonomías en los Municipios han llevado a la corrupción con la conformación de grupos oligárquicos que son intocables bajo el argumento autonómico. De esta manera, las autonomías se han convertido en sistemas para que las oligarquías gobiernen sin críticas ni limitaciones en las entidades federativas.

Vale la pena señalar que la Carta Europea de Autonomía Local, en el apartado denominado Fundamento Constitucional y Legal de la Autonomía local, punto primero, firmado en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, establece: “Por Autonomía Local se entiende el derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”,¹²⁸ en ese orden de ideas, el control administrativo local corresponde a

¹²⁶ Vid. Lo escrito por CASTELAZO, José R., Remunicipalizar el DF, Periódico Unomásuno, Zona Uno, lunes 7 de agosto de 2000, p.3.

¹²⁷ Vid. MUÑOZ LEDO, Porfirio, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Conclusiones y Propuestas, UNAM, México, 2001, p. 220.

¹²⁸ Carta Europea de Autonomía Local, documento obtenido de Internet, <http://www.ammac.org.mx/doctos/europa.htm>, 7/04/00 9:01 p.m.

cada gobierno en particular, limitado sólo por la actividad de autoridades de nivel superior en beneficio del interés general. Los gobiernos locales deben contar con los recursos propios suficientes para disponer con libertad en el ejercicio de sus competencias. Entonces, si bien los Estados deben respetar la autonomía local sin caer en complicidades indignas para las pequeñas sociedades, también compete a los gobierno locales responder a los compromisos asumidos frente a su ciudadanía.

Es en ese sentido que la autonomía no constituye una decisión arbitraria, tal y como lo refieren los artículos séptimo y octavo *in fine* de la Declaración de Cartagena de Indias sobre la Autonomía Local de la Unión Iberoamericana de Municipalistas signada en Cartagena de Indias, Colombia, el 19 de noviembre de 1993, que a continuación transcribimos: "La autonomía local no implica el derecho a decidir arbitraria e insolidariamente, desconociendo los espacios territoriales en que se integra la comunidad. Se trata, más bien de un derecho progresivo, solidario, democrático, integrador y que permite a los individuos reconocerse e identificarse con el poder público constituido, así como participando de los problemas y de las resoluciones e implicándose en el destino nacional"; pues "... no hay autonomía ni democracia desconociendo e ignorando las reglas emanadas de la voluntad popular".¹²⁹

2.- El Municipio en nuestro país enfrenta una crisis, misma que en su momento referimos en el trabajo que para obtener el grado de Maestría en Derecho presentamos en la Universidad Nacional Autónoma de México, y que es la falta de concordancia entre un proyecto bien intencionado con la realidad social, donde la centralización política administrativa de la Federación ha frenado el desarrollo de la vida municipal, y para ilustrarlo, pusimos como ejemplo el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, quien en 1995 diseñó, dentro de su Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, su propuesta sobre un "Nuevo Federalismo", en donde destaca la descentralización de competencias hacia los

¹²⁹ Declaración de Cartagena de Indias sobre la Autonomía Local de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, documento obtenido de Internet, <http://www.ammac.org.mx/doctos/indias.htm>, 7/04/00 8:59 p.m.

distintos niveles de gobierno (estatal y local), así como la descentralización y federalización de las políticas sociales, el sistema de coordinación fiscal y el fortalecimiento del Municipio.¹³⁰

También en su momento explicamos el procedimiento para la obtención de recursos del Presupuesto Federal para el Municipio, como el establecido en el ramo 26 del Presupuesto de Egresos de 1996, el cual se desahogaba de la siguiente manera: primero, era necesario constituir Comités Comunitarios en las diversas localidades que integraban el Municipio; después, los distintos representantes de dichos Comités conformaban una Coordinación de Comités que nombraban un representante ante el Consejo de Desarrollo Social Municipal, el cual se integraba por éstos y los miembros del Ayuntamiento encabezado por el Presidente Municipal. Éste órgano era el que definía prioridades y ejercía el control y manejo de recursos. En tanto, el siguiente paso consistía en la integración de expedientes técnicos que avalaban los proyectos y obras, los cuales debían ser presentados por el Consejo de Desarrollo Municipal ante las instancias estatales para la canalización de los recursos financieros.¹³¹

A través de un seguimiento a los especialistas, señalamos en ese entonces que la práctica demostró que los Municipios pobres y con menores capacidades profesionales y técnicas no lograban integrar adecuadamente dichos expedientes, por lo que sus recursos eran detenidos y su canalización era lenta y sinuosa. Estos mismos Municipios eran los que mayor prioridad y recursos deberían de tener, por ser los que representaban y obviamente siguen representando el mayor índice de marginación y pobreza.¹³²

¹³⁰ Vid. Diario Oficial de la Federación, Tomo D, No. 21, miércoles 31 de mayo de 1995, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (separata) pp. 31, 37- 39.

¹³¹ Los Gobiernos Locales del Distrito Federal, op. cit. p. 114-116.

¹³² RIVERA SÁNCHEZ, Liliana, *Organización y Participación Social en los Gobiernos Locales*, revista Ciudades 39, Transición, Gobierno y Representación, Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre, México 1998, pp. 17-18.

La realidad de ese entonces a nuestros días no ha cambiado en mucho; así, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2003¹³³, se prevén dos ramos de los cuales son partícipes los municipios:

1. El Ramo 28 denominado "Participaciones a Entidades Federativas y Municipios", el cual tiene como objeto resarcir a las haciendas de las entidades federativas y de los municipios por los ingresos que dejaron de percibir a partir de 1980, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, motivo por el cual suspendieron y derogaron sus impuestos y derechos locales, y

2. El Ramo 33 denominado "Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal" a través del cual se destinaron \$22,889,205,261 pesos, para vivienda y desarrollo comunitario, con lo que se pretendió continuar con la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación hacia las entidades federativas y municipios, así como a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (éste último, un aspecto importante de señalar, pues con anterioridad no se consideraban dentro del proyecto de fortalecimiento al federalismo); sin embargo, la distribución de recursos de las entidades federativas a los municipios se realizó, según el propio Presupuesto, de manera proporcional con el número de habitantes, lo cual impidió una correcta distribución de los recursos, pues sabemos que los municipios más ricos cuentan con una mayor población, mientras que los municipios más pobres y con mayores rezagos, tienen una población escasa; por lo que la distribución de la riqueza no se hizo bajo un parámetro objetivo de necesidades, lo que demuestra que las estrategias gubernativas previstas en el en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 no alcanzarán su objetivo de fortalecer el federalismo y las economías locales, o por lo menos no lo hará, bajo el sistema de asignación de recursos que se previó a través del Ramo 33. Esta problemática se explica debido al sistema de relaciones intergubernamentales que tenemos en la actualidad en nuestro país.

¹³³ Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/pef/2003/por_ramos/index.html, 12/02/2004, 11:00 hrs.

Así, durante mucho tiempo nuestro Estado mantuvo un sistema de autoridad coordinada de relación intergubernamental, también llamado federalismo dual, es decir, donde las entidades locales son consideradas hijas del Estado, sometidas a la creación y abolición a discreción absoluta del Estado (salvo limitaciones constitucionales); donde los gobiernos locales son considerados inquilinos, a merced de la voluntad de la legislatura. El término Coordinado provenía de la relación entre el gobierno federal con el estadual.

Este sistema ha cambiado y actualmente consideramos que nuestro país se encuentra en un sistema de autoridad inclusiva, donde las entidades federadas y los gobiernos locales tienen un impacto insignificante o incidental dentro de las políticas públicas, se considera un solo sistema social de ámbito nacional, y existe un cerrado control y supervisión federal para asegurar que se atenderán los problemas nacionales, centralizándose los objetivos y olvidándose de los problemas regionales y locales.

En este modelo también conocido como federalismo nacional, nominal o centralizado, el sistema de relaciones federal-estatal-local, es visto como un solo sistema de acciones jerarquizadas.

Cambiar el modelo actual de relaciones intergubernamentales beneficiaría al Municipio en su ejercicio jurídico de gobierno. Desde la década de los años ochentas se promueven en el mundo modelos como el llamado de autoridad superpuesta, caracterizado por: operaciones gubernamentales que incluyen simultáneamente a unidades o funcionarios nacionales, estatales y locales; donde las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad son relativamente pequeñas, y donde el poder de que dispone cualquier jurisdicción es limitado, por lo tanto, los límites producen una pauta de autoridad que se llama negociación.¹³⁴

Sólo un sistema que incluya los problemas locales y regionales al mismo nivel que los nacionales otorgará la flexibilidad necesaria para que, por

¹³⁴ Sobre lo aquí expuesto, vid. WRIGHT, Deil S., Para Entender las Relaciones Intergubernamentales, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

ejemplo, problemas graves derivados de la composición pluricultural de nuestra sociedad se resuelvan satisfactoriamente.

De ahí que estemos plenamente convencidos de que la crisis a la que nos referimos tenga su origen en un ámbito de gobierno federal que se asume como supremo sobre el estadual y local, lo que trastorna el significado del federalismo, con lo cual se crea un orden centralizado denominado federal, con alta descentralización disfrazada de niveles de gobierno (estatales y locales) que no cuentan con autonomía política.¹³⁵

3.- El rígido sistema de federalismo centralizado ha obligado a sectores sociales de nuestro país a ajustarse al Municipio sin que esta institución corresponda a sus usos y costumbres; por ello creemos que aquellas personas convencidas en municipalizar la capital del país cometen el mismo error, por lo que su aplicación traería consigo mayores problemas que soluciones.

4.- Coincidimos con el Dr. Jaime Cárdenas Gracia, al considerar que "el esquema municipal, con su pretensión de autonomía, seguramente chocaría con las necesidades de coordinación de políticas públicas metropolitanas que rebasaran el interés particular de los Municipios. Además, en una entidad como el Distrito Federal con el grado de complejidad social y económica que posee haría imposible determinar con precisión los límites municipales",¹³⁶ Por ello, estamos convencido que la municipalización no es una opción para el Distrito Federal y nuestra apuesta debe realizarse en otro sentido.

Sin embargo, los anteriores no constituyen todos los elementos a tomar en cuenta respecto de los gobiernos locales de cada demarcación territorial, por ellos traemos a consideración lo siguiente:

¹³⁵ Vid. CONCHA CANTÚ, Hugo A., Federalismo: Diseño y Funcionalidad, en la obra Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, segunda edición, México, 2002, p. 90.

¹³⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., Una Constitución para la Democracia, primera reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 234.

a) Actualmente las administraciones delegacionales presentan problemas con sectores de la sociedad, o sea, con instituciones, organizaciones o grupos de poder cuyos intereses son afectados con nuevas políticas.

b) Asimismo enfrentan problemas con la administración distrital y federal, sobre todo cuando los gobernantes en el ámbito local pertenecen a un partido político diferente. Estos casos ya se han presentado y ventilado por la prensa en asuntos como los relativos a la administración del Bosque de Chapultepec.

c) La burocracia local también resulta ser un obstáculo para el gobierno de oposición, pues al no tener los cuadros suficientes de personal apropiado tiende a echar mano de los existentes en la administración; esta problemática se agudiza con la subsistencia del corporativismo, clientelismo y patrimonialismo como formas de políticas públicas existentes entre la burocracia y los gobernados, por lo que los expertos han llamado la atención, al señalar que la permanencia del control corporativo del PRI, sobre sindicatos de trabajadores del Distrito Federal, son una barrera y amenaza para el proyecto y práctica política de los gobiernos de oposición,¹³⁷ en todos los niveles. Es de señalarse que esta última dificultad podría encontrar alternativas de solución si existiera un verdadero servicio civil de carrera.

d) Asimismo, en la práctica, se genera un conflicto entre eficiencia y participación social, pues al estar un gobierno presionado en la búsqueda de la manera más inmediata de satisfacer necesidades de la población deja de lado la participación social; y si por el contrario atiende a la participación social; sí bien puede tener un gran apoyo de la ciudadanía, la satisfacción de las necesidades se vuelve lenta.

¹³⁷ Vid. NAVA VÁSQUEZ, Telésforo y Emilio Pradilla Cobos, Ciudad, Democracia y Equidad Social: El Desafío del PRD en la Ciudad de México, en Beatriz Stolorowicz, Coor., Gobiernos de Izquierda en América Latina. El desafío del Cambio, Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés, México, 1999, pp. 155-156.

e) Por último, en adición a lo señalado se deben tener en cuenta los problemas que enfrenta la ciudad capital en cada Demarcación Territorial; a los que nos referiremos a continuación.¹³⁸

Álvaro Obregón.- El 70 % de los obregonenses se asienta en zonas habitacionales de alto, mediano y bajo riesgo, en razón de las casas y unidades habitacionales construidas en 72 orillas de barrancas, presas y suelos minados que existen en ella. El vandalismo es otro problema severo que se presenta en las 300 colonias de la Delegación y que afecta a las aproximadas 698 mil personas que habitan en los 96.84 kilómetros cuadrados, que cubren el 6.5% de la extensión territorial del Distrito Federal. En esta demarcación territorial se cometen mayormente los delitos de abuso de confianza, fraude, estafa y despojo.

Azcapotzalco.- Cuenta con una extensión territorial de 32.78 kilómetros cuadrados, que representan el 2.2% del territorio del Distrito Federal, y con una población aproximada de 340,730 habitantes. La Delegación de Azcapotzalco tiene entre sus principales problemas el de la delincuencia juvenil proveniente de cerca de 23 bandas delictivas "especializadas" en asalto a transeúntes y pasajeros de transporte público, compuestas en su mayoría por jóvenes de 14 a 20 años de edad que además distribuyen drogas en las escuelas. Por otro lado, la escasez de agua y el agotamiento de los mantos acuíferos constituyen otro problema en la Delegación.

Benito Juárez.- Benito Juárez cuenta con una población cercana de 40 mil habitantes, transformándose de zona habitacional a comercial y donde han tenido un rápido desarrollo los llamados giros negros donde se vende droga y se ejerce la prostitución sin ningún control. El fraude, la estafa, el abuso de confianza, pero sobre todo el robo constituyen la mayor especialización delictiva de la

¹³⁸ La información vertida por Delegación, se obtuvo a través de un comparativo entre los datos (de funcionarios de cada Delegación en un periodo de abril a septiembre de 2000, información de los diarios Unomásuno y El Financiero de abril a Septiembre de 2000 y la encuesta realizada a los habitantes de la Ciudad en el mes de noviembre de 2000) establecidos en la tesis denominada Los Gobiernos Locales, que para obtener el grado de Maestro en Derecho se presentó en la Universidad Nacional Autónoma de México en septiembre de 2001 y actualizados con la información de los diarios el Universal, Unomásuno y El Financiero de agosto a octubre de 2003, así como con base en las estadísticas presentadas en el artículo de HERNÁNDEZ ESQUIVEL, Juan Carlos y Georgina Isunza Vizuet, Seguridad Pública y Ámbito Metropolitano, op. cit., p.18-24.

demarcación, la mayor parte de ellos se generan auspiciados por la falta de alumbrado público.

Coyoacán.- El robo a comercios y de automóviles constituyen sus severos problemas, y según cifras obtenidas en las Agencias del Ministerio Público de esta demarcación, el 35% de los delitos que se cometen son a transeúntes, 35% a robo de automóviles, 15% a casa habitación, 5% a repartidores, 10% de diferentes delitos; otro gran problema recae en el ambulante, que según cifras delegacionales es de cinco mil 800 comerciantes registrados, y una de las zonas más afectadas es la zona del centro de Coyoacán; sin embargo, la más preocupante de todas quizá sea la del paradero del metro Taxqueña, donde la basura y el asalto a transeúntes es cosa de todos los días.

Cuajimalpa de Morelos.- De características eminentemente rurales, Cuajimalpa pasa poco a poco a convertirse en un terreno urbano. La deforestación del Desierto de los Leones, constituye un grave problema no sólo para dicha demarcación territorial, sino para toda la Ciudad. La delincuencia no es excepción en esta demarcación territorial de 70.02 kilómetros cuadrados que corresponden al 4.7% del territorio total del Distrito Federal y de cerca de 148 mil personas, la cual se manifiesta de manera preferente a través del despojo violaciones, robos y asesinatos.

Cuauhtémoc.- La prostitución sin control, el pandillerismo, la drogadicción y el narcotráfico son los principales problemas que enfrenta esta demarcación territorial con 32.78 kilómetros cuadrados, mismos que representan el 2.2% del porcentaje territorial del Distrito Federal, donde se agrupan 450 colonias habitadas por más de 540 mil habitantes. Colonias como Tepito, Guerrero, Doctores y Buenos Aires son considerados los centros de operaciones de "cárteles", que numerosas ocasiones han formado parte de las noticias más alarmantes del país. Con una concentración aproximada de 54 mil 239 ambulantes, esta demarcación territorial cuenta con una importante cantidad de edificios en pésimas condiciones, y es la zona de mayores concentraciones por causa de marchas y plantones.

Gustavo A. Madero.- En esta demarcación territorial de más de 1'256,913 habitantes cuya extensión territorial abarca los 87.90 kilómetros cuadrados que significa un 5.9% del territorio en el Distrito Federal, se enfrentan severos problemas de robo, lesiones y abuso de confianza, incrementándose en tan sólo un año el robo en su modalidad de transeúntes en un 31.35%; generado por el aumento del desempleo y del consumo de drogas. Con 252 colonias, esta demarcación ha sufrido un incremento constante en su población que habita zonas de alto riesgo en la Delegación, donde se carece de servicios tan básicos como el agua; los homicidios se presentan, según datos vertidos por la propia Delegación, en una frecuencia de 2 por semana.

Iztacalco.- Con una población de aproximadamente 418,982 habitantes, en una extensión de 22.35 kilómetros cuadrados que representan algo así como el 1.5% del territorio del Distrito Federal, sin lugar a dudas que el mayor problema de esta demarcación es el de la venta de drogas, seguido por el robo, abuso de confianza y fraude. Existen severos problemas con el drenaje y redes de agua tratada; la falta de alumbrado público en luminarias de 250 watts, 220 volts, en distintas zonas, así como los constantes apagones por falta de mantenimiento a transformadores viejos y pésimo estado de la carpeta asfáltica.

Iztapalapa.- Considerada como una de las demarcaciones territoriales más golpeadas por la desesperanza y con una población de 1'931,708 habitantes, en una extensión territorial del 7.5% del territorio del D.F.; enfrenta, sin lugar a dudas, en la violencia al mayor de los problemas, con un promedio de 2109 delitos que se cometen anualmente; pero no es el único, pues las características del terreno, ponen en peligro a miles de familias en zonas como la del Peñón Viejo. El narcotráfico también ejerce su influencia en las escuelas; y la escasez de agua afecta a cerca de 500 mil familias.

La Magdalena Contreras.- La inseguridad y la falta de servicios son las principales quejas de las 222,607 personas que habitan 62.57 kilómetros que representan el 4.2% del territorio del Distrito Federal. Esta Demarcación tiene una alta especialización en delitos como despojo y lesiones.

Miguel Hidalgo.- En esta demarcación territorial ubicada en 46.19 kilómetros cuadrados que representan el 3.1 del porcentaje territorial del Distrito Federal, donde habitan más de 398 mil personas, se enfrenta serios problemas de asalto a automovilistas, transeúntes y usuarios de los sistemas transporte público

Milpa Alta.- Con 12 pueblos y 29 barrios ubicados en 286.05 kilómetros cuadrados y con un porcentaje del 19.2% del total del territorio del Distrito Federal, se presentan en esta demarcación territorial, serios problemas delictivos de lesiones y despojo, además de enfrentar los grandes rezagos campesinos de todo el país; más los inconvenientes de vivir en una de las zonas más olvidadas de la ciudad, donde la falta de agua, alumbrado público y pavimentación toma otra connotación diferente de la del resto de la ciudad.

Tláhuac.- La sobreexplotación de los mantos acuíferos es un problema que afecta a todo el Distrito Federal y esta demarcación no es la excepción; el daño sufrido por la tierra es severo y afecta a las 289,953 personas que habitan esta demarcación territorial; y es notoria la falta de agua potable y la basura en la vía pública. Esta demarcación territorial cuya extensión territorial abarca 99.82 kilómetros cuadrados que representan 6.7% del territorio del Distrito Federal, cuenta con reservas ecológicas, cuya conservación no siempre se da en las mejores condiciones. Al igual que otras demarcaciones territoriales con características agrarias, en Tláhuac se identifican serios problemas de despojo y abuso de confianza.

Tlalpan.- Con aproximadamente 596,891 personas que habitan en la demarcación territorial más grande del Distrito Federal compuesta por 308.40 kilómetros cuadrados que representan el 20.7% del total del territorio del Distrito Federal; esta demarcación territorial enfrenta un severo problema de distribución de agua, de tal suerte que en las zonas residenciales de Jardines de la Montaña, Fuentes del Pedregal y Jardines del Ajusco se calcula un consumo aproximado de 450 litros de agua per capita diariamente, mientras que los 75 mil habitantes de los ocho pueblos de esta demarcación territorial y 67 colonias más, reciben agua por tandeo. La ausencia de apoyos para trabajar los terrenos de cultivo y la necesidad

de creación de escuelas, pavimentación y alumbrado público son los problemas que enfrentan los pueblos de esta demarcación. El grado de especialización delictiva identifica a los ilícitos de despojo, robo, como los de mayor incidencia en esta demarcación territorial. Pero, sin lugar a dudas, uno de los problemas más graves que enfrenta es el de los asentamientos irregulares que amenazan con acabar con el casi único pulmón que le queda a la ciudad, así como con la principal área verde de recarga acuífera de matos freáticos.

Venustiano Carranza.- La delincuencia juvenil especializada en ilícitos como el robo, abuso de confianza, lesiones y otros (como privación ilegal de la libertad, secuestro, portación de arma prohibida, ataque a las vías de la comunicación, amenazas y daños en propiedad ajena, rapto, abandono de familiares y estupro) debido al alto índice de desempleo de la zona constituye un severo problema que se agudiza en la medida que se relaciona con los problemas de drogadicción de la zona, pues es considerada como una de las demarcaciones territoriales donde más drogas se consumen. El tráfico de mercancía ilegal, la piratería y la prostitución son otro problema de grandes dimensiones.

Xochimilco.- Con un territorio de 117.70 kilómetros cuadrados que representan 7.9% del porcentaje total del territorio, donde habitan aproximadamente 374,392 personas, enfrenta un grave problema de basura; además de los problemas de delincuencia y comercio informal que enfrenta toda la ciudad. La falta de iluminación en los pueblos de esta demarcación territorial es notoria, así como la falta de recursos para el apoyo a la producción agrícola, a los programas ecológicos y a la limpieza de los típicos canales.

A estos problemas hay que aumentar los problemas particulares de todos y cada uno de los Municipios próximos al Distrito Federal, conocidos como la zona conurbada. Es por todo lo anterior, que sostenemos la inconveniencia de municipalizar al Distrito Federal, pues en lugar de garantizar la solución de la problemática del Valle de México, la agravaría.

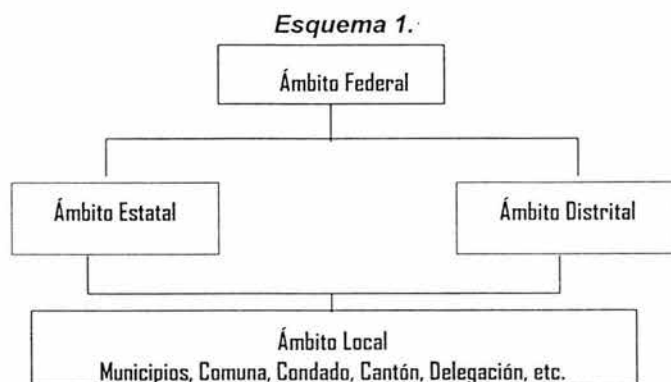
Con lo anterior, sabemos que la naturaleza jurídica de los órganos políticos establecidos en las demarcaciones territoriales denominados

genéricamente Delegaciones no corresponde (como establecen las normas jurídicas vigentes) a la de órganos desconcentrados, tampoco a la de Municipios, y creemos que, según los argumentos aquí vertidos, tampoco deben convertirse en Municipios; por lo tanto es nuestro deber identificar la naturaleza de dichos órganos, a lo que a continuación daremos paso.

Como sabemos, vivimos en un Estado de características federales; ésta forma de Estado crea de origen dos ámbitos de gobierno, uno relativo al ámbito interno de cada una de las Entidades Federadas y otro que las involucra a todas como uno solo; a este último ámbito de gobierno se le conoce como ámbito federal y al primero como estatal, aunque por error se ha utilizado el término local. Consideramos que el término local debe usarse para referirse al nivel de gobierno más próximo a la gente. También como ya sostuvimos debe reconocerse a favor del Distrito Federal un ámbito propio del Distrito Federal diferente del de las entidades federadas.

Tal y como hemos sostenido, el ámbito de gobierno más cercano a la gente recibe el nombre genérico de local; pero de manera específica, y según el sistema jurídico que se trate, así como de la estructura jurídico política que adopten los órganos de gobiernos locales, se denominan de diferentes maneras, por ejemplo: Municipio, Comuna, Condado, Cantón, Delegación, etc.

Para ejemplificar de manera clara lo anterior, proponemos el siguiente esquema:



Bajo el esquema anterior debemos decir que la naturaleza jurídica de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en el Distrito Federal corresponde a la de un gobierno local, es decir:

Un órgano jurídico político que ejerce sus facultades dentro de una determinada circunscripción territorial con la finalidad de satisfacer las necesidades más inmediatas, básicas y prioritarias de la comunidad.

Es entonces, que el término Delegación debe ser eliminado de dicha estructura jurídica; sin embargo, a falta de un nombre específico, propio de esta forma de organización jurídico-política, sugerimos usar el término genérico de gobiernos locales para referirnos a ellos.

Bajo esta consideración de gobiernos locales y no simples órganos administrativos, consideramos que el mandato de los titulares de los órganos jurídico-políticos del Distrito Federal debe ser de seis años para poder exigir una mejor formulación e instrumentación de programas de gobierno.

Por otro lado, reconocer con este carácter a los órganos jurídicos políticos del Distrito Federal nos permitiría incluirlos dentro de sistemas de control constitucional del que en la actualidad se encuentran ausentes; como el establecido en el artículo 105 constitucional, fracción I, relativo a las Controversias Constitucionales.

Estos procedimientos, según Juventino V. Castro, son planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la Federación, entidades federativas y Municipios, tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares; al alegarse que tales actos o normas no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado, para con ello decretar la legal vigencia o invalidez de las normas o actos impugnados y preservar así el sistema y estructura de la Constitución.¹³⁹ Sin embargo, en el artículo 105 constitucional, actualmente, no se le reconoce a los

¹³⁹ CASTRO, Juventino V., El Artículo 105 Constitucional, cuarta edición, Porrúa, México, 2001, pp. 61-62.

órganos jurídico-políticos del Distrito Federal la posibilidad de solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos que invadan su esfera de competencia, por no ser considerados un nivel de gobierno.

La problemática a la que hacemos referencia ya tuvo lugar y se presentó entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Jefe Delegacional de la Demarcación Territorial de Miguel Hidalgo, que llevó a éste último a presentar demanda en vía de controversia constitucional contra actos de la entonces Jefe de Gobierno, el Oficial Mayor, el Secretario de Gobierno, el Secretario del Medio Ambiente, el Secretario de Finanzas y el Contralor General del Gobierno del Distrito Federal.

El conflicto se suscitó, debido al oficio OM/2376/2000, suscrito por el C. Ricardo Pascoe Pierce y dirigido al en ese entonces Delegado y actor en el proceso que narramos, con fecha 20 de octubre del 2000 y mediante el cual se informa que "a partir de la segunda quincena del mes de octubre, el Gobierno del Distrito Federal, de manera centralizada, procederá a efectuar el pago correspondiente a sueldos y demás prestaciones al personal de base, a lista de raya, eventual, de confianza y honorarios, adscritos al Bosque de Chapultepec. También absorberá el pago de los servicios generales, incluido lo que se refiere al mantenimiento del citado bosque"; además del cumplimiento que se ordenaba debía dar al acuerdo por el que se crea la Unidad de Bosques Urbanos del D.F., publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 23 de septiembre de 1999: "En lo que toca a la entrega que deberá hacer esa Delegación a su cargo (Miguel Hidalgo) de los recursos materiales que estén destinados a la operación del Bosque de Chapultepec, así como sus bienes inmuebles a la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Bosques Urbanos, a más tardar el 31 de octubre del año en curso (sic)".

La parte actora se manifestó que en términos de la fracción I del artículo 105 constitucional, se encontraba facultada para promover asuntos de esa naturaleza, pues el mismo señala "...dos órganos del Gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales..."; y, que la

Base Tercera, fracción II del artículo 122 del citado ordenamiento legal, dispone la existencia de órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, de ahí que la controversia constitucional pudiese presentarse "...entre órganos o entidades que formen parte de un mismo poder".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la improcedencia de la controversia constitucional, ya que conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de estos asuntos que, con excepción de los que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: "a) *La Federación y un Estado o el Distrito Federal*; b) *La Federación y un Municipio*; c) *El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal*; d) *Un Estado y otro*; e) *Un Estado y el Distrito Federal*; f) *El Distrito Federal y un Municipio*; g) *Dos Municipios de diversos Estados*; h) *Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales*; i) *Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de su actos o disposiciones generales*; j) *Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales...*"; además, el artículo 29 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que corresponde a este Alto Tribunal conocer de las controversias en que el Distrito Federal sea parte o bien alguno de sus órganos; entendidos por éstos, conforme a los artículos 122, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 8° del Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y la Jefatura de Gobierno.

Como apoyo de lo anterior determinación, se utilizó la tesis del Tribunal en Pleno, número LXXII/98, de la Novena Época, publicada en la página 789, del Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquéllas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquéllas que se pudiesen suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllas y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias."

Ahora, si bien es cierto que los órganos derivados o legales, no son sujetos de controversia constitucional, hay que reconocer que la naturaleza jurídica con la que cuentan las actuales delegaciones no es la adecuada y que en realidad constituyen un nivel de gobierno, por lo que sostenemos deben ser reconocidos como tales y determinar su competencia en la Ley Fundamental.

4. ANÁLISIS DE ALGUNAS CIUDADES CAPITALES DEL MUNDO.

4.1. Berlín.

En este capítulo, estudiaremos 11 ciudades capitales del mundo cuya forma de organización trasciende para nuestro estudio. De esta manera, a partir del análisis comparativo de su estructura concreta, pretendemos abstraer aquellos elementos que consideramos determinantes para su desarrollo, lo que nos permitirá proponer las características jurídicas funcionales para una ciudad como la de México. Bajo es perspectiva comenzaremos por analizar a Berlín, la capital Alemana.

Alemania cuenta con una forma de Estado federal, compuesto por diversos pueblos (bávaros, hessianos o sajones), quienes constituyen 82 millones de habitantes, los que no obstante sus características propias y el difícil proceso de unión que han padecido a raíz de la caída del muro de Berlín, constituyen una unidad de 16 entes federados llamados Länder.¹⁴⁰

En el año de 1949, después de la Segunda Guerra Mundial, tanto la Alemania Federal como la Democrática constituyeron a través de sus normas fundamentales Estados federales; no obstante ello, en la RDA las cinco entidades federadas originarias fueron substituidas en 1952 por 14 distritos administrativos.¹⁴¹ Con los llamados "sucesos revolucionarios" de 1989, se reestructuraron las 5 entidades federadas que desde el 3 de octubre de 1990 forman parte de la Alemania unida.

La Ley Fundamental alemana o Grundgesetz establece los siguientes órganos de gobierno:

¹⁴⁰ La Federación y los Länder. Una Ojeada, Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, folleto informativo obtenido de la Embajada de Alemania en México.

¹⁴¹ REUTER, Konrad, 16 Estados, una República, La estructura federativa de la República Federal de Alemania, Inter Naciones, Revista Basis-Info, 14-1995, obtenida de la Embajada de Alemania en México, p. 1.

El parlamento alemán o Bundestag se compone de 662 representantes elegidos por el pueblo para un periodo de cuatro años;¹⁴² este órgano puede ser identificado con la Cámara de Diputados de nuestro país; mientras que el parlamento de los *Länder*, Consejo Federal o Bundesrat se integra por miembros de los gobiernos de los *Länder*; y son estos mismos gobiernos quienes designan o destituyen a sus representantes; cada *Länder* tiene por lo menos 3 votos y ninguno tiene más de seis, en razón de lo anterior no hay elecciones para el Bundesrat, ni periodos parlamentarios; su reestructuración se da de tiempo en tiempo y de acuerdo con la reorganización interna del *Länd*.

El Presidente del Bundesrat asume las atribuciones del Jefe de Estado en caso de que éste se vea impedido para ello o cuando su mandato concluye prematuramente.

Existe un Presidente federal o jefe de Estado encargado de representar internacionalmente a la República Federal Alemana y elegido por un período de 5 años por la Asamblea Federal; además existe un jefe de Gobierno que recae en la figura del Canciller Federal quien cuenta con un grupo de ministros federales encargados de dirigir la política de gobierno de Alemania.

Alemania cuenta con un sistema de justicia especializado, dividido en 5 tribunales federales: La Corte Federal de Justicia, La Corte Federal Administrativa, la Corte Federal de Hacienda, La Corte Federal de Trabajo y la Corte Federal Social, aunados a la existencia de un Tribunal Federal Constitucional.

Es necesario recordar que con la fragmentación alemana tras la segunda guerra mundial, la capital de Alemania oriental lo fue Berlín; en tanto que Alemania occidental trasladó el 10 de mayo de 1949, su capital con carácter provisional a la ciudad universitaria de Bonn, decisión ratificada por el Bundestag el 3 de noviembre de ese año.¹⁴³

¹⁴² Alemania Constitución y Ordenamiento Jurídico, Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, folleto informativo obtenido de la Embajada de Alemania en México.

¹⁴³ Estado, Constitución y Derecho, Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, folleto informativo obtenido de la Embajada de Alemania en México.

El 3 de octubre de 1990 Berlín volvió a ser la capital de Alemania, y el gobierno federal fijó el año 2000 como horizonte de su traslado a la capital, de igual manera, el Bundestag y el Bundesrat decidieron trasladar ahí su residencia el 20 de junio de 1991 el primero, y el 27 de septiembre de 1996 el segundo; por su parte, 18 instituciones federales no trasladaron sus sedes, al igual que 8 ministerios quienes sólo abrirán subsedes en Berlín por lo que Bonn ostentará el título de "ciudad federal", con lo que se beneficiará de importantes dotaciones compensatorias. El traslado a que hemos hecho mención se reguló a través de la Ley para la Consumación de la Unidad Alemana o Ley Bonn-Berlín, aprobada por el Bundestag el 10 de marzo de 1994.

En la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, no se establece disposición alguna sobre su capital Berlín, por lo que su organización se desprende de la correspondiente a los *Länder*, es decir, que no existe un Distrito Federal en Alemania, y Berlín como capital federal alemana, constituye no sólo una ciudad, sino que también es una entidad federativa, la cual, como cualquier *Länd*, cuenta con órganos autónomos de competencias legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Según se desprende del artículo 28 de la Constitución alemana, el orden constitucional de los *Länder*, debe responder a los principios del Estado de Derecho, republicano, democrático y social que marca la propia Constitución, por ello en cada entidad federada existe un parlamento propio, elegido por el pueblo, un gobierno controlado por el parlamento, órganos administrativos propios y jurisdicción independiente.

Hacia su interior, cada *Länd*, se divide en distritos y municipios, los cuales gozan de personalidad jurídica plena y el pueblo deberá tener, en ellos, una representación surgida de elecciones generales, directas, libres y secretas.

Bajo ese contexto constitucional, Berlín posee una norma constitucional propia a partir del 23 de noviembre de 1995, en la cual, según se desprende del artículo primero, se reconoce a sí misma como un ente federado de la República Federal Alemana, al tiempo que es una ciudad, compuesta de doce distritos.

La Ley Fundamental en cuestión cuenta con un apartado relativo a los derechos fundamentales de la población que habita en Berlín y abarca derechos tan diversos como las libertades individuales, garantías laborales, judiciales, de igualdad, propiedad e incluso de futuras generaciones.

Los artículos 38, 39 y 54 de la Norma Fundamental de Berlín establecen la existencia de un Congreso Local compuesto de 130 representantes electos por votación para ejercer su encargo por cinco años. Dicho órgano tiene la facultad de legislar en todas las materias, con excepción de aquellas reservadas para el Congreso Federal (como son: la nacionalidad, asuntos exteriores y defensa de la población, libertad de tránsito y residencia, tráfico aéreo, correos y telecomunicaciones, propiedad industrial, estadística, unidades aduanera y comerciales, pesos y medidas, y sistema monetario, entre otros); pero además, cuenta con amplias facultades sobre la administración del *Länd*.

La capital Alemana cuenta con un gobierno denominado Senado, el cual constituye un cuerpo colegiado de 8 miembros, de entre los cuales se elige al alcalde de Berlín. Tanto el alcalde como los miembros del Senado son designados por la mayoría de los miembros del Congreso local y pueden ser removidos en cualquier momento.

El alcalde es la cabeza de gobierno de Berlín, preside las sesiones del Senado, dónde se determinan las políticas de gobierno y en las cuales cuenta con voto de calidad; sin embargo, dichas políticas deberán ser aprobadas por la Diputación. Cada miembro del Senado se encarga de una división independiente del gobierno y bajo su propia responsabilidad y queda al alcalde la obligación de verificar que se cumplan las políticas acordadas.

La Diputación de Berlín puede exigir en cualquier momento la comparecencia del alcalde, así como de los demás miembros del Senado; de igual manera, puede invitarlos a sus reuniones de trabajo. El senado deberá informar con prontitud y de manera completa sobre los proyectos de fundamental importancia, relativos a su competencia, esto implica también a los asuntos relativos a la Unión Europea, como los que involucre a Berlín como *Länd*.

Los tribunales locales se rigen por los principios de justicia y comprensión social. Dentro del orden jurisdiccional de Berlín, se reconoce la existencia de cortes de primera instancia y de una Corte Constitucional compuesta de nueve miembros, de los cuales: uno es Presidente, otro Vicepresidente y siete tendrán la condición de jueces –artículo 84–; todos elegidos por el Congreso local.

Como señalamos con anterioridad, Berlín se divide en distritos, en los cuales priva el espíritu social, democrata y de cercanía ciudadana. En cada Distrito se elige por votación directa de los ciudadanos del distrito, una Asamblea compuesta de 55 miembros –artículo 70–, y es el órgano encargado de ejercitar el control administrativos del Distrito. Dicho órgano selecciona a los miembros de la oficina del Distrito, de entre los que se encuentra el alcalde de distrito y que conforma el órgano encargado de ejecutar las decisiones de la Asamblea. Los alcaldes de Distrito se encuentran subordinados a la supervisión de servicios del alcalde de Berlín.

Finalmente, queremos señalar que según se desprende de los artículos transitorios y cláusulas finales de la Constitución en estudio, se permite a Berlín formar autoridades, cortes, cuerpos administrativos, institutos y donaciones de derecho público comunes a él y otras entidades federativas, siempre que sean aprobados por su Congreso local –artículo 96– .

Como podemos darnos cuenta, a través del estudio del sistema político de la ciudad de Berlín en particular y de Alemania en general, se trata de un sistema federal de Estado, que no cuenta con Distrito Federal; es decir, que la capital del Estado Alemán es al mismo tiempo una entidad federativa o mejor dicho: *Länd*; sin que por ello se rompa con el federalismo. Lo anterior implica la completa autonomía de las autoridades de gobierno de la ciudad, sin sujeción a los Poderes Federales alemanes, además de contar con un avanzado sistema jurisdiccional de control de la constitucionalidad local, autonomía financiera y de gestión, pero con un estricto control sobre el ejercicio de las políticas públicas y sus recursos, de parte del Congreso local; acoplándose, podríamos decir, de manera perfecta a su forma de gobierno parlamentaria.

4.2. Brasilia.

Brasilia es la capital de Brasil desde el 21 de abril de 1960, fecha en que substituyó a Río de Janeiro, para así dar cumplimiento a lo dispuesto por las constituciones de 1891 y 1934, que señalaban a la capital de la República en un punto central del Brasil; ¹⁴⁴ de esta manera la ciudad capital se creó en la planicie alta central brasileña, con una altitud media de 1.172 metros en un área de 5.822 kilómetros

Según se desprende de su Constitución vigente, Brasil es gobernado por los Poderes Federales, los cuales se conforman por un Poder Ejecutivo que recae en un Presidente elegido por votación indirecta para un periodo lectivo de seis años, el cual cuenta con un Gran Gabinete de Ministros que le asesora; un Poder Legislativo llamado Congreso Nacional, que se traduce en un Senado Federal constituido por tres senadores por cada entidad federativa, elegidos cada ocho años y una Cámara de Diputados consistente en 513 miembros elegidos cada cuatro años y el Poder Judicial, el cual se integra por el Supremo Tribunal Federal formado por once miembros que son nombrados por el Presidente previa aprobación del Senado, un Tribunal Federal de Apelaciones, compuesto por trece Magistrados, y por los jueces y tribunales militares, electorales y laborales.

Las entidades federadas de Brasil son autónomas, con Constitución propia, y eligen a sus propios gobernantes y legislaturas; el Poder Judicial de las entidades federativas se compone de cortes de apelación, tribunales y jueces de paz.

Durante mucho tiempo la capital estuvo administrada por un Gobernador designado por el Presidente con aprobación del Senado Federal. El Poder Legislativo Federal se encargaba de regular todo lo concerniente a Brasilia como Distrito Federal, y los ciudadanos de la Capital contaban con un órgano legislativo de funciones limitadas.

¹⁴⁴ CARPIZO, Jorge, Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1973, p. 67.

Actualmente, el Distrito Federal brasileño se rige por la Ley Orgánica del Distrito Federal, de 8 de junio de 1993, en la cual se establecen:

Un órgano legislativo, denominado Cámara Legislativa del Distrito Federal compuesta por diputados que duran en su encargo cuatro años –artículo 54–, facultados para: legislar en materia tributaria, creación y extinción de cargos, uso de suelo rural, educación, salud, habitación, cultura, deportes, seguridad pública; diseñar programas locales de desarrollo económico-social y transferencia temporal de la sede de los poderes locales, entre otras –artículo 58 –.

Un Gobernador electo cada cuatro años, sin posibilidad alguna de ser reelecto, que se encarga de su administración. Se prevé la investidura del Vicegobernador, el cual se encarga de suplir al gobernador durante sus ausencias o impedimentos, así como de sucederle en el cargo en caso de falta absoluta – artículos 87, 88 y 92–.

Se prevé la existencia de un Consejo de Gobierno, el cual es el órgano superior de consulta del Gobernador. El Consejo en cuestión es presidido por el Gobernador y lo integran el Vicegobernador, el Presidente de la Cámara Legislativa, los líderes de la mayoría y de la minoría de la Cámara Legislativa, así como cuatro ciudadanos mayores de treinta años, de los cuales dos son nombrados por el gobernador y dos por la Cámara Legislativa, y su función es la de manifestar sus opiniones respecto de aquellos graves problemas que por su complejidad y magnitud pongan en peligro a las instituciones.

Existe, también, un Tribunal de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, encargados de la función jurisdiccional en el Distrito Federal.

El Distrito Federal brasileño, comparte con el nuestro su larga lucha por dar cabida a los ciudadanos a la participación política de los órganos que los gobiernan; de tal suerte, que no fue sino a partir de 1986 cuando los ciudadanos de Brasilia pudieron ejercer el voto en la elección de Diputados y Senadores federales y en 1990 lo hicieron para elegir por primera vez Gobernador y Diputados distritales. Es de destacar que no obstante que la Constitución brasileña garantiza el derecho de libre asociación en cualquier ámbito –artículo 38–, en

materia política no se pueden constituirse partidos políticos locales en el Distrito Federal, tal y como sucede en nuestro país.

En este orden de ideas, podemos señalar que Brasilia es el resultado de una experiencia que pretendió asemejarse en un principio a la creación de Washington en los Estados Unidos de América; o sea, que a través de las Constituciones cariocas, se estableció la creación de una ciudad ubicada en el centro del país, que sirviera ex profeso como asiento de los Poderes Federales y donde estos ejercieran facultades locales. Sin embargo, las necesidades políticas y sociales de los ciudadanos la han llevado al mismo camino que a nuestro Distrito Federal, aunque debemos resaltar que en la búsqueda por la autonomía se encuentran, ya, más adelantados, pues cuentan con poderes distritales; algo que creemos tarde o temprano lograremos en nuestro país.

Ahora bien, según se desprende de los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, Brasilia se divide hacia su interior en Regiones Administrativas (19 en total) a cargo de superintendentes designados por el Gobernador en términos del Decreto N° 21.170, de 5 de mayo de 2000. La creación u extinción de las regiones administrativas se determinará mediante ley aprobada por mayoría absoluta de los diputados distritales.

En cada región existe un Consejo de Representantes Comunitarios con funciones consultivas y fiscalizadoras, el cual en términos del artículo 2 del Decreto N° 21.108, de 5 de abril de 2000 se conforma por: los Delegados de Policía titulares de la delegaciones policíacas existentes en la región; los Comandantes de la unidades de policía militar de la región, los Comandantes de la unidades de bomberos militares en la región, el representante del Departamento de Tránsito de la región y los representantes de las administraciones regionales, asociaciones y de otras entidades prestadoras de servicios relevantes a la colectividad de la región.

Al respecto debemos resaltar que la capital brasileña constituye una ciudad cosmopolita, bien diseñada, declarada en 1987 patrimonio histórico de la humanidad por la UNESCO; que sin embargo, sufrió desde su origen el problema

de la concentración urbana que padecen todas las grandes ciudades y la problemática que conlleva, derivado de que "...un número cada vez mayor de brasileños han tenido en las *favelas* y en los loteos periféricos la única forma posible de acceso al suelo urbano y a la vivienda"¹⁴⁵.

De esa forma, la concentración de anillos de miseria a los alrededores de las ciudades brasileñas trajo consigo no sólo la expansión de las mismas y la falta de servicios de una población cada vez mayor, circunstancia a la que no escapa Brasilia; por ello el 10 de Julio de 2001 fue aprobada la Ley Federal N° 10.257, denominada "Estatuto de la Ciudad", para regular el capítulo sobre política urbana aprobado por la Constitución Federal de 1988; con la cual se pretende brindar soporte jurídico, instrumental y conceptual a los gobiernos municipales que enfrentan las graves problemáticas urbanas, sociales y ambientales que afectan la vida del 82% de brasileños que cohabitan en ciudades. Con esta ley se pretende consolidar "un nuevo marco conceptual jurídico-político para el derecho urbanístico, se aportan elementos para la interpretación del principio constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; reglamenta y crea nuevos instrumentos para la construcción de un nuevo orden urbano por parte de las municipalidades; sugiere procesos para la gestión democrática de las ciudades e identifica estrategias e instrumentos de regularización de asentamientos informales en áreas públicas y privadas".¹⁴⁶ Así, creemos que en la búsqueda por una conformación gubernamental urbana en todo Brasil, terminará por influir poco a poco en su capital, con lo que tarde o temprano crearán órganos de gobierno locales autónomos.

Con lo anterior, podemos ver claramente la lucha constante, que por mayor autonomía ha desarrollado la capital carioca; cuyos resultados se muestran en órganos de gobierno propios y autónomos. Sin embargo, también se ha creado una clara descentralización nacional de la aplicación de políticas urbanas hacia los

¹⁴⁵ FERNANDES, Edésio, Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil, documento obtenido de Internet, 18/02/04, 11:11 a.m., en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0250-71612003008700005&Ing=es&nrm=iso>.ISSN 0250-7161.

¹⁴⁶ El Estatuto de la Ciudad, Nuevas Herramientas para Garantizar el Derecho a la Ciudad en Brasil, Caixa Económica Federal, documento pdf., obtenido de la Embajada de Brasil en México.

municipios en la búsqueda por fortalecer los órganos locales de gobierno de las ciudades del país, ejemplo digno de estudio en el ámbito internacional.

4.3. Bruselas.

A partir del año de 1830, Bélgica constituye un país independiente al separarse de los Países Bajos, convirtiéndose en un Estado federal y con una estructura gubernamental monárquica constitucional y parlamentaria, donde los ministros asumen las responsabilidades políticas.¹⁴⁷

La Constitución Belga ha sufrido 4 reformas, en los años de 1970, 1980, 1988-89 y 1993, con las cuales se ha dado paso de manera pacífica de un Estado central a uno federal y se han creado diferentes niveles de gobierno, a saber: el Federal, las Comunidades, las Regiones, las Provincias y los Municipios.

La estructura de las comunidades se estableció a petición de la comunidad flamenca y sobre la base del aspecto lingüístico y cultural, conformándose tres comunidades, la Comunidad Flamenca, la Comunidad Francesa y la Comunidad Germanohablante.

El ámbito regional se inspiró en las preocupaciones económicas de los valones,¹⁴⁸ quienes buscaban una autonomía económica más grande, con lo que se generaron tres regiones: la Región Flamenca, la Región de Bruselas-Capital y la región Valona.

Esta estructura a la que hemos hecho alusión quedó definida por el parlamento el 14 de julio de 1993 con la promulgación de las leyes sobre la estructura del Estado Federal y en las cuales se establece el "principio de subsidiaridad"; es decir, que cualquier asunto que puede ser tratado en un nivel inferior no deberá traspasar a un nivel político superior; esto garantiza la solución de la problemática en el nivel más cercano a la gente; mientras que si el problema

¹⁴⁷ Bélgica, un Reino y El Papel de la Monarquía. Servicio Federal de Información, folletos informativos proporcionados por la Embajada de Bélgica en México.

¹⁴⁸ El valón es un dialecto del antiguo francés, término con el que se refiere también a la comunidad de habla francesa.

a tratar requiere un enfoque más global existe la facultad para que sea tratado por un ámbito superior.¹⁴⁹

Tanto las Comunidades como las Regiones tienen su propio parlamento llamado Consejo y su propio gobierno.

Las Provincias son consideradas instituciones autónomas, subordinadas al Estado Federal, las Comunidades y sobre todo a las Regiones. Tienen un Consejo Provincial cuyos miembros son elegidos directamente por voto para un período de 6 años y se encargan de tomar decisiones de carácter general; existe una Diputación Permanente compuesta por seis miembros elegidos en el seno del Consejo Provincial, dicha diputación es presidida por el Gobernador y se encarga de la administración diaria. El Gobernador no se elige, se nombra y puede ser destituido en nombre del Rey por el Ministro del Interior.

Actualmente Bélgica cuenta con 589 Municipios, cada uno cuenta con un Concejo Municipal que consta de entre 7 y 55 miembros, según la cantidad de habitantes, de los cuales uno es Alcalde y el resto concejales, para constituir el Colegio Municipal. Es el Ministro del Interior quien en nombre del Rey nombra al Alcalde de entre los miembros del Concejo.

En ese orden de ideas, Bruselas con una población aproximada de 1 millón de habitantes constituye la capital político-administrativa del Reino de Bélgica, pero no sólo eso, sino que es considerada la capital de la Unión Europea, pues la Comisión, el Consejo de Ministros, el Comité Económico y Social y las Comisiones del Parlamento Europeo, encuentran su sede en esa ciudad; asimismo, es sede de la OTAN.¹⁵⁰

Bruselas participa de la estructura supra referida; por lo tanto, dentro de la estructura comunal la ciudad de Bruselas participa de dos comunidades la Flamenca y la Francesa; así por ejemplo, el Consejo de la Comunidad Francesa se compone de 75 miembros del Consejo de la Región Valona, más 19 miembros

¹⁴⁹ Bélgica, un Estado Federal, Servicio Federal de Información, folleto informativo proporcionado por la Embajada de Bélgica en México.

¹⁵⁰ Bruselas, Servicio Federal de Información, folleto informativo proporcionado por la Embajada de Bélgica en México.

elegidos por el grupo francófono del Consejo de la Región Bruselas-Capital, sin embargo hay que aclarar que este nivel tiene como finalidad establecer criterios sobre políticas culturales.

La capital belga se encuentra regulada por distintas leyes especiales; sin embargo la que consideramos más importante por referir de manera específica las funciones directas de gobierno es la Ley Especial de 8 de agosto de 1980, de la cual se deriva que en la Región de Bruselas-Capital; se cuenta con un Parlamento de Bruselas-Capital compuesto de 75 diputados elegidos de manera directa cada 5 años y divididos en grupos de habla neerlandesa (11) y francesa (64).¹⁵¹; un gobierno de Bruselas-Capital ejercido por un Ministro Presidente, cuatro Ministros y tres Secretarios de Estado; todos ellos designados por el Parlamento.

La Región de Bruselas-Capital consta de 19 Municipios y abarca un área geográfica de 16.000 hectáreas. En cada municipio ejerce funciones un consejo municipal electo cada 6 años y cuyo número de consejeros depende de las variaciones poblacionales en cada municipio.

Bruselas representa otro modelo diferente de conformación de un sistema federal, en el cual la organización político-administrativa es aún más compleja, de tal suerte, que no cuenta con entidades federativas, sino que estas son remplazadas por conformaciones sociológico culturales más que políticas denominadas "Comunidades", y por conformaciones sociológico económicas denominadas "Regiones". Bajo este contexto, su capital, como en el caso de Berlín, tampoco constituye un Distrito Federal, y su geografía participa tanto del ámbito de las Comunidades, como de las Regiones, dividida hacia su interior en municipios.

Lo anterior confirma que los Estados federales, no necesariamente deben contar con un Distrito Federal y que la organización de su ciudad capital, es tan variada y compleja como resulten sus necesidades. De ejemplo esta Bruselas,

¹⁵¹ Bélgica, un Estado Federal, op. cit.

capital no sólo de un Estado complejo como ya quedó de manifiesto, sino que también de organismos supranacionales como la Unión Europea y la OTAN.

4.4. Buenos Aires.

Argentina, se encuentra regida por la Constitución de 1853, la cual en términos de su artículo primero adopta para su gobierno la forma representativa, republicana federal. Dicha Norma Fundamental ha sido modificada en 1860, 1866, 1898, suspendida en 1949, restablecida en 1957¹⁵² y modificada nuevamente en 1994.

Los Poderes Federales argentinos recaen en: el Poder Legislativo, el cual se compone de una Cámara de Diputados, que según señala el artículo 45 del texto en cuestión, se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos; cifra que pudiera aumentar pero no disminuir; y el Senado, el cual se compone de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, de los cuales dos corresponden al partido político que obtenga el mayor número de votos, y el restante al partido político que le siga en número de votos –artículo 54–.

El Poder Ejecutivo, que recae en el Presidente de la Nación Argentina – artículo 87– elegido de manera periódica cada cuatro años. Existe también un Vicepresidente que es a su vez Presidente del Senado; ambos, pueden ser reelectos por un periodo más y serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta, según lo establece la Constitución en estudio –artículo 94–.

Por su parte, el Poder Judicial está constituido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación.

¹⁵² CARPIZO, Jorge, op. cit., p. 24.

Argentina está dividida en veintidós provincias, en cada una de estas existe una Constitución bajo los principios representativo-republicanos que enmarca la Constitución Nacional Argentina y debe buscar se asegure la administración de justicia, el régimen municipal, y la educación primaria en cada una de ellas –artículo 5–.

Según se desprende del artículo 3 de la Constitución Federal de Argentina, las autoridades que ejercen el Gobierno federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse. Dicha ciudad capital, no es otra que la Ciudad de Buenos Aires, la cual en términos del artículo 129 de la norma en cuestión, tiene un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias legislativas y jurisdiccionales; asimismo, cuenta con un jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

La capital federal cuenta con tres órganos de gobierno autónomos:¹⁵³ un Jefe de Gobierno o Gobernador quien es elegido de manera directa por mayoría absoluta; el Poder Legislativo es ejercido por una legislatura compuesta por 60 diputados electos por voto directo, y el Poder Judicial compuesto por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y el resto de los tribunales que se establezcan por ley;¹⁵⁴ y se divide en Municipios.¹⁵⁵

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con una Constitución de nominada Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual en términos de su preámbulo, es promulgada "...como estatuto organizativo..." de la ciudad, y es creada por representantes del pueblo a convocatoria del Congreso de la Nación.

La Constitución en comento, señala en su artículo 3, que mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la República, su gobierno esta obligado a

¹⁵³ ZICCARDI CONTIGIANI, Alicia, op. cit., p. 77.

¹⁵⁴ SERRANO SALAZAR, Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*, Centro de Asesoría Multidisciplinaria y Plaza y Valdés Editores, México, 2001, p. 245.

¹⁵⁵ Vid. La Constitución de la Nación de Argentina, texto según las reformas de 1994, Nestor Pedro Sagüés, tercera edición, Astrea, Argentina, 1995.

cooperar con las autoridades federales que residen en su territorio para el pleno ejercicio de sus poderes y funciones; en este sentido su gobierno se compone:

Por un Poder Legislativo ejercido por una Legislatura compuesta por sesenta diputados, con una duración de cuatro años en su cargo y cuyo número puede aumentarse en proporción al crecimiento de la población y por ley aprobada por dos tercios de sus miembros –artículos 68 y 69–.

Un Poder Ejecutivo, ejercido por un Jefe de Gobierno o Gobernador. Se prevé además la figura del Vicejefe de gobierno, el cual ejerce la Presidencia de la Legislatura. Ambos funcionarios duran cuatro años en sus funciones y son elegidos en forma directa y conjunta, por fórmula completa y mayoría absoluta, para lo cual se toma a la Ciudad como distrito único y pueden ser reelectos para un único periodo –artículos 71, 95, 96 y 98–. El Gobernador cuenta con un Gabinete compuesto por Ministerios cuyos funcionarios son nombrados y removidos por el Jefe de Gobierno.

Existe también un Poder Judicial integrado por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura y los demás tribunales establecidos por ley, así como el Ministerio Público; institución que en nuestro sistema jurídico pertenece al poder ejecutivo. El Tribunal Superior de Justicia se compone de cinco magistrados designados por el Jefe de Gobierno con la aprobación de dos tercios del total de los miembros de la Legislatura y sólo son removidos por juicio político –artículo 107 y 111–.

Es de resaltarse que una de las facultades de dicho tribunal, es la de declarar la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, contrarias a la Constitución Nacional o a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con lo que se garantiza la supremacía de dicha norma y se ejerce un control sobre la constitucionalidad.

Por su parte, el Consejo de la Magistratura se compone de nueve miembros, quienes duran en sus funciones cuatro años, y de los cuales: tres son elegidos por la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros; tres más son jueces del Poder Judicial de la Ciudad elegidos por el

voto directo de sus pares, donde se excluyen de participar a los integrantes del Tribunal Superior y los tres últimos son abogados, elegidos por sus pares, con domicilio electoral y matriculación en la Ciudad. En el caso de estos dos últimos supuestos, la forma de elección se hace por el principio de mayoría relativa respecto de los dos primeros representantes y el tercero bajo el principio de primera minoría.

La ciudad se divide hacia su interior en Comunas las cuales se definen como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial, que ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto de materias como:

Mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes; elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual; iniciativa legislativa, así como presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo; administración de su patrimonio; decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local; entre otros.

Cada Comuna cuenta con un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa y con arreglo al régimen de representación proporcional. Dicha Junta es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna –artículos 127, 128 y 130–

La Constitución en cuestión fue promulgada por la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, el primero de octubre de 1996 y puede ser reformada por una mayoría de dos tercios del total de los miembros de la Legislatura de la Ciudad; siempre que la reforma se haya realizado por una Convención Constituyente convocada para tal efecto –artículo 60–.

Como se aprecia, la regulación jurídica de la Ciudad de Buenos Aires como Distrito Federal argentino es mucho más avanzada que la nuestra; tanto por cuanto hace, respecto de sus autoridades, cuya característica es la autonomía; como por su organización comunal donde las facultades de iniciativa legislativa, presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo y la elaboración de

proyectos y planes de impacto local, trascienden por su importancia frente a las facultades de los órgano de gobierno de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

4.5. Caracas.

A Caracas se le ha considerado tradicionalmente la capital de Venezuela desde que el Gobernador Juan de Pimentel la trasladó de Coro a Caracas en 1577; sin embargo en 1811 el Congreso fijó a Valencia como capital provisional, por lo que se convirtió en sede del gobierno el 3 de abril de 1812, no obstante, ésta fue trasladada a La Victoria el 27 de abril de 1812, para volver el 30 de julio de los mismos a Caracas.¹⁵⁶

El 8 de mayo de 1817 fue designada la ciudad de La Asunción en la Isla de Margarita como capital provisional de Venezuela, para posteriormente ser trasladada en noviembre de ese año a Angostura (Ciudad Bolívar), para cambiar con posterioridad a Rosario de Cúcuta, la capital provisional de Colombia el 17 de diciembre de 1819.

Con motivo de la separación de Venezuela de la Unidad de Colombia, se estableció de hecho la capital en Caracas a principios de 1830, para volver a ser trasladada a Valencia al finalizar el mismo. Finalmente, es por Decreto de 25 de mayo de 1831 que se erige Caracas como capital, para permanecer así, salvo por el segundo semestre de 1858 en que se traslada temporalmente a Valencia.¹⁵⁷ Ahora bien, como ciudad sede de los poderes federales, Caracas se erigió en Distrito Federal a partir de 1864.

El 15 de diciembre de 1999, mediante refrendo constituyente, el pueblo de Venezuela aprobó la Constitución denominada "de la República Bolivariana de Venezuela", la cual fue proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente el día 20 de diciembre de 1999.

¹⁵⁶ BREWER CARIAS, Allan-Randolph, El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano, Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal, Venezuela, 1968, p. 14

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 15

A través de esta Ley Fundamental, se crean no sólo los órganos clásicos encargados de la función pública (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial), sino que se agregan otros dos (el poder Ciudadano y el Poder Electoral), todos independientes y autónomos funcional, financiera y administrativamente.

El Poder Legislativo recae en una Asamblea Nacional; mientras que el Poder ejecutivo recae en el Presidente cuya duración es de seis años con la posibilidad de ser reelecto por una única vez, y se crea la figura del Vice-Presidente Ejecutivo, designado por el propio Presidente de la República. El Vice-Presidente preside al Consejo de Estado, órgano superior de consulta del Poder Ejecutivo, dicho Consejo se integra por cinco representantes del Presidente de la República, un representante de la Asamblea Nacional, un representante del Tribunal Supremo de Justicia y un representante de los Gobernadores de Estado.

El Poder Judicial recae en un Tribunal Supremo de Justicia, conformado por seis salas. Se crearon las Salas: Político Administrativa, Civil, Penal, Constitucional, de Casación Civil y Electoral.

Por cuanto hace al Poder Ciudadano, este se ejerce a través del Consejo Moral Republicano, integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República, los cuales son elegidos por la Asamblea Nacional.

Finalmente el Poder Electoral se compone por el Consejo Nacional Electoral integrado por cinco miembros sin filiación partidista, escogidos por las dos terceras partes de los asambleístas nacionales y esta encargado de mantener y organizar el registro civil y electoral, registrar las organizaciones político-partidistas, controlar los fondos de financiamiento de los partidos y organizar todas las elecciones.

La distribución de facultades se da entre los Estados, Municipios, un Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se reafirma a Caracas como la capital de la República y asiento de los órganos del

Poder Nacional, cuya unidad político territorial se establece mediante ley especial, denominada Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, la cual contempla un sistema municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes al Estado de Miranda, además establece la organización, gobierno, administración, competencia y recursos de los mismos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad y garantiza el carácter democrático y participativo de su gobierno.¹⁵⁸

En este sentido, la propia Asamblea Nacional Constituyente en ejercicio de la facultad establecida en la disposición transitoria primera, de la Constitución a que hemos hecho referencia, emitió el 28 de febrero del año 2000 la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, con el objeto de regular la creación del Distrito Metropolitano de Caracas como unidad político territorial de esa ciudad.

Con esta ley, el Distrito Metropolitano de Caracas goza de personalidad jurídica y autonomía, y sus límites son los del Municipio Libertador del Distrito Capital, el cual sustituye al Distrito Federal, así como los de los Municipios Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo del Estado Miranda –artículo 2–.

Así, el Distrito Metropolitano de Caracas se organiza, como ya señalamos en un sistema de gobierno local de dos niveles:

1) El nivel metropolitano, formado por un órgano ejecutivo que corresponde al Alcalde Metropolitano, encargado de administrar al municipio; promulgar las disposiciones que elabore el cabildo y tener la representación del municipio; entre otras, y un Cabildo Metropolitano, que la propia ley en cuestión califica como órgano legislativo, integrado por concejales metropolitanos por un período de cuatro años, con la posibilidad de reelegirse para un período inmediato por una sola vez, y cuyas facultades son, entre otras, las de dictar su reglamento interno, sancionar ordenanzas y acuerdos sobre materias de competencia metropolitana, recibir el informe de la gestión anual del Alcalde Metropolitano, y

¹⁵⁸ Artículo 18 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, p. 93; así como Título II Del Espacio Geográfico y de la División Política, Capítulo II De la División Política, de la Exposición de Motivos de la misma, p. 9, ambos proporcionados por la Embajada de Venezuela en México.

aprobar los contratos que le sean sometidos a su consideración por el alcalde— artículos 3, 4 8 y 12—. En este nivel, denominado municipal, el cabildo cumple funciones de órgano legislativo menor, pues se encuentra limitado a legislar en solo ciertas materias como son las leyes orgánicas de los órganos de gobierno.

2) Según la norma en cuestión, el nivel municipal está formado por un órgano ejecutivo que recae en el Alcalde Municipal y un órgano legislativo el cual recae en el Concejo Municipal, electos cada cuatro años en cada municipio integrante del Distrito Metropolitano de Caracas—artículo 3 y 5—. Esta forma de organización jurídico política a la que hemos hecho referencia corresponde a la típica forma de organización municipal latina, de cuyo proceso de evolución hemos sido parte desde su origen en el Derecho Romano todos los pueblos latinoamericanos.

Todos los funcionarios a los que hemos hecho referencia son electos por votación popular, universal, directa y secreta

Existe un Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas, el cual es un órgano de consulta y asesoría del Alcalde Metropolitano, compuesto por los Alcaldes de los Municipios que conforman el Distrito Metropolitano y precedido por el Alcalde Metropolitano —artículos 9 y 10—.

Se prevé la existencia de una Contraloría Metropolitana para vigilar el control, vigilancia y fiscalización de los bienes, ingresos y gastos del Distrito Metropolitano, así como las operaciones relativas a los mismos, conforme la ley y a las ordenanzas aplicables. Es de señalarse que en la ley en estudio se señala a favor de las autoridades municipales la posibilidad de creación de impuestos, autodeterminación de presupuesto y libre ejercicio de los ingresos, bajo la correcta aplicación presupuestal de los mismos, que será verificada por la Contraloría Metropolitana.

También se contempla la existencia de un Procurador Metropolitano nombrado por el Alcalde Metropolitano encargado de defender judicial y extrajudicialmente los derechos del Distrito Metropolitano de Caracas en todos los asuntos y negocios en los cuales tenga interés, conforme a las instrucciones del

Alcalde Metropolitano. Además, de estar obligado a “advertir” a los funcionarios y empleados metropolitano sobre las faltas que observare en el desempeño de sus funciones y solicitar su destitución en casos de reincidencia, según se sustenta en los artículos 16 y 17 de la ley en estudio.

Finalmente y con el propósito de hacer efectiva la transición a las instituciones que ya comentamos del Distrito Federal, el 28 de marzo del año 2000, se publicó la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas, la cual aclara en su artículo segundo que “la transición es un régimen especial y provisional en materia fiscal, laboral y de gestión administrativa”, que comprendió el período del ejercicio del año 2000, contado a partir de la instalación del Cabildo Metropolitano de Caracas, con lo cual se resolvió el proceso de instalación de los nuevos municipios, sus necesidades presupuestales para su primer ejercicio fiscal, así como las directrices de elección y funcionamiento de las primeras administraciones.

Como podemos observar la autonomía municipal es fundamental dentro de la organización del Distrito Federal venezolano en estudio, pues comprende elección de sus autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia e incluso la libre creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Bajo este tenor, los procesos electorales son fundamentales, tanto por lo que respecta a la asociación política fundamentada en los artículos 52 y 62 de la Constitución en estudio, como por el ejercicio de los derechos electorales –artículo 64– donde todas aquellas personas físicas (incluso extranjeros con más de diez años de residencia en el país) que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política, pueden participar.

Del sistema político en análisis consideramos de singular importancia, entre otras instituciones, el Consejo de gobierno Metropolitano, figura jurídica que desde nuestro particular punto de vista debe considerarse en una reforma jurídico política del Distrito Federal Mexicano, debido a muchas de los problemas que aquejan a nuestra ciudad deben enfrentarse a través de políticas que previamente

hayan sido discutidas y comentadas con los gobiernos de las demarcaciones territoriales.

4.6. Madrid.

Aunque no corresponde esta ciudad capital a un sistema federal, consideramos pertinente analizarla con el propósito de poder observar el grado de autonomía de las autoridades locales respecto del poder central, lo que de alguna forma nos permitirá establecer algunas variables que nos ayuden a validar nuestra hipótesis de trabajo y, porqué no, a retomar algunos elementos para integrar el modelo de Distrito Federal aplicable a nuestro sistema político.

Así, según establece la Constitución vigente de 27 de diciembre 1978, España es un Estado social y democrático de derecho, cuya Soberanía Nacional reside en el pueblo y la forma política del Estado es la Monarquía Parlamentaria. España es un Estado regional y su estudio resulta, aún más interesante, ya que nos encontramos con la sorpresa de que algunas capitales de Estados regionales y centralistas cuentan con gobiernos que tienen un mayor grado de autonomía que algunas sedes de poderes federales, como es este caso.

El Rey, quien mantiene la corona española de forma hereditaria, es el Jefe del Estado, considerado el símbolo de la unidad y permanencia del Estado, constituyendo la más alta representación del mismo, especialmente en las relaciones internacionales con naciones de su comunidad histórica.¹⁵⁹

El Gobierno español se encarga de dirigir la política interior y exterior, la administración civil, militar y la defensa del Estado; se compone del Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros y demás miembros que establezcan las leyes.

Después de cada renovación del Congreso de los Diputados o cuando hay dimisión voluntaria, fallecimiento o en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria sobre el Presidente del Gobierno; el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación

¹⁵⁹ Artículo 56 de la Constitución Española, Legislación Constitucional Básica, segunda edición, Lex Nova, España, 2000, p.31.

parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso; propondrá un candidato a la presidencia del gobierno, el cual deberá ser ratificado por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de Diputados; y en caso de no lograrse, 48 horas después, se iría a una votación mayoritaria simple; si se fracasara en lograr dicha mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas en los términos ya establecidos.¹⁶⁰

El Parlamento Español, denominado Cortes Generales constituye la institución representativa del pueblo español; son renovadas cada cuatro años por sufragio universal, libre, secreto, igual y directo. Se compone por dos cámaras: el Congreso de Diputados que se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400, diputados (actualmente 350 diputados) y el Senado el cual en términos constitucionales, no cuenta con un número fijo total, pues se eligen por dos vías 208 senadores elegidos de manera directa y alrededor de 40 elegidos por las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas (se elige, por cada comunidad autónoma uno, más otro por cada millón de habitantes o de la manera que establezcan los Estatutos que aseguren en todo caso la adecuada representación proporcional).¹⁶¹

La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados –art.117 C.E.–; en España existe un Consejo General del Poder Judicial, que es considerado el órgano de gobierno del mismo; existe un Tribunal Supremo (órgano jurisdiccional superior en toda España, en todos los órdenes, salvo en garantías constitucionales), el ministerio fiscal, jueces y magistrados. Además se prevé la existencia de un Tribunal Constitucional compuesto de doce miembros, encargado de velar por el control de la constitucionalidad en España.

Con relación al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España, el territorio español está dividido en 17 Comunidades Autónomas, siendo una de ellas Madrid. Así, en términos del artículo quinto de la norma constitucional española, la Villa de Madrid constituye la

¹⁶⁰ Vid. MOLAS, Isidre, Derecho Constitucional, Tecnos, España, 1998, pp. 156-162.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 128-136.

capital del Estado y sede del Gobierno de ese país.¹⁶² En este sentido, la villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tiene un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes.

Dicha capital de más de 5 millones de habitantes se encuentra regulada por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, modificada en 1991, 1994 y 1998; donde se le reconoce como una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el Estatuto en comento, que es su norma institucional básica.

Dentro de la Comunidad de Madrid existe tres órganos de gobierno:

1. La Asamblea de Madrid, quien representa al pueblo ejerce la potestad legislativa de la Comunidad, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad e impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno, entre otras facultades. Dura cuatro años y se compone por un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000 –artículos 9 y 10–.

2. El Presidente de la Comunidad, quien tiene la representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado, preside y dirige la actividad del Gobierno, designa a los Vicepresidentes y Consejeros y coordina la Administración, entre otras facultades. En cada renovación de la Asamblea, así como cuando produzca la falta absoluta del Presidente de la Comunidad, el Presidente de la Asamblea, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta uno de sus miembros como candidato a la Presidencia de la Comunidad –artículos 17 y 18–. El Presidente de la Comunidad se encuentra limitado a la aprobación de su Programa Político por parte de la Asamblea, la cual puede, por causa de responsabilidad política, remover al Presidente de la Comunidad de Madrid – artículos 19 y 20–.

Se contempla por la norma en cuestión la existencia de un Gobierno de la Comunidad de Madrid, el cual se define como: el un cuerpo colegiado que dirige

¹⁶² Artículo 5 de la Constitución Española, Legislación Constitucional Básica, op. cit., p. 23.

la política de la Comunidad de Madrid, se encarga de las funciones ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en algunas materias. Dicho órgano es presidido por el Presidente y se compone por el Vicepresidentes y los Consejeros, todos ellos nombrados y removidos por primero –artículo 22–.

3. El Tribunal Superior de Justicia, es el órgano jurisdiccional en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en los ámbitos civil, penal y social, en todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión -artículos 45, 46 y 47–. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

La Comunidad de Madrid posee amplias facultades en materia tributaria, así por ejemplo, esta facultada para establecer el impuesto sobre la renta de las personas físicas, con los límites y condiciones que se establezcan en la cesión; impuesto sobre el patrimonio; impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; impuesto sobre sucesiones y donaciones e imposición general sobre las ventas en su fase minorista, entre otros.

El Estatuto a que hemos hecho referencia puede ser reformado, para lo cual la iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid; misma que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios de la Asamblea de Madrid y aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

La capital española no cuenta con un estatus jurídico especial, se organiza territorialmente en Municipios, los que en términos del artículo 140 de la Constitución Española gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que les son propios. El municipio de Madrid esta gobernado por un Ayuntamiento compuesto por el Concejo Municipal, conformado

de 54 concejales y el Alcalde, elegidos, todos ellos, mediante sufragio universal por los vecinos cada cuatro años.

Es importante destacar que no obstante de tratarse de un sistema regional de Estado (el español), la capital del país posee un alto índice de descentralización y autonomía que no comparte el Distrito Federal mexicano; de ahí que entre otras características importantes de este sistema político regional, debamos tomar en consideración al construir nuestro modelo, el de otorgarle al gobierno distrital un mayor número de atribuciones en materia tributaria.

4.7. París.

Esta ciudad capital no corresponde a un Estado federal, sino a uno centralista; no obstante ello y atendiendo a las mismas razones expuestas en el apartado anterior, se considera conveniente analizar a la citada capital que se encuentra dentro de las diez ciudades más importantes del mundo, por ser una de las más modernas y desarrolladas.

Así, en el país más extenso de Europa occidental, encontramos la ciudad de París, que reagrupa cerca de 10 millones de habitantes. La República francesa comprende: la metrópoli, dividida en 22 regiones y 96 departamentos, así como 4 departamentos de ultramar (Guadalupe, Guayane, Martinica y Reunión), cuatro territorios de ultramar (Polinesia Francesa, Nueva Caledonia, Wallis y Futuna, Las Tierras Australes y Antárticas Francesas) y las colectividades territoriales con estatuto particular (Mayotte y Saint-Pierre-et-Miquelon).¹⁶³

La Constitución de 4 de octubre de 1958, rige el funcionamiento de las instituciones de la Quinta República, donde se sitúa al Poder Ejecutivo ejercido por el Presidente de la República en una posición más fuerte y estable.¹⁶⁴ El Presidente es elegido por sufragio directo cada siete años por mayoría absoluta; es el Jefe de la Nación y en quien recae la responsabilidad del adecuado funcionamiento de las instituciones, nombra al Primer Ministro, y a propuesta de

¹⁶³ Información proporcionada por el Servicio Regional de Información, a través de la Embajada de Francia en México.

¹⁶⁴ AGUIRRE VIZZUETT, Javier, op. cit., p.111.

éste, a los miembros del Gobierno, preside el Consejo de Ministros, promulga las leyes y es el Jefe de la Fuerzas Armadas, puede disolver la Asamblea Nacional, tiene la facultad de apelar al pueblo por medio de referéndum y en casos de graves crisis posee poderes excepcionales –artículos 6, 7, 8, 9 10, 11, 12 y 16 –.

El Parlamento se constituye por la Asamblea Nacional formada por 577 diputados elegidos por sufragio universal directo, cada cinco años; y por el Senado, formado por 321 miembros elegidos por sufragio universal indirecto para un término de nueve años, renovándose un tercio cada tres años. Las facultades legislativas del Parlamento se encuentran limitadas a determinados asuntos, y el Gobierno se encuentra autorizado a expedir resoluciones, pero debe dar cuenta al Parlamento. Además de su función de control de Gobierno, las dos Cámaras elaboran y votan las leyes, pero en caso de desacuerdo, es la Asamblea Nacional quien resuelve definitivamente –artículos 24 y 45–.

Existe un Consejo Constitucional, compuesto por nueve miembros, tres nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres más por el Presidente del Senado que vela esencialmente por la regularidad de las elecciones y la constitucionalidad de las leyes orgánicas así como de las leyes que le son sometidas –artículos 56, 57, 58, 59, 60, 61 y 62–.

El sistema Judicial esta conformado por el Consejo Superior de la Magistratura, el cual se divide en dos categorías, un sistema regular, donde la Corte de Casación constituye el tribunal supremo de apelación y un sistema de Tribunales Administrativos encabezados por el Consejo de Estado –artículos 64-65 y 66–.

La Ciudad de París, que se encuentra ubicada en la región más activa y poblada de Francia, la Ile-de-France; que abarca hoy día ocho Departamentos: París, Seine et Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-saint-Denis, Val-de-Marne y Val-d’Oise; es a la vez una Comuna, Departamento, sede de una Región, la Ciudad Capital de la República Francesa y la sede del Gobierno

Francés, y se encuentra regulada por la Ley de 31 de diciembre de 1982, en vigor desde marzo de 1983.¹⁶⁵

París se encuentra dotada de un complejo sistema de administración que va desde la Comuna a las estructuras distritales, las cuales muchas veces son confundidas con el Municipio y las Regionales.

En ese orden de ideas, dentro del gobierno regional existe un Consejo Regional, el cual se compone de: una Asamblea Regional, órgano deliberativo de las principales decisiones que incumben a la Región compuesto de 209 miembros, electos por sufragio universal cada seis años; una Administración Regional, compuesta por el Presidente del Consejo Regional y su gabinete, encargados de ejecutar las decisiones de la Asamblea y representante del Consejo.

Subsisten en París dos prefectos, residuos de la antigua estructura gubernativa, que constituyen la representación del Estado:

1.- El Prefecto de Policía instituido por la Ley de 17 de febrero de 1800, nombrado por Decreto Presidencial, quien cuenta con la autoridad ejecutiva de la ciudad y es responsable de todos los servicios departamentales de la administración civil. Se encarga de garantizar el cumplimiento de la ley y el orden público, vigila la seguridad de París y la tranquilidad pública; y

2.- El Prefecto de París que ejerce los cargos de representante supremo del Estado en un Departamento, así como prefecto de la Región Ile-de-France.

Ahora bien desde el punto de vista distrital y comunal, existe una institución denominada Consejo de París, órgano deliberativo y decisonal de dos circunscripciones territoriales: la Comuna de París y el Departamento de la Seine. Dicho consejo funciona tanto como Consejo Comunal (en el ámbito político comunal), lleva asuntos locales, tales como: ordenación de suelo, urbanismo, ayuda social, etc.; como Consejo General (departamental), delibera sobre las

¹⁶⁵ Información proporcionada por el Servicio Regional de Información, a través de la Embajada de Francia en México.

misiones de solidaridad que incumben a un Departamento, por ejemplo: sanidad, ordenamiento de los programas de transporte, cultura y educación, etc.

El Consejo de París se divide a su vez en comisiones encargadas de las grandes direcciones administrativas, generalmente encabezadas por los adjuntos del Presidente del Consejo. Sus reuniones son por lo menos cada tres meses, abiertas y realizadas por convocatoria de su Presidente.

La Comuna francesa encuentra su origen dentro del Municipio romano; sin embargo, le imprimen características muy propias en lo que denominan *cession commune* y que posteriormente conoceríamos como *commun*, por referir los intereses de la comunidad.¹⁶⁶ En ese tenor, la evolución de la comuna parisina llevó a la creación de un Consejo Comunal, de entre cuyos miembros se elige al Presidente comunal o Alcalde de París, para ocupar su encargo por seis años y el cual es, al mismo tiempo, representante de la Comuna y del Estado Francés dentro de la Ciudad de París.

El Alcalde de París se encarga de convocar y presidir el Consejo, así como elaborar y aplicar el presupuesto de la Comuna y del Departamento. Cuenta con Consejeros Comunales electos que no pueden representar más del 30% del total de los consejeros y son los encargados de remplazarlo cuando el mismo se encuentre ausente. Cabe decir que en su origen, las Comunas contaron con gran desarrollo político administrativo por sus libertades y autonomías; sin embargo, la centralización del poder gradualmente redujo el nivel de autonomía política a la simple autonomía técnica o administrativa, coherente con el régimen de estado unitario que posee Francia; mismas que poco a poco buscan recuperar su autonomía.

Finalmente, debemos señalar que se contempla la existencia de una división administrativa más en París que son los Consejos Distritales, y se definen como órganos electos que disponen de cierta autoridad de gestión; sin embargo, no constituyen una colectividad territorial ni tienen personalidad jurídica. Por lo tanto, los Consejos Distritales son considerados como una división administrativa

¹⁶⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos, Derecho Municipal, tercera edición, Porrúa, México, 1999, p. 538.

en el seno de la Comuna de París, destinados a asegurar las relaciones entre las instituciones comunales y los habitantes.

El Consejo Distrital es consultado por el Alcalde de la comuna con anterioridad a las deliberaciones del Consejo Comunal, respecto de los planos de ocupación del suelo, los proyectos de zonas habitacionales, remodelación, zonas industriales, etc., referentes al Distrito. Además tiene cierto poder de decisión, para acondicionar y gestionar algunos servicios como jardines de niños, centros juveniles, casas de la cultura, espacios verdes menores a una hectárea, etc., y se reúnen una vez cada tres meses.

Dentro de cada Consejo existe un Alcalde Distrital, el cual se elige de entre los miembros del Consejo Comunal, y ejerce ciertas facultades propias de los presidentes municipales, pues organiza las secciones del Consejo de Distrito, representa al Distrito frente a los tribunales, es jefe jerárquico del personal de Distrito; como representante del Estado, es oficial del Registro Civil, puede celebrar matrimonios, esta a cargo de la publicación y ejecución de las leyes y los reglamentos, desempeña un papel activo en la organización electoral, preside las casillas electorales, expide certificados, legaliza firmas, y entrega la mitad de las viviendas asignadas por la Comuna en el marco de su Distrito, etc¹⁶⁷.

Si bien la forma de Estado francesa (centralismo) difiere de la seguida por nuestro país (federalismo), y en ese sentido su organización político administrativa resulta compleja de comprender; su estudio es importante, pues permite comparar la organización de sus gobiernos locales con una alta ingerencia del poder central y su alta descentralización administrativa que permite la coexistencia de distintas autoridades, tanto electas como designadas que interactúan en facultades exclusivas y concurrentes de manera coordinada para la satisfacción de las necesidades de la población capitalina francesa; frente a la forma de organización de las capitales federales y regionales de otros Estados.

¹⁶⁷ Con el propósito de hacer más fácil la comprensión de lo explicado con anterioridad, sugerimos ver el Cuadro 1 que se ubica a final de este apartado, donde nos permitimos presentar los diferentes niveles de gobierno, órganos y principios de ejercicio de poder que ejercen funciones en el territorio de la capital francesa.

Finalmente, debemos señalar a favor de la población capitalina parisina, que los problemas que la aquejan no son tan graves como los que tienen la población capitalina de la Ciudad de México, de ahí que una de las grandes conclusiones que pueden desprenderse del presente trabajo de investigación, es que un sistema político funcional para la capital de cualquier tipo de Estado, atiende a una serie de variables propias de cada comunidad política y de su entorno, de tal forma que una sociedad moderna y desarrollada no tiene forzosamente que ser más o menos autónoma, sino que ello deberá estar en función de su desarrollo histórico, la idiosincrasia de la gente y, sobre todo, a la forma en que procese las demandas sociales, dando respuestas oportunas, eficaces y eficientes a las mismas, pues finalmente a la sociedad lo que le importa es que la provean, tanto en tiempo como en forma, de los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades primarias y secundarias.

Cuadro 1. Estructura gubernamental de la Ciudad de París.

<i>NIVEL</i>	<i>AUTORIDAD CONCERNIDA</i>	<i>PRINCIPIO DEL PODER</i>
REGIONAL	PREFECTO DE REGIÓN (PREFECTO DE PARÍS) CONSEJO REGIONAL	NOMINACIÓN ELECCIÓN
DEPARTAMENTA	PREFECTO (PREFECTO DE PARÍS) PREFECTO DE POLICÍA CONSEJO GENERAL (CONSEJO DE PARÍS)	NOMINACIÓN NOMINACIÓN ELECCIÓN
COMUNAL	PREFECTO DE POLICÍA CONSEJO COMUNAL (CONSEJO DE PARÍS)	NOMINACIÓN ELECCIÓN
SUBCOMUNAL	CONSEJO DISTRITAL	ELECCIÓN

4.8. Pretoria.

En el extremo sur del continente africano se ubica Sudáfrica, cuya superficie abarca 1,221,037 kilómetros cuadrados.

Las condiciones políticas de Sudáfrica llevaron finalmente, tras cuarenta y dos años de subyugación política oficial de segregación racial, mejor conocida

como "apartheid" y cuatro años más de transición política, a la realización de la primera elección general multirracial del 26 al 29 de abril de 1994, con los conocidos sucesos que llevarían a Nelson Mandela al poder.

Dichos cambios eran necesarios que se reflejaran en la Norma Fundamental, por ello en 1996 se aprobó por la Corte Constitucional la nueva Constitución de la República Sudafricana, misma que entró en vigor el 4 de febrero de 1997.

La Norma Suprema en cuestión estableció la separación de los Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.¹⁶⁸

De tal suerte que el Poder Ejecutivo recae en el Presidente quien es el Jefe de Estado y encabeza al Gabinete; se elige por la Asamblea Nacional de entre sus miembros y conduce al país –artículos 85 y 86–. Existe un Vicepresidente Ejecutivo y un Gabinete compuesto por 25 Ministros designados por el Presidente –artículos 91 y 92–.

El Poder Legislativo recae en una Asamblea Nacional compuesta por no menos de 350 miembros, ni por más de 400, elegidos bajo el principio de representación proporcional, electos por un término de cinco años –artículos 42, 46, 49–, y en un Consejo Nacional de las Provincias que reemplaza al Senado, compuesto por una delegación de diez consejeros por cada provincia lo que da un total de 90 miembros; de los cuales 54 son miembros permanentes y 36 delegados especiales –artículos 60, 61, 62, 66 y 67–.

La Autoridad Jurisdiccional recae en una Corte Constitucional, una Corte Suprema y de Apelación y tribunales superiores.

La Constitución sudafricana establece a la misma como una República dividida en nueve Provincias: Cabo del Norte, Cabo Occidental, Cabo Oriental, Estado Libre, Gauteng, KwaZulu-Natal, Noreste, Mpumalanga y Provincia del Norte –artículo 103–; cada una con su propia Constitución Provincial –artículo 143–, la cual en términos de la Constitución Federal, deberá prever a los

¹⁶⁸ Gobierno, Folleto informativo, editado y publicado por la Embajada de Sudáfrica en Chile (2001), obtenido de la Embajada de Sudáfrica en México.

siguientes órganos de gobierno: una Legislatura Provincial, un Premier Provincial y un Consejo Ejecutivo

El gobierno recae en un Premier Provincial que se encuentra apoyado por un Consejo Ejecutivo, donde, para que un partido político pueda estar representado con un miembro en el Consejo Provincial, es necesario que tenga un mínimo de 10 escaños en la Legislatura Provincial –artículo 125–. La Legislatura Provincial se elige cada 5 años y se compone de entre 30 y 80 miembros lo que dependerá de la fórmula de elección que determine la legislación nacional – artículos 104, 105 y 108–.

Por otro lado cabe señalar que las provincias se dividen a su vez en municipalidades y según se desprende de la Norma Fundamental en comento, las facultades ejecutivas y legislativas de la esfera local de gobierno recae en el ayuntamiento –artículo 151– y su duración no puede ser superior a cuatro años.¹⁶⁹

Es de resaltar que la Constitución sudafricana reconoce tres clases de municipios:

Municipios A. Aquellos que cuentan con autoridad ejecutiva y legislativa propia en su circunscripción.

Municipios B. Los que comparten la autoridad ejecutiva y legislativa con una municipalidad "C".

Municipios C. Los que cuentan con autoridad ejecutiva y legislativa en un área que incluye más de un municipio.

Ahora bien, y por cuanto hace a nuestro tema de estudio, la provincia de Gauteng cuenta con 17,010 Km², y una población de 7.8 millones de habitantes, su composición pluricultural lleva al manejo de tres idiomas principales el afrikáans (21%), isiZulu (18%) e inglés (16%); y se produce en esta región el 37.7% del producto interno bruto del país.¹⁷⁰

¹⁶⁹ MORAN, Greg, *You and the Constitution*, Produced by the Constitutional Assembly, South Africa, Obtenido de la Embajada de Sudáfrica en México, p. 24.

¹⁷⁰ *Economía*, Folleto informativo, editado y publicado por la Embajada de Sudáfrica en Chile (2001), obtenido de la Embajada de Sudáfrica en México.

En dicha provincia existen dos ciudades importantes, Pretoria y Johannesburgo, la primera constituye la capital administrativa del país y por lo tanto es el centro diplomático y gubernamental de Sudáfrica, mientras que la segunda constituye la ciudad más importante desde el punto de vista financiero e industrial del país¹⁷¹ y es la capital de la provincia, razón por la que suele confundirse como capital política de Sudáfrica.

Pretoria como capital del Estado sudafricano, no cuenta con un régimen jurídico, por lo que constituye la capital del país, pero también una municipalidad de la provincia de Gauteng. Entonces los poderes federales se relacionan con un gobierno local.

Por lo tanto el funcionamiento de Gauteng como provincia se da bajo las reglas comunes de las provincias, a las que ya hemos hecho mención; es decir que en Gauteng gobierna un Premier Provincial apoyado por un Consejo Ejecutivo, mientras que el Poder Legislativo recae en la Legislatura Provincial de Gauteng.

Como podemos apreciar, la organización sudafricana de Estado, pone a los poderes federales en una municipalidad ajena a la capital de la provincia donde se encuentran, de tal suerte que incluso de manera mundial resulta ser más conocida la capital provincial (Johannesburgo), que la capital nacional (Pretoria).

Si bien es cierto que las características de Pretoria difieren de las del Distrito Federal mexicano (nos referimos a la organización jurídico política), pues mientras que en la primera conviven dos ámbitos de gobierno (Federal y Municipal); en la segunda lo hacen tres (Federal, uno propio del Distrito Federal y un ámbito local); es de resaltarse que en Pretoria no existe injerencia federal en los asuntos de la ciudad, lo que le da plena autonomía a las autoridades municipales, característica dignas de ser valorada para integrarla al modelo de Distrito Federal al cual aspiramos en nuestra Ciudad de México; en la inteligencia de que por sus propias peculiaridades y graves problemas que la quejan requiere

¹⁷¹ Turismo, Folleto informativo, editado y publicado por la Embajada de Sudáfrica en Chile (2001), obtenido de la Embajada de Sudáfrica en México.

de un sistema autónomo y democrático; ya que la falta de democracia y dependencia a que estuvo sujeto el Distrito Federal durante todo el siglo pasado ha acreditado en los hechos su inoperancia y disfuncionalidad, acontecimientos que nos hacen afirmar que la solución no es volver al pasado, sino buscar nuevas formulas sustentadas en principios democráticos donde se involucre a la comunidad capitalina en el ejercicio del poder.

4.9. Roma.

La Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947 condiciona al Estado italiano a una forma regional, cuyo gobierno se ejerce por:

Un Poder legislativo que recae en un Parlamento compuesto por la Cámara de Diputados, integrada a su vez por 630 diputados –artículos 55 y 56– y por el Senado conformado por 315 senadores; elegidos, ambos, por un tiempo de cinco años –artículos 57 y 60–; un Poder Ejecutivo, que recae en el Presidente de la República, quien será elegido por una mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento y para un plazo de 7 años –artículos 83 y 85–, y El Poder Judicial, el cual reside en una serie de complejos órganos con jurisdicción bien definida, como son: El Consejo de Estado, El Tribunal de Cuentas, el Tribunal Supremo – artículos 103 y 104–.

Por otra parte, y con respecto a nuestro tema de investigación, es de resaltar que la evolución de Italia como Estado, así como su conformación bajo la forma regional, se dio a través de un largo y gradual proceso que consideramos indispensable referir. Así, en el siglo XIX Italia se subdividía en varios Estados de diversa importancia y magnitud.

Los pensadores italianos de la época consideraban que la unidad de Italia vendría con la articulación de los diversos Estados menores para componer un Estado federal que generaría la cohesión necesaria del pueblo italiano. Sin embargo, aquella unidad de la que el propio Maquiavelo ya hablaba en sus obras, no era cosa fácil, pues las diferencias culturales entre los habitantes de las

distintas regiones abarcaban desde costumbres diversas, hasta lenguajes que si bien tenían el mismo origen, podían ser incomprensibles entre sí.

La unificación italiana se da finalmente en 1861 frente a la exigencia de crear una conciencia nacional que faltaba en el pueblo; por lo que se eligió constituir un sistema de Estado unitario fuertemente centralizado.

Durante el periodo fascista la tendencia directa a delegar todos los órganos de administración local a un rígido sistema de gobierno central, se acentuó como obvia consecuencia de un régimen político totalitario.

A la caída del sistema fascista y con fines de la redacción de la Constitución Republicana Italiana, se abre paso a la idea del regionalismo como forma de Estado. De esta manera se presentó una solución intermedia tras las dos formas clásicas que venían caracterizando al Estado (Central y Federal).

Las Principales razones que orillaron al constituyente italiano a optar por la forma de Estado regional fueron:

- ☞ La necesidad de realizar un orden más democrático, que aproximara el ejercicio del poder político a la colectividad;

- ☞ La exigencia de proporcionar seguras garantías ante la posibilidad de enfrentar degeneraciones autoritarias, mediante la contraposición de gobiernos regionales al gobierno central.

- ☞ La oportunidad de realizar intervenciones públicas diferenciadas a la vista de las diversas exigencias de cada una de las zonas o regiones.

- ☞ La necesidad, última, de proveer diferenciadamente en el caso de las Regiones especiales, alguna situación particular en consideración a las características étnico-lingüísticas de su población y del grado diverso de desarrollo económico-social.¹⁷²

Ahora bien, desde su constitución como Estado regional tan solo cuatro regiones se habían reconocido como tales (*Sicilia, Sardegna, Valle d' Aosta e*

¹⁷² Vid. Diritto Costituzionale, XVII edizione, aggiornata alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 e alla L. 27 dicembre 2001, n.459, Edizioni Giuridiche Simone, Italia, 2002, p. 454.

Trentino Alto Adige) y a través de un lento proceso, finalmente, con la ley constitucional de 18 de octubre de 2001, se modifica el título V de la parte segunda de la Constitución Italiana denominado "de las Regiones, Provincias y Comunas"; con lo cual se logra:

1. Dar mayor importancia a la Comunas, reconociéndoles como el ente local mas cercano al ciudadano.

2. Se aumenta el catalogo de Provincias, se establece la Ciudad Metropolitana, las Regiones y el Estado.

3. Se constitucionaliza el status de la Ciudad de Roma como capital de Italia.

4. Se determina a favor del Estado las materias sobre las cuales legislará en modo exclusivo; las que constituirán una potestad legislativa concurrente y aquéllas que recaerán de manera exclusiva en las Regiones.

Bajo esta nueva concepción territorial y de niveles de gobierno en la República Italiana surge la figura de Roma como capital de Italia que bajo el artículo 114 de la Constitución Italiana y la Ley Constitucional 3/2001 tiene las siguientes características:

1. Roma es la capital de la República y la ley del Estado regulará su funcionamiento. Con base en lo anterior se habla de dos tipos de disposiciones normativas, las de Roma-ciudad y las de Roma-Capital.
2. No será posible transferir la capital de la República a algún otro lugar si previamente no se modifica el texto constitucional.
3. El Status de Roma-capital contempla, por su propia naturaleza *sui generis*, una regulación diferenciada respecto de otras comunidades italianas, toda vez que cuenta con el hecho de que sobre su territorio opera el Estado de la Ciudad del Vaticano, centro mundial de la cristiandad.

4. La ciudad capital debe representar la unidad y la identidad de la nación; sus representantes políticos deberán mantener relaciones con exponentes de otros Estados.

Para cumplir el mandato de dar un régimen diferenciado a Roma, se creó el Estatuto de la Comuna de Roma, el cual establece en su artículo tercero que el órgano de gobierno de la capital se denomina Comuna, la cual es considerada la solución institucional del gobierno a las complejas funciones inherentes a: la actividad económica, los servicios esenciales, la tutela del ambiente y a las relaciones sociales y culturales de la ciudad.

La Comuna cuenta con un Consejo Comunal, el cual se erige como el máximo órgano institucional de la Comuna de carácter colegiado con funciones de dirección y control político administrativo, dotado de autonomía funcional y organizativa; compuesto por 60 consejeros que duran 5 años en su encargo – artículo 6 del Reglamento del Consejo Comunal de Roma–. Existe también una Junta Comunal, compuesta por un Presidente Comunal, así como un grupo de funcionarios que le apoyan; a la Junta corresponde la ejecución de las decisiones que toma el Consejo.

La circunscripción territorial de la Comuna se divide a su vez en municipios y es la Junta Comunal la encargada de coordinar los servicios municipales. Los municipios cuentan con un órgano de dirección y control político-administrativo denominado Consejo Municipal, el cual se compone de un Presidente Municipal que lo preside y los consejeros municipales, los cuales se eligen cada 5 años. El número de consejeros municipales varía dependiendo de la número de población existente en cada municipio. Se reconoce a una Junta del Municipio compuesta por el Presidente Municipal y cuatro asesores designados por él, de los cuales uno funciona como Vicepresidente.

Finalmente, y debido a las características propias que reviste Roma como ciudad capital, así como a la magnitud de sus proporciones; es reconocida como una ciudad metropolitana; es decir, una ciudad que por su compleja organización y dimensiones debe regularse con estrecha integración en orden a la

actividad económica, servicios esenciales de carácter ambiental, social y culturales junto con el resto de poblaciones con las que de manera conjunta constituye un área metropolitana.

Es de señalarse que en la actualidad en Italia son consideradas áreas metropolitanas las zonas comprendidas en las Comunas de Torino, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Roma, Bari y Nápoles, pero esta consideración se puede hacer extensiva sobre todas aquellas zonas donde exista y sea necesaria esa estrecha integración territorial y de regulación a la actividad económica, a los servicios esenciales para la vida social como a la cultural;¹⁷³ lo que conlleva a la coordinación estrecha de los servicios, a que hacemos referencia en el párrafo anterior, entre las distintas jurisdicciones que involucra el área metropolitana.

La concreta delimitación del área conurbada corresponde a las Regiones, a propuesta de los entes territoriales involucrados. Una vez delimitada el área metropolitana, la ciudad adquiere las funciones de provincia, de tal suerte que en esa circunscripción se constituye una nueva Región compuesta por el área metropolitana.

Con la nueva articulación territorial de Italia diseñada a partir de la reforma constitucional del 2001, las ciudades metropolitanas se convierten en entes autónomos constitucionalmente reconocidos que componen la República junto con las Comunas, las Provincias, las Regiones y el Estado; gozan de autonomía financiera para establecer contribuciones y presupuesto.

El proceso que se vive en Italia es hacia una tendencia federalista, por lo que las condiciones de sus actuales regiones, parece ser que pronto cambiarán y en consecuencia la de Roma como capital italiana. En ese orden de ideas, se discute hoy día, por los políticos italianos, la posibilidad de conformar poderes autónomos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) a la capital, a fin de consolidar su *status* especial.

¹⁷³ Diritto Costituzionale, op. cit., p. 543.

Como puede observarse, la capital romana, se encuentra en un proceso de transformación política con tendencias firmes hacia lograr una plena autonomía que le permita, al igual que a nosotros, enfrentar con éxito los problemas de la concentración demográfica en las grandes zonas urbanas. Lo cual refuerza nuestra hipótesis de trabajo sobre la necesidad de atacar los grandes problemas metropolitanos involucrando en su solución a los diversos actores sociales, políticos y económicos de la colectividad, lo cual sólo se puede hacer a través de vías democráticas que presuponen una mayor autonomía orgánica; consideración que debemos tener muy en cuenta al hacer nuestra propuesta.

4.10. Tokio.

Otra capital relevante por su grado de desarrollo que merece nuestra atención es Tokio, la cual no obstante de pertenecer a un Estado centralista tiene un grado de autonomía contrastante con lo que en teoría, se presumiría como contradictorio e inoperante para este tipo de sistema estatal.

Tal como se desprende de la Constitución japonesa de 1947, el Jefe de Estado es el Emperador, quien no cuenta con facultades para gobernar—artículos 1 y 4—, por lo que las facultades de gobierno recaen en el Poder Ejecutivo, el cual es ejercitado por un Gabinete, cuyo Primer Ministro es nombrado por el Emperador después de ser electo por la Dieta o Parlamento japonés, de entre sus miembros —artículos 3, 6, 65, 66, 67 y 68—. Dicho Parlamento se compone de una Cámara de Representantes con 511 miembros elegidos cada cuatro años y la Cámara de Consejeros compuesta por 252 miembros electos para un periodo de seis años —artículos 41, 42, 45 y 46—. Por su parte el Poder Judicial recae en una Corte Suprema y en los tribunales inferiores que se creen por ley —artículo 76—.

La Constitución nipona prevé la existencia de divisiones autónomas hacia el interior del Estado —capítulo VIII de la Constitución japonesa, denominado "Autonomías Locales"—, por lo que el país se divide en 47 prefecturas, llamadas *Ken*, dentro de las cuales existe una asamblea local deliberante con capacidad legislativa y su Jefe Ejecutivo.

Tokio es una prefectura especial (*To*) de más de 2.000 kilómetros cuadrados; superficie sobre la cual se extiende una metrópoli dinámica y moderna, donde viven aproximadamente cerca de 12 millones de personas. Tokio, que literalmente significa "Ciudad del Este", paso a ser la capital oficial de Japón en 1868, cuando el emperador Meiji trasladó a dicho lugar, su palacio de Kyoto.¹⁷⁴

El Gobierno de Tokio se originó en 1947 con la publicación, en el mes de mayo, del Estatuto de Autonomía Local basado en los principios que establece la actual artículo 93 de la Constitución nipona. Así fue como se crearon los órganos de gobierno metropolitanos y que se traducen en:

La Asamblea Metropolitana, órgano deliberante de carácter legislativo, que a su vez toma las decisiones administrativas de la prefectura; compuesto por representantes electos. Existe un Presidente de la Asamblea, el cual es el representante de la misma y se elige de entre sus miembros.

El Gobernador es el funcionario electo encargado de ejecutar las decisiones de la Asamblea en la Prefectura, y según se desprende del artículo 100 del Estatuto de Autonomía, la Asamblea Metropolitana puede conducir investigaciones sobre el manejo de la administración pública.

Dentro de la capital nipona hay 23 Distritos especiales locales denominados *Ku*, los cuales constituye órganos descentralizados del Gobierno de la Prefectura de Tokio quien coordina a dichos Distritos; pero también existen municipalidades, las cuales reciben los nombres de *Shi* (ciudad), *Cho* (pueblo) y *Son* (villa), esta diferencia radica en el número de habitantes y las características de cada municipio, lo que da pie a las funciones de cada uno. Actualmente en la capital nipona existen 26 *shi*, 5 *cho* y 8 *son*. Cabe señalar que tanto lo miembros de la prefectura como de las municipalidades duran cuatro años en su encargo.

Como podemos ver la organización de Japón difiere de la tradición centralista a la que pertenece; pues garantiza la libertad de elecciones de las autoridades locales, sin que exista un ejercicio del poder central sobre la

¹⁷⁴ Folleto informativo proporcionado por la Organización Nacional de Turismo Japonés, a través de la Embajada de Japón en México.

circunscripción territorial donde se asienta. En ese orden de ideas, los poderes del Estado, conviven con poderes locales electos por la población, experiencia interesante que hecha por tierra la idea de que el grado de autonomía de una capital esta en función de la forma de Estado a la que pertenezca, cuestión que no tienen nada que ver, como lo demuestran las diferentes experiencias analizadas hasta este momento; por lo cual, no puede pensarse en un modelo tipo que sea aplicable para las capitales que correspondan a una misma forma de Estado, pues como ya lo señalamos, esto esta en función de las necesidades propias de las sociedades de cada ciudad capital.

4.11. Washington.

En este apartado estudiaremos la estructura de la ciudad de Washington, pues no podemos dejar de reconocer la influencia económica, política, social y jurídica que han ejercido nuestros vecinos del norte, sobre nuestras instituciones; pero de manera específica no podemos dejar de señalar que la creación de un Distrito Federal en nuestro país se debió a la influencia de los constitucionalistas americanos en nuestra norma fundamental.¹⁷⁵

La estructura orgánica de los Estados Unidos de América, divide al poder en tres órganos, el Ejecutivo a cargo de un Presidente electo cada cuatro años que se encuentra asesorado por un gabinete y puede ser reelegido una sola ocasión; un Vicepresidente, que a su vez es Presidente del Senado y cuenta con voto sólo para el caso de desempate –artículo 2, sección I–.

El Poder Legislativo que recae en un Congreso Federal compuesto por la Cámara de Senadores (dos por cada Estado) elegidos cada seis años y la Cámara de Representantes (compuesta de 435 miembros) elegidos cada 2 años– artículo 1, secciones I, II y III. El Poder Judicial que reside en la Suprema Corte de Justicia, compuesta por nueve Magistrados vitalicios, nombrados por el Presidente

¹⁷⁵ Vid. HAMILTON, A, et al., *El Federalista*, séptima reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp.182-183. Madison argumenta la importancia de que el gobierno federal ejerza sus facultades en el Distrito Federal, donde a la población "...para fines locales se les permitirá evidentemente tener una legislatura municipal que será producto de sus propios votos...", formula original de funcionamiento del Distrito Federal en nuestro país.

previa aprobación del Senado, Cortes de Circuito de Apelación, Cortes de Distrito y la Corte de Reclamaciones, entre otros órganos –artículo 3, sección I y enmienda XVII, sección I–.

Ahora bien, el Gobierno Federal encuentra su asiento en el Distrito de Columbia, llamado así en memoria de Cristóbal Colón, donde se alberga la ciudad de Washington nominada en honor al Presidente George Washington, la cual es regida por la ley de 24 de diciembre de 1973, llamada *District of Columbia Self Government and Governmental Reorganization Act* o *Home Rule Act*, que establece:

Un órgano legislativo denominado Consejo del Distrito de Columbia cuyos miembros (13) son electos por los habitantes del mismo, de los cuales uno será el líder del Consejo y se le denominará *Chairman*, quien junto con otros seis miembros del Consejo serán electos para cumplir un periodo de 4 años y los seis restantes duran sólo dos años –Sec.401, (a), (b)(1), (2) y (3)–. Como señalamos el Consejo tiene facultades legislativas, salvo por los rubros de impuestos, finanzas, salud mental y otras especificadas en la propia ley; pero cabe decir que el Congreso Federal se reserva el derecho de legislar en el momento en que lo decida, respecto de cualquier materia en el Distrito de Columbia. El Consejo está precedido por el *Chairman* quien sustituye al Alcalde en sus ausencias.

También se prevé un Alcalde, el cual tiene a su cargo el Poder Ejecutivo del Distrito y dura en su encargo cuatro años; para poder aspirar al cargo es necesario contar con una residencia mínima, dentro del Distrito, de un año, previo al día de la elección y no ocupar cargo público alguno –Sec. 421 (a), (b), (c) (1)–. El presupuesto del Distrito es elaborado por el Alcalde, quien lo somete a la consideración del Consejo facultado para modificarlo o aceptarlo y en caso de ser aprobado, el Alcalde lo someterá al Presidente, el cual a su vez lo hará al Congreso para convertirlo en ley.

El Poder Judicial recae en dos órganos: una Corte Superior del Distrito de Columbia, la cual tiene jurisdicción en materia civil y penal, así como sobre cualquier otra materia de derecho o equidad derivada de la aplicación de ley

alguna exclusiva del Distrito y en una Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia, ésta última con jurisdicción sobre las apelaciones a las resoluciones de la Corte Superior, así como sobre los recursos de revisión a las ordenes y decisiones del Alcalde, el Consejo y de cualquier agencia del Distrito. Los Presidentes de las Cortes serán designados por la Comisión de Nominación del Distrito Judicial de Columbia; el resto de los jueces será propuesto por el Presidente y serán aprobados por el Senado.

Existe una Comisión de Planeación de la Capital Nacional, que es la Agencia del Gobierno Federal para el Distrito y en la cual el Alcalde puede nombrar a dos miembros, mientras que el Presidente nombra tres incluido el *Chairman* de la Comisión. El Alcalde está encargado de la planeación del Distrito y debe preparar un plan general para la Capital Nacional y presentarlo al Consejo, quien lo puede revisar, modificar o adoptar. El Consejo somete este plan a la citada Comisión de Planeación de la Capital Nacional, que puede vetar los elementos negativos a los intereses federales.

La policía metropolitana se encuentra bajo el mando del Alcalde, a cuyo titular (Jefe de la Policía Metropolitana) designa, y sólo en los casos de emergencia el Presidente la utilizará con fines Federales; con la obligación de notificar después de las 48 horas de ser empleada, la razón de la misma, a ambas Cámaras del Congreso, las cuales determinarán si dan o no por terminada la emergencia.

El Distrito de Columbia se divide en vecindarios donde ejercen funciones Consejos Vecinales, por tres años, cuya finalidad es la de ofrecer soluciones a la problemática de crecimiento urbano y poblacional, transporte, vivienda, contaminación, agua, criminalidad, salud, y coadyuvaran en las acciones de gobierno dentro del área respectiva del Consejo Vecinal –sec. 738 (a) y (b)–.

No podemos dejar de reconocer que la organización de la capital estadounidense influyó los parámetros sobre los cuales se instituyó el gobierno en el Distrito Federal mexicano; lo cual consideramos fue en un principio muy provechoso, por servir de modelo; mas, también debemos reconocer que las

condiciones socio-políticas de ambas capitales, así como su origen son en extremo diferentes. Con base en esas diferencias es que creemos debe transformarse el Distrito Federal mexicano, alejándose del modelo norteamericano, sin desaprovechar aquellas instituciones que permitan evolucionar en la satisfacción de las necesidades sociales; de ahí que consideramos importante retomar la experiencia sobre la designación y mando del funcionario a cargo de la policía metropolitana, la cual consideramos importante y aunque existe una gran similitud con la policía de la Ciudad de México, también hay aspectos importantes por introducir en nuestro sistema jurídico, como lo es su nombramiento y el que el titular del Ejecutivo Federal, sólo puede hacer uso de la misma en casos de emergencia, teniendo la obligación de notificar después de las 48 horas de ser empleada al Congreso Federal, para que este último en su caso, determine lo que proceda.

4.12. Tendencias Internacionales sobre la Estructura Jurídico-Política de las Ciudades Capitales.

Derivado del estudio realizado a las once ciudades capitales, hemos podido establecer las características de organización y funcionamiento de las capitales estudiadas; pero también nos permitió desarrollar un cuadro comparativo bajo criterios claros y fácilmente identificables entre sí, a saber: nombre de la capital, forma del Estado a la que pertenece, forma de gobierno del Estado a la que pertenece; naturaleza jurídica de la capital; norma jurídica que regula a la capital; órganos de gobierno de la capital; forma de elección de los titulares de dichos órganos; duración de los titulares en sus cargos; tipo de atribuciones que poseen los órganos de gobierno, grado de autonomía de dichos órganos; división política de la capital; naturaleza sus divisiones internas; órganos de gobierno de las divisiones territoriales; forma de elección de los titulares de dichos órganos; duración los titulares en sus cargos, tipo de atribuciones que poseen y grado de autonomía que poseen. Visibles en el cuadro número 2 de esta tesis.

CUADRO 2. COMPARATIVO SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE ONCE CAPITALES CONTEMPORÁNEAS, ESCOGIDAS EN FORMA ALEATORIA PARA TRAZAR UN MODELO PARA EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO.

Capital	Forma de Estado	Forma de Gobierno	Naturaleza jurídica de la capital	Norma jurídica que la regula	Órganos de gobierno de la capital	Forma de elección	Duración en sus cargos	Tipo de atribuciones	Grado de autonomía	Dirección pública de la capital	Naturaleza jurídica de sus órganos de gobierno	Órganos de gobierno de las territoriales	Forma de elección	Duración en sus cargos	Tipo de atribuciones	Estado de autonomía
Berlín	Federal	Parlamentario	Land	Constitución	Congreso local Senado	Votación Designados por Congreso local Designados por Congreso local	5 años N.E.T.D. N.E.T.D.	Legislativas Administrativas Jurisdiccionales	Absoluta Sujeta al Congreso Absoluta	Distritos	Gobiernos locales	Comandante en Jefe de Distrito	Votación	5 años	Administrativa	Absoluta
Brasilia	Federal	Presidencial	Distrito Federal	Ley Orgánica del Distrito Federal	Cámara Legislativa Gobernador Tribunales de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales	Votación Votación Designación	4 años 4 años N.E.T.D.	Legislativas Administrativas Jurisdiccionales	Absoluta Absoluta Absoluta	Regiones administrativas	Órganos descentralizados	Superintendentes	Designados por el Gobernador Interinmediarios por Ley	N.E.T.D. N.E.T.D. N.E.T.D.	Ejecutivas Ejecutivas Consultivas y fiscalizadoras	ninguna ninguna Limitada
Breslavia	Federal	Parlamentario	Ciudad Capital	Ley Especial de 8 de agosto de 1990	Parlamento de Bruselas Capital Gobierno de Bruselas Capital	Votación Designados por el Parlamento de Bruselas Capital	5 años N.E.T.D.	Legislativas Administrativas	Absoluta Sujeta al Parlamento	Municipios	Gobiernos locales	Consejo Municipal	Votación	5 años	Administrativa	Absoluta
Buenos Aires	Federal	Presidencial	Ciudad Autónoma	Constitución	Legislatura Jefe de Gobierno Tribunal Superior de Justicia	Votación Votación Propuestos por el Jefe de Gobierno y aprobados por la Legislatura	4 años 4 años N.E.T.D.	Legislativas Administrativas Jurisdiccionales	Absoluta Absoluta Absoluta	Comunas	Gobiernos locales	Junta Comunal	Votación	4 años	Planificación y ejecución	Limitado sólo en materias concurrentes con el gobierno de la capital
Caracas	Federal	Presidencial	Distrito Metropolitano	Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas	Municipio Metropolitano	Votación	4 años	Administrativas Legislativas	Absoluta limitada	Municipios	Gobiernos locales	Ayuntamiento	Votación	4 años	Administrativa	Limitado sólo en materias que impliquen competencia metropolitana

Nota. N.E.T.D. = No existe tiempo determinado.

Capital	Forma de Estado	Forma de Gobierno	Naturaleza jurídica de la capital	Norma jurídica que la regula	Organos de gobierno de la capital	Forma de elección	Duración en sus cargos	Tipo de atribuciones	Grado de autonomía	División política de la capital	Naturaleza jurídica de sus órganos de gobierno.	Organos de gobierno de las divisiones territoriales	Forma de elección	Duración en sus cargos	Tipo de atribuciones	Grado de autonomía
Madrid	Regional	Parlamentario	Comunidad Autónoma	Estatuto de Autonomía de Madrid.	Asamblea de Madrid Presidente de la Comunidad Tribunal Superior de Justicia	Votación Resgado de entre los miembros de la Asamblea de Madrid Nombrados por el Consejo General del Poder Judicial	4 años N.E.I.O. N.E.I.O.	Legislativas Administrativas Jurisdiccionales	Absoluta Limitada Absoluta	Municipios	Gobiernos Locales	Ayuntamiento	Votación	4 años	administrativa	Absoluta
Paris	Central	empresidencial	departament	Ley de 31 de diciembre de 1957	Perfecto de Paris Perfecto de Policía Consejo de Paris Ayuntamiento	Designado por el Presidente Designado por el Presidente Votación votación	N.E.I.O. N.E.I.O. 6 años 4 años	Administrativas Ejecutivas Administrativas Administrativas	Limitada Limitada Limitada Absoluta	Comuna	Gobierno Local	Consejo Comunal	Votación	6 años	administrativa	Técnica o administrativa
Preteria	Federal	Parlamentario	Municipio	Constitución Provincial de Gauteng	Consejo Municipal Ayuntamiento	votación votación	5 años	Administrativas	Absoluta	Municipios	Gobierno Local	Consejo Municipal	Votación	5 años	administración	Limitada a ciertas materias
Tokio	Central	Parlamentario	Prefectura	Ley de 3/2001 Estatuto de Autonomía Local	Asamblea Metropolitana Gobernador	votación votación	4 años 4 años	Legislativas y Administrativas Ejecutivas	Absoluta Limitada	Districtos Municipios	Órgano descentralizado Gobierno local	Limitado Absoluta	Votación Votación	4 años 4 años	Ejecutivas administrativa	Limitadas a ciertas materias absolutas
Washington	Federal	Presidencial	Districto Federal	Ley de 24 de diciembre de 1973	Congreso Federal Presidente Consejo del Distrito de Columbia Alcalde del Distrito de Columbia Corte Superior y Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia	Votación Votación Votación Votación Designados por la Comisión de Nominación del Distrito Judicial de Columbia	2 años 4 años 4 años 4 años N.E.I.O.	Legislativas Administrativas Legislativas Administrativas Jurisdiccional	Absoluta Absoluta Limitada a ciertas materias Limitado por la Comisión de la Capital Nacional Absoluta	Vecindarios	Gobierno Local	Consejo Vecinal	Votación	3 años	Gestión y planeación administrativa	Limitada a la gestión

Con base en lo anterior consideramos poder estar en condiciones para establecer ciertas tendencias internacionales sobre la organización de las ciudades capitales, y atrevernos a referir aquellas características que las hacen más funcionales, para proponerlas como parámetro a nuestro Distrito Federal.

Así tenemos, en primer término, que la mayoría de las ciudades capitales cuenta con una estructura jurídico-política y funcionamiento más complejos que el resto de ciudades de un Estado, independientemente de la forma de organización que asuman (central, regional o federal).

En segundo lugar, dentro de las ciudades capitales que pertenecen al sistema federal, encontramos que la mayoría de ellas no sigue el modelo patentado por los Estados Unidos de América (Berlín en Alemania, Bruselas en Bélgica, Buenos Aires en Argentina, Brasilia en Brasil, Caracas en Venezuela, Pretoria en Sudáfrica e incluso nuestro Distrito Federal en México).

Como tercer punto, resalta que los países europeos que acogieron el sistema federal, han hecho de éste un sistema flexible, por lo que de origen sus capitales cuentan con órganos autónomos de gobierno (Berlín en Alemania, Bruselas en Bélgica); mientras que en América Latina, la tendencia de las capitales, que en su origen fueron gobernadas por sus Poderes Federales, es hacia una descentralización política y administrativa, por lo que gradualmente se han generado cambios en las normas fundamentales de esos países para crear órganos autónomos de gobierno (Buenos Aires, Brasilia, Caracas y Ciudad de México).

En cuarto lugar, es destacar que las capitales de los Estados de corte centralista y regional se caracterizan por una fuerte descentralización administrativa (Paris), combinada con la conformación de órganos autónomos de gobierno, ya sea regional o local, para la solución de la necesidades de la población (Madrid, Roma y Tokio).

Como quinto lugar, destaca que en el ámbito internacional no encontramos una posición única sobre la forma de ejercer el gobierno de las ciudades capitales; así que encontramos a los poderes de un Estado en

coexistencia con autoridades estatales y locales (Berlín), también con autoridades regionales y locales (Madrid), o con autoridades exclusivamente locales (Caracas, Pretoria, y Roma); pero también se pueden presentar un variedad de formas que impliquen a comunidades, regiones y municipios en coexistencia con los poderes del Estado (Bruselas), o niveles más complejos de órganos administrativos y autónomos, es decir ejercidos por funcionarios electos por la población, mientras que otros son designados por las autoridades del Estado (Paris).

El sexto y último punto que queremos tratar se relaciona con las capitales de los países cuya ubicación geopolítica se da en el primer mundo. Bajo esta perspectiva tenemos que, de entre los países estudiados, los más desarrollados económicamente, más democráticos y donde mejor se atienden las necesidades de la población, por lo que su calidad de vida es alta, son: Bélgica, Alemania, Estados Unidos, Japón, Francia, Italia y España. En estos Estados, encontramos que sus capitales cuentan una naturaleza jurídica bien definida; por otro lado, la mayoría de ellos cuenta con órganos de gobierno autónomos e independientes de los poderes del Estado, como sucede en Bélgica, Alemania, Japón, Italia y España, mientras que en Francia existe una fuerte descentralización administrativa; finalmente en los Estados Unidos de América, podemos observar como a partir del año de 1973 se generó una evolución en la forma de organización jurídico política de su capital, con una fuerte tendencia a la descentralización y a generar órganos cada vez más autónomos.

Con base en lo anterior podemos afirmar que la regulación jurídica de las capitales de los Estados deben ser adaptables a las necesidades de sus poblaciones. Esto nos lleva a trazar en grandes líneas el modelo de Distrito Federal que permitirá proponer la reforma jurídico-política que será el colofón del presente trabajo de investigación, lo cual pasamos a hacer en los siguientes términos:

- 1.- El Distrito Federal mexicano no debe convertirse en una entidad federativa; debe seguir siendo la sede de los Poderes de la Unión y

capital de los Estados Unidos Mexicanos, y como tal debe definirse su naturaleza jurídica con un gobierno distrital autónomo.

- 2.- Debe convocarse por el Congreso General a un Constituyente originario, a fin de crear la Constitución Política del Distrito Federal, donde se establezca su estructura orgánica sobre nuevas reglas que se establezcan en el artículo 122.
- 3.- Deben eliminarse las facultades que en materia de Distrito Federal tienen actualmente el Ejecutivo y el Legislativo Federales.
- 4.- Debe definirse la naturaleza jurídica de los órganos jurídico-políticos de las demarcaciones territoriales en que se divide del Distrito Federal.
- 5.- La naturaleza de los órganos jurídico-políticos de las demarcaciones territoriales no debe ser la de Municipios, y deben conformar un nivel de gobierno local, con su propia especificidad y autonomía demarcacional.
- 6.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe contar con las atribuciones para aprobar los montos de endeudamiento del Distrito Federal, así como para fincarle responsabilidad al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- 7.- Se debe de eliminar la cláusula de gobernabilidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- 8.- El Jefe de Gobierno debe nombrar libremente al funcionario encargado de la seguridad pública en el Distrito Federal.
- 9.- Deben Formar parte del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, las Juntas locales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

- 10.- Se debe establecer dentro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal un Sala Constitucional que garantice la supremacía de la Constitución distrital.
- 11.- Se debe permitir la existencia de partidos políticos locales en el Distrito Federal.
- 12.- Debe crearse un órgano intergubernamental donde participen todos los niveles de gobierno que inciden en la zona conurbada para la aplicación de políticas conjunta en la búsqueda por la solución de los problemas regionales.

5. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DISTRITO FEDERAL.

5.1. La importancia de la Reforma Constitucional en Materia de Distrito .

Tal y como lo señala el Dr. González Oropeza, creemos que: "La indefinición jurídica es siempre más peligrosa que la adecuación a las instituciones preexistentes" y por ello "...concedámosle al Distrito Federal su diferencia con los Estados pero, a la vez, su igualdad política con los mismos..."¹⁷⁶, pues no sólo ellos son parte integrante y constitutiva de México como federación.

Reconocemos que las propuestas hechas patentes a lo largo de este trabajo de investigación, se alejan de las estructuras jurídicas del modelo de federalismo que hasta ahora hemos seguido; pero creemos que el análisis teórico de esta investigación y la experiencia internacional que se refleja en la misma, nos dan la razón.

Por otro lado, también es nuestro sentir lo que señala el maestro Carmagnani, sobre que "la imagen que tiende a darse del federalismo latinoamericano es la de haber sido una copia del modelo norteamericano, un injerto mal logrado en una tradición erróneamente considerada de corte centralizador derivado del régimen colonial";¹⁷⁷ por lo que, coincidimos con Alicia Hernández Chávez quien sostiene que: "...la forma que asume el federalismo en México en este siglo –refiriéndose al siglo pasado– no es una deformación del principio federal, sino más bien una adecuación y reinención del mismo para responder a los desafíos internos y externos del país".¹⁷⁸

En este sentido, nos parecería peligroso afirmar que el ejercicio del federalismo debe darse bajo las pautas del sistema norteamericano, en la inteligencia de que su sistema federal responde a un proceso histórico político único e irrepetible en las demás naciones que han adoptado dicho sistema; por lo tanto, sí bien es innegable la organización del Estado federal como su innovación,

¹⁷⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., p. 75.

¹⁷⁷ Vid. CARMAGNANI, Marcello, coord., Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.397.

¹⁷⁸ Ibidem, p.263.

no menos cierto es que el mismo lo adecuaron a su idiosincrasia y su evolución histórica y el mejor ejemplo lo constituye su capital (Washington), la cual ha sufrido transformaciones importantes en su organización política, hacia la autonomía.

Es por ello, que desde nuestro punto de vista, pretender cambiar nuestra ciudad capital a un territorio despoblado para de esa manera cumplir con un federalismo ortodoxo sería tan absurdo como constituir una porción de territorio de la Ciudad de México en un mini Distrito Federal donde los Poderes Federales ejerzan las funciones de su gobierno, tal y como sucedía el siglo antepasado.

Hablemos entonces de un Estado Federal como concepto genérico de forma de Estado, mas de sistemas federales en atención a la gran variedad de formas de ejercerlo, sin que en las diferencias se disuelva dicho concepto; y hablemos del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión de un Estado, mas démonos la libertad de su organización sobre la base de las necesidades poblacionales que cada caso presente, pues al final de cuentas el Estado no responde a la teoría, sino a la satisfacción del bien público temporal.¹⁷⁹

En ese orden de ideas, estamos convencidos de que si redimensionamos al federalismo en su concepto y lo adecuamos a las necesidades particulares de nuestro país y de manera concreta de nuestra ciudad, entonces estaremos en posibilidad de plantear soluciones audaces a problemas complejos, de tal forma que de aprovecharse los momentos coyunturales¹⁸⁰ podrían lograrse los grandes cambios que nuestro país y en particular la Ciudad de México necesita.

Por todo lo anterior, presentamos a continuación un cuadro donde se señalan: aquellas condiciones actuales del Distrito Federal que consideramos impiden su evolución; nuestra propuesta al respecto; y la proyección o consecuencias de las mismas.

¹⁷⁹ Vid. el artículo de RÍOS ESTAVILLO, Juan José, op. cit., pp. 62-74.

¹⁸⁰ Tal parece que los momentos políticos de continuar con la reforma política en materia de Distrito Federal se acercan y todo hace suponer que será para el 2004 cuando los actores políticos la pongan en la mesa del diálogo, por ello consideramos muy conveniente que nuestras propuestas sean manifestadas en estos momentos. Vid. MARTÍNEZ, Alejandra, Analiza el PRI Plan de Reforma Política, El Universal, DF., México, miércoles 8 de octubre de 2003, p. C3.

Cuadro 3. Comparativo entre la situación jurídico-política actual del Distrito Federal, con nuestra propuesta y su proyección.

ACTUALMENTE	PROPUESTA	PROYECCIÓN
La naturaleza jurídica del Distrito Federal, no se encuentra definida en nuestra Constitución	Definir su naturaleza como: Circunscripción territorial que se identifica como la Ciudad de México, sirve de asiento a los Poderes de Unión y constituye un ámbito de gobierno especial en nuestro sistema constitucional, donde ejercen sus funciones poderes autónomos que participan de los procedimientos constitucionales en los términos y condiciones que nuestra norma suprema y sus leyes reglamentarias establecen, y su finalidad, es la búsqueda del bien público de la sociedad que en él habita.	Le permite al Distrito Federal, conformar un ámbito de gobierno especial en nuestro sistema jurídico, pero con igualdad política respecto de las entidades federativas.
La estructura jurídico política del Distrito Federal es regulada por una ley federal emitida por el Congreso de la Unión.	Crear una Constitución propia del Distrito Federal donde se establezca su estructura orgánica sobre nuevas reglas que se establezcan en el artículo 122, sin convertirse en entidad federativa.	Con ello se garantiza la autonomía del Distrito Federal y de sus instituciones, así como su diferenciación con las entidades federativas.
Los Poderes Ejecutivo y el Legislativo Federales ejercen facultades de gobierno en el Distrito Federal.	Eliminar las facultades que actualmente tienen el Ejecutivo y el Legislativo Federales en materia de Distrito Federal.	Lo cual respalda de manera congruente la autonomía de los futuros poderes distritales y los hace responsables absolutos de su actos frente a la población.
Los órganos jurídico-políticos de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, poseen una naturaleza de órganos desconcentrados	Modificar su naturaleza jurídica de órganos desconcentrados a gobiernos locales.	Con lo que se logra establecer un nivel de gobierno específico, encargado de satisfacer algunas de las necesidades más inmediatas de la población.
Al partido político que por sí mismo obtenga la el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30 % de la votación en el Distrito Federal le son asignados diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría de la Asamblea.	Eliminar la cláusula de gobernabilidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	Lo que genera que se realicen consensos políticos entre los diputados de diversos partidos para sacar adelante los proyectos legislativos; sin que ningún partido, que por sí sólo no haya obtenido la mayoría, ejerza una superioridad que no le corresponde por sobre los demás.
Existen diversos órganos especializados en la administración de justicia, dispersos en el Distrito Federal.	Trasladar al futuro Poder Judicial del Distrito Federal, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, las Juntas locales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Electoral del Distrito Federal.	Con lo cual se ubica dentro de un solo poder a todos los órganos que ejercen facultades jurisdiccionales, sin perder la autonomía sobre sus decisiones con base en su especialidad.
El control sobre la aplicación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal corresponde al Poder Judicial Federal.	Se establezca dentro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal un Sala Constitucional, para el control de la futura Constitución Distrital.	Por medio de lo anterior se establecen los medios y procedimientos adecuados a fin garantizar la supremacía de la Constitución Distrital.
La legislación electoral del Distrito Federal no permite los partidos Políticos Locales.	Se permita la existencia de partidos políticos locales en el Distrito Federal.	Con lo que se vuelve mayor la participación de la ciudadanía en el Distrito Federal; facilita el acceso de la ciudadanía a los cargos de elección popular y mejora la oferta política.

5.2. Proyecto de Reforma Constitucional.

A efecto de estar en posibilidades de contar con una adecuada estructura jurídico-política en el Distrito Federal, consideramos que debe llevarse a cabo una reforma integral y coherente de nuestra Ley fundamental, y como consecuencia, de la legislación secundaria que lo regula. En lo que se refiere a nuestro texto fundamental, consideramos que deben ser reformados los artículos 2, 3, 4, 5, 16, 18, 21, 26, 27, 28, 31, 36, 40, 41, 44, 45, 46, 53, 55, 60, 62, 71, 73, 76, 79, 82, 95, 97, 99, 102, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 130, 131, 132, 133 y 135 de nuestra Constitución en los siguientes términos:

Artículo 2. ...

...

...

...

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes del Distrito Federal y de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. ...

I. a II. ...

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la autonomía del Distrito Federal y de los estados.

IV. a VI. ...

VII. ...

*Las constituciones y leyes del Distrito Federal y de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los **Gobiernos Locales** y los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.*

VIII. ...

*B. La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los **Gobiernos Locales del Distrito Federal** y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

...

I. a IX...

*Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, las legislaturas de las entidades federativas, los **Gobiernos Locales del Distrito Federal** y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.*

...

Comentario: La reforma que se propone a este numeral, pretende por un lado, subsanar una omisión del Órgano Revisor de la Constitución, al haber realizado la reforma constitucional en materia de Derechos Indígenas, en la cual omitió al Distrito Federal, como si en éste no existieran grupos indígenas y contempló en su texto sólo a las entidades federativas; por otro lado, tiene como propósito hacer extensiva la obligación constitucional de tomar en cuenta en la legislación del Distrito Federal, además de los principios generales establecidos en

el precepto que se comenta, los criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico que deben contener.

Si bien es cierto que a la Ciudad de México se le identifica como una gran urbe moderna dentro de la cual no existen poblaciones indígenas, esta concepción es errónea, pues un ejemplo de comunidad indígena, lo constituye Xochimilco; ello, independientemente de que la condición de capital política del país impulsa a miles de mexicanos a dirigirse hacia la misma; de entre los que se encuentran numerosos indígenas cuyas características etnolingüísticas y culturales deben ser tomadas en cuenta para su desarrollo, por lo cual debe promoverse a favor de ellos la igualdad de oportunidades y eliminar para siempre las prácticas discriminatorias que los segreguen; a través del orden jurídico distrital, determinando las instituciones que garanticen el oportuno y eficaz cumplimiento de esta garantía constitucional.

Así, según los datos actualizados por el INEGI al 25 de julio de 2003, de las 7'738,307 personas de 5 años en adelante que existen en el Distrito Federal, 141,710 personas hablan una lengua indígena, de las cuales, el 97.1% conoce y maneja en alguna proporción el español. Dicha población de habla indígena se subdivide a su vez en un 26.4% de habla Náhuatl, 12.1% de habla Otomí, 11.3% de habla Mixteco, 10.0% de Zapoteco, 6.8% de Mazahua, 21.4% de otras lenguas indígenas y un 12.1 que no fue especificado,¹⁸¹ ello habla de la importancia de la reforma que se propone, pues por mínima que se considere la población a beneficiar (sólo el 1.8% de la población en el Distrito Federal, en términos del INEGI), un sistema democrático debe busca satisfacer las necesidades de todos los sectores de su pueblo; aún las minorías. Lo contrario sería alentar el desarrollo de la demagogia y de sistemas totalitarios como los fascistas.

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Distrito Federal, Estados, Gobiernos Locales y Municipios- impartirá educación

¹⁸¹ Vid. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/nal.asp?t=mlien22&c=4168&e=09> y <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/en.asp?t=mlien23&c=4169.&e=09>. Datos obtenidos el 19 de noviembre de 2003, a las 15:30 hrs.

preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

...

I a II..

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos del Distrito Federal, las entidades federativas, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV a VII..

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados, y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Comentario: La reforma que se propone al numeral en comento, tiene como objeto igualar en la función social educativa al Distrito Federal y a sus Gobiernos Locales con el resto de las entidades federativas y municipios del país, respectivamente. Originalmente, al considerarse a la administración del Distrito Federal como parte de las funciones de los órganos federales, no había lugar a la propuesta que hoy se presenta; sin embargo, en la búsqueda por una nueva organización jurídico política en el Distrito Federal, se hace indispensable darle una participación más activa al Gobierno Distrital, sobre obligaciones constitucionales tan importantes para el desarrollo del país, como lo es la educativa; la cual de hecho realiza, por lo que resulta inexplicable que no se contemple en la Ley Fundamental.

Artículo 4. ...

...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación, el Distrito Federal y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVII del artículo 73 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

Comentario: El acceso a los servicios de salud es un derecho constitucional a favor de todas las personas que se ubiquen en el territorio nacional, garantizado a través de diversas instituciones federales, estatales e incluso distritales; mas, éstas últimas no se encuentran expresamente señaladas en nuestra Constitución, respecto de su concurrencia en la materia que se trata; por ello, nuestra propuesta de reforma busca hacer de dicho reconocimiento una realidad en el artículo 4 de la Norma Suprema.

Sobre el particular, consideramos conveniente hacer notar que el Órgano Revisor de la Constitución incurrió en un error de técnica legislativa al omitir al Distrito Federal en diversos numerales de nuestra Ley Fundamental; al parecer, en unos casos lo pretende asimilar a la figura de entidad federativa y en otros lo distingue, sin definir un criterio claro. Baste como ejemplo, citar la fracción IV del artículo 31 constitucional, en donde alude tanto al Distrito Federal como a los "Estados" y Municipios, frente a lo señalado en el artículo en comento o el artículo 3° constitucional, donde pareciera ser que en materia educativa sólo las entidades federativas y los Municipios cuentan con dicha facultad y el Distrito Federal no. Lo cual, a todas luces, es un error que debe corregirse.

Artículo 5. ...

La ley determinará en el Distrito Federal y en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

...

...

...

...

...

...

Comentario: Actualmente nuestra constitución señala que será a través de ley como se determinará en cada entidad federativa cuales profesiones requieren de título profesional para su ejercicio, sin mencionar al Distrito Federal, esto significa que se faculta especialmente a las legislaturas de los Estados para determinar cuales son las profesiones que necesitan de título para su ejercicio, las condiciones para obtenerlo y las autoridades facultadas para expedirlo; mientras que en el caso del Distrito Federal, es el Reglamento a la Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de las Federación el 1 de octubre de 1945, donde se establecen dichas características. Dicha norma fue emitida por el Legislativo Federal, encargado de regular, según dispone el artículo 1° de la propia ley, en el Distrito Federal en asuntos del fuero común y en toda la República en asuntos del orden federal en materia del ejercicio de profesional.

Hemos sostenido a lo largo de esta investigación la importancia de que el Distrito Federal goce de la misma autonomía existente para las entidades federativas; por ello, nuestra propuesta concreta al presente artículo radica en facultar a la Asamblea Legislativa para emitir la legislación donde se determine cuales son las profesiones que necesitan de título para su ejercicio en el Distrito

Federal, las condiciones para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. Con lo que se eliminaría dicha facultad de la esfera federal.

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

...

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público del Distrito Federal o de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

...

...

...

...

Comentario: El numeral en cuestión reconoce la privacidad de las comunicaciones, las cuales solo serán inviolables cuando la autoridad judicial federal así lo autorice y le sea solicitado por la autoridad federal facultada a ello,

reconociéndose este mismo derecho al titular del Ministerio Público de cada entidad federativa.

Si entendemos que la finalidad del Ministerio Público en el Distrito Federal y las entidades federativas es la misma, y que el supuesto referido en el artículo 16 constitucional, es un caso de excepción en la intervención de las comunicaciones para hacer frente a la probable comisión de un delito, debemos inferir que el titular del Ministerio Público en el Distrito Federal cuenta con la misma facultad de solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones; sin embargo, dicho reconocimiento no está expreso en la Norma Fundamental, de ahí la justificación de la reforma que se propone, consistente en igualar expresamente en facultades a los órganos distritales con los estatales.

Artículo 18. ...

Los Gobiernos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación, el Gobierno del Distrito Federal y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados

Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El Jefe del Distrito Federal y los Gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

...

Comentario: Actualmente el sistema penitenciario en el Distrito Federal constituye una facultad de las autoridades distritales, de manera particular, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Así, el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que a la Secretaría de Gobierno le corresponde, entre otras, el despacho de la materia relativa a reclusorios y centros de readaptación social. No obstante lo anterior, no existe dicho reconocimiento en nuestra norma constitucional; es en esa tesitura, que la reforma propuesta al numeral en comento pretende establecer explícitamente dicha facultad a favor del Distrito Federal y sus autoridades, en los mismos términos en que se establece para las entidades federativas y sus autoridades.

No queremos dejar de señalar que tenemos conocimiento de una iniciativa de reforma constitucional en proceso, respecto del tratamiento de menores infractores a que se refiere el párrafo tercero de nuestra propuesta en este numeral, la cual plantea que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, deberán establecer un sistema integral de justicia penal para adolescentes, en el cual se garanticen los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Dicha iniciativa fue presentada el 4 de noviembre del 2003 por el Senador Jorge Zermeño Infante del Partido Acción Nacional, turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, y aún se encuentra pendiente su dictamen; mas para efectos de nuestro estudio es de señalarse que con acierto de técnica legislativa, en la misma se reconoce expresamente dicha facultad para el Distrito Federal en esta área.

Artículo 21. ...

...

...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Gobiernos Locales y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Gobiernos Locales y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Comentario. La Ciudad de México enfrenta graves problemas de seguridad pública a los que ya hemos hecho alusión en el presente trabajo, y las autoridades locales día a día tienen que hacer frente a dicha problemática; por ello es importante el reconocimiento expreso a su participación dentro del sistema nacional de seguridad pública. En ese orden de ideas, la reforma que se propone al artículo en comento tiene como finalidad establecer a los Gobiernos Locales como una instancia de Gobierno que incide en la problemática de la seguridad pública en el ámbito de su respectiva competencia, otorgándole la igualdad constitucional que, con respecto a ésta materia, cuenta la otra institución local de gobierno que existe en nuestro sistema jurídico y que denominamos Municipio.

Artículo 26. ...

...

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con el Gobierno del Distrito

Federal y los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

...

Comentario: Consideramos necesario incluir dentro del sistema nacional de planeación democrática que debe realizarse en los términos del artículo en cuestión, por el Ejecutivo Federal, al gobierno del Distrito Federal; toda vez que en la actualidad, sólo se considera a los gobiernos de las entidades federativas, para su elaboración y ejecución. Desde nuestra perspectiva, en la planeación y ejecución de los programas prioritarios del país, es necesaria la participación de todos los ámbitos de gobierno, por lo que no cabe la discriminación de las autoridades del Distrito Federal; sobre todo, si se toma en consideración que es el principal asiento de los negocios del país.

Artículo 27. ...

...

...

...

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, incluido el Distrito Federal, o de una entidad federativa a otra, incluido el Distrito Federal o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades, incluido el

Distrito Federal o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas, incluido el Distrito Federal o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos: el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten el Distrito Federal y los Estados.

...

...

...

...

I. a V. ...

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

Las leyes de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas

catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

...

VII. a VIII. ...

a)...

b)...

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades del Distrito Federal, de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

d)...

IX. a XVI. ...

XVII. El Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

...

...

XVIII. a XX. ...

Comentario: En la redacción del artículo 27 constitucional, en trato, tanto el Constituyente Originario como el Órgano Revisor de la Constitución omitieron incluir en los supuestos relativos a: la propiedad de las aguas internas y sus afluentes directos o indirectos que sirven de límite a las entidades federativas, la determinación de utilidad pública de la ocupación una propiedad, y la creación de leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de dicho artículo, al Distrito Federal y sus autoridades. De la interpretación constitucional comprendemos que el concepto entidades federativas pretende incluir al Distrito Federal; sin embargo, según se determinó con anterioridad, dicho concepto no debe ser aplicado en ese sentido, pues el Distrito Federal no constituye una entidad federativa; razón por la cual sugerimos la reforma a dicho precepto, a fin de establecer expresamente su denominación.

Por otro lado, en la fracción VII del artículo en cuestión, sugerimos incluir el concepto Gobiernos Locales para referir a favor de los órganos político-administrativos del Distrito Federal la capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; facultad indispensable con la que debe contar toda autoridad de gobierno para el ejercicio autónomo de sus funciones.

Artículo 28. ...

...

...

...

...

...

...

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores

para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal, del Distrito Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

...

...

...

...

Comentario: Con la finalidad lograr la igualdad política a la que hemos hecho alusión a lo largo de la presente exposición, se propone la reforma al artículo en cuestión a través de la inclusión expresa del Gobierno del Distrito Federal como autoridad que junto con el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas vigilen y/o amparen a las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores, en los términos que señala el propio artículo.

Artículo 31...

I. ...

II. *Asistir en los días y horas designados por el Gobierno Local o Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;*

III. ...

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

Comentario: Resulta necesario incluir a los Gobiernos Locales como una instancia de gobierno que, si bien cuenta con características propias, debe participar de los derechos y obligaciones constitucionales consagrados a los municipios. De ahí que propongamos la inclusión del concepto Gobierno Local en las fracciones segunda y cuarta del artículo en cuestión. Sobre el particular ya comentamos con anterioridad la incongruencia de criterios, por lo que en obvio de repeticiones, nos remitiremos a los comentarios hechos a los artículos 3 y 4 constitucionales. Sin embargo, si nos gustaría aclarar que si bien en nuestro proyecto de reforma a la fracción cuarta del artículo en cuestión otorgamos la posibilidad a favor de los gobiernos locales de cobrar ingresos, creemos que estos deben ser limitados al cobro de derechos derivados de los servicios propios que prestan, a fin de no radicalizar más la diferenciación económica existente entre las actuales delegaciones. Cabe aclarar que ello deberá ser reglamentado en las disposiciones fiscales correspondientes como es el código Financiero del Distrito Federal.

Artículo 35...

I. a III. ...

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, del Distrito Federal o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

...

Comentario: Constituye una obligación de los ciudadanos mexicanos el desempeñar los cargos de elección popular a los cuales hayan sido seleccionados, ya sea a nivel federal, estatal o distrital; sin embargo, éste último nivel, no se encuentra reconocido en nuestra carta fundamental, por ello proponemos su inclusión en el texto del artículo que se trata. Con ello buscamos

otorgarle la igualdad política con la que cuentan las entidades federativas, pero garantizar su diferenciación.

El que el precepto en comento no incluya al Distrito Federal, implica que quienes ocupan actualmente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal o Diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se encuentren obligados a cumplir con esta obligación constitucional.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y autónomos, en toda lo concerniente a su régimen interior así como de un Distrito Federal en las términos que marcan los artículos 44 y 122 de la propia Constitución; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Comentario: El artículo 40 de nuestra Ley Fundamental establece la forma de Estado y de Gobierno que sigue nuestro país, así como las características de su integración como federación; no obstante, al referirse a la conformación del sistema federal, omite el reconocimiento de la existencia del Distrito Federal; motivo por el que proponemos su inclusión.

No desconocemos que nuestro máximo tribunal jurisdiccional, al analizar los artículos 1, 40, 41 primer párrafo, 43, 44, 49, 105 fracción I, 115, fracción I, 116 primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución, ha concluido en tesis jurisprudencia que en el Estado mexicano existen cuatro órdenes jurídicos: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional (sic); cada uno con facultades competenciales propias, por lo general excluyentes entre sí; con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes;¹⁸² sin embargo, por técnica legislativa, creemos que es necesario el reconocimiento expreso del Distrito Federal en la Norma Suprema y sobre todo como parte integrante del sistema federal.

¹⁸² Vid. Jurisprudencia 193262, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS, resuelta por el Pleno, visible en la Novena Época, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, Tesis P./J. 95/99, p. 709.

Finalmente, en nuestra propuesta nos damos la libertad de sugerir una corrección técnica respecto de la característica de las entidades federativas al considerar el cambio del término soberanos por el de autónomos, para adecuarlo a lo establecido en este trabajo en el capítulo que precedió.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, así como por los del Distrito Federal y los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares del Distrito Federal y de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones del Distrito Federal, estatales, locales y municipales.

...

II. a IV. ...

...

Comentario: La reforma que se propone al numeral en comento, busca constituir a los actuales órganos de gobierno del Distrito Federal en Poderes, toda vez que, como es del conocimiento general, en el ámbito del Distrito Federal, sólo se reconoce con ese carácter al Legislativo y Ejecutivos Federales. Con ello se busca igualar en autonomía política al Distrito Federal con respecto del resto de entidades federativas; reconociéndose a su vez la creación de una Constitución Distrital que regule su estructura jurídico política.

Artículo 44. El Distrito Federal es la circunscripción territorial que se identifica como la Ciudad de México, sirve de asiento a los Poderes de Unión y constituye un ámbito de gobierno especial en nuestro sistema constitucional, donde ejercen sus funciones poderes autónomos que participan de los procedimientos constitucionales en los términos y las condiciones que establecen ésta Constitución y sus leyes reglamentarias.

Comentario: De suma importancia resulta esta propuesta, pues implica la concepción jurídica que creemos debe de tener el Distrito Federal en nuestro Estado constitucional, de ahí que sugerimos como denominación jurídico-política de Distrito Federal, la Ciudad de México, la cual asociamos a un elemento territorial histórico, dentro del cual se ubican los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federales, por lo que dentro del sistema político del país constituye un ámbito de gobierno diferente a cualquier otro. Dicho ámbito debe ser gobernado por Poderes Distritales (legislativo, ejecutivo y judicial) partícipes de los procedimientos constitucionales en los términos señalados por la propia Ley Fundamental, de acuerdo con la reforma que se propone realizar al numeral que se comenta, en los términos antes señalados.

Como se aprecia en nuestra propuesta hemos eliminado el supuesto constitucional de trasladar la Capital de la República a otro territorio y constituir en el que ocupa, el famoso "Estado del Valle de México"; esto, en razón de lo inviable del proyecto, así como del costo histórico, político y económico del que hemos dejado constancia a lo largo de esta investigación.

Artículo 45. El Distrito Federal y los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

Comentario: La adecuación que se propone al artículo en cuestión tiene como finalidad, igualar constitucionalmente desde el punto de vista político al Distrito Federal con relación al resto de entidades federativas y, en atención a un principio de técnica legislativa, dar congruencia al sustento de la delimitación territorial de todas las partes integrantes de la Federación incluido el Distrito Federal.

Artículo 46. El Distrito Federal y los Estados, pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Comentario: La Reforma que se sugiere al presente artículo, incluye de manera expresa al Distrito Federal, pues implícitamente dicha facultad se le reconoce; e incluso en 1899 con la aprobación del Congreso de la Unión, se establecieron los límites del Distrito Federal, bajo el convenio suscrito por las entidades federativas de México, Morelos y el propio Distrito Federal,¹⁸³ establecidos en el decreto de 17 de diciembre de 1898, mismo que constituye la base jurídica de la conformación territorial actual del Distrito Federal.

Es de resaltar que generalmente, y por un error del legislador, se considera a los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, como aquellos en los que se determina la regulación jurídica del territorio del Distrito Federal; pero, en realidad sólo es así por cuanto hace al de fecha 17 de los indicados, ya que el decreto de 15 de diciembre del año en cuestión, contiene el arreglo sobre los límites entre las entidades federativas de Puebla e Hidalgo, pero no con el Distrito Federal.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre el Distrito Federal y las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación del Distrito Federal o de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

...

Comentario: La reforma que se propone al presente numeral, tiene como finalidad establecer en dicho artículo la denominación expresa del término Distrito Federal, para que la misma no deba inducirse del concepto *entidades federativas*, por no constituir unidades jurídico-políticas de la misma naturaleza.

¹⁸³ Vid. p. 45 de esta tesis.

Artículo 55. ...

I. a II. ...

III. Ser originario del Distrito Federal o del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario del Distrito Federal, en su caso, o de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

...

IV. a V. ...

El Jefe de Gobierno y los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno del Distrito Federal y de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales, del Distrito Federal o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. a VII. ...

Comentario: Con la propuesta en cuestión, además de darle una adecuada técnica legislativa a nuestro texto constitucional, se propone lograr la inclusión en las fracciones que se señalan, tanto al Distrito Federal como a sus autoridades, con la finalidad de evitar interpretaciones equivocadas que tanto en el campo doctrinal como en la práctica pudiesen inducir al argumento sobre el cual los candidatos a legisladores federales del Distrito Federal no están obligados a cumplir los mismos requisitos a los de aquellos de las entidades federativas; lo anterior, no obstante de que la actual redacción ha llevado a considerar a ambos ámbitos de gobierno como iguales, y ese trato, como ya se vio, se les da en

algunos casos; no obstante ello, y como se ha explicado a lo largo de la presente investigación, esto es un error constitucional.

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 el Distrito Federal o en la entidad federativa de que se trate.

...

...

Comentario: La reforma propuesta busca dar congruencia a la redacción del artículo en cuestión. Así, la Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, dos se eligen por cada Estado y dos en el Distrito Federal, bajo el principio de mayoría relativa y uno se asigna a la primera minoría, es decir, aquel partido que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos; es entonces, que habrá un candidato de primera minoría en el Distrito Federal y uno en cada entidad federativa, para dar un total de 32 senadores electos bajo ese principio. Si bien es cierto que dicho artículo utiliza el término *entidad* para referirse tanto a las entidades federadas como al Distrito Federal, desde nuestra perspectiva lo mejor es que de manera expresa aparezcan los términos diferenciados de dichos entes, a fin de evitar confusiones.

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales, en el Distrito Federal y cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la

asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

...

...

Comentario: En correlación con el comentario anterior, de no usarse los términos diferenciados de los diversos entes político-jurídicos existentes en nuestro sistema constitucional incurrimos en el error de incluirlos en conceptos que no corresponden a su origen, ni naturaleza jurídica; por ello, sistemáticamente proponemos la reforma de todos aquellos artículos relacionados, de tal manera que se determinen con claridad los diferentes ámbitos de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico.

Artículo 52. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, del Distrito Federal o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Comentario: La reforma propuesta al presente artículo tenderá al reconocimiento, del ámbito de gobierno distrital. Entendemos su redacción actual basada en la antigua relación de los Poderes Federales con el Distrito Federal; es decir, cuando éstos, estaban a cargo de su gobierno, mas hoy en día no es congruente con la condición que guarda, ni con la que aspiramos guarden frente a éste último.

Artículo 71...

I. a III. ...

IV. A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Comentario: El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece a favor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, pero sólo en materia de Distrito Federal. Desde nuestra perspectiva, no existe razón alguna para que no cuente con la facultad plena de hacerlo en todas las materias, tal y como sucede con las Legislaturas de las entidades federativas. Es por ello, que proponemos se incluya una fracción IV al artículo 71, y la adición al párrafo final del propio, con la finalidad de incluir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los mismos términos con los que cuentan las entidades federativas en el proceso de formación de leyes federales.

Artículo 73.

I. a II. ...

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1º a 2º...

3º Que sean oídas la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su caso, y las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4º a 5º ...

6º Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, incluyendo a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, incluida la Asamblea Legislativa.

7º Si los órganos legislativos de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las Legislaturas de los demás Estados:

IV. Para arreglar definitivamente los límites del Distrito Federal y de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso:

V. 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;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado o con el Distrito Federal se establezcan restricciones:

X. a XIV. ...

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de

jefes y oficiales, y al Distrito Federal y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos:

XVI. a XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Gobiernos Locales y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal:

XXIV. ...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Gobiernos Locales y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI. ...

XXVII. ...

La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen el Distrito Federal y los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.

XXVIII.- ...

XXIX.- ...

la. - a 5a. ...

a) a g) ...

El Distrito Federal y las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica:

XXIX-B.- ...

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, del Distrito Federal, de los Estados, de los Gobiernos Locales y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D.- a XXIX-F.- ...

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, del Distrito Federal, de los Estados, de los Gobiernos Locales y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H.- ...

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal, Los Gobiernos Locales y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal, los Gobiernos Locales y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXX- ...

Comentario: Diversos puntos son tratados en nuestra propuesta de reforma a este artículo, por lo que los analizaremos uno por uno:

1. Consideramos que respecto de la facultad del Congreso de la Unión para formar nuevas entidades federativas dentro de los límites de las existentes, debe ser considerada la opinión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de una nueva entidad federativa, cuando esta pueda afectar su territorio, por lo que deberá quedar obligada a rendir su informe dentro de los seis meses, contados a partir del día en que le sea remitida la comunicación respectiva; de igual forma, cuando no se trate de una afectación al territorio del Distrito Federal, pero en caso de que los órganos legislativos de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la resolución final del Congreso de la Unión deberá recaer en la votación de las dos terceras partes del total de las Legislaturas de las entidades federativas, donde, también, se incluya a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

2. En la fracción VIII del artículo que se trata sugerimos derogar la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público; con lo que se eliminaría, además, la obligación del Ejecutivo Federal de informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda; lo cual favorecerá a la autonomía económica del Distrito Federal y fortalecerá a los poderes distritales, al quedar dotados de dichas facultades y obligaciones.

3. Por cuanto hace a las fracciones IX, XV, XXVII, XXIX *in fine* y XXIX-G sugerimos la inclusión del concepto Distrito Federal en su texto, para reconocerle a éste ámbito su carácter diferenciado con respecto de las entidades federativas.

4. Respecto de las fracciones XXIII, XV, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I y XXIX-J sugerimos el reconocimiento e inclusión del concepto Gobierno Local, con el propósito de constituir a los órganos político-administrativos del Distrito Federal

(actuales delegaciones) en un ámbito de gobierno partícipe de la problemática nacional, en la esfera de su respectiva competencia.

Artículo 76 ...

I. a III. ...

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera del Distrito Federal y de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. ...

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes del Distrito Federal o las de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.

En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Distrito Federal o a la del Estado, según sea el caso.

...

VII. a VIII. ...

IX. (Derogada)

X. ...

Comentario: En dos partes podemos dividir nuestra propuesta respecto de este artículo; la primera, cuya finalidad es insertar el concepto Distrito Federal dentro de las fracciones que sólo aluden a las entidades federativas, para de esa manera, garantizar su diferenciación y evitar su deducción del término *Estados* dentro de las facultades del Senado; y la segunda, consistente en la derogación de la fracción IX de dicho artículo, respecto de la facultad exclusiva del Senado para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves. Con lo que se eliminarían los controles políticos oscuros y discrecionales que afectan el libre ejercicio de su cargo.

Artículo 79...

...

I. ...

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan el Distrito Federal, las entidades federativas, los Gobiernos locales, los municipios y los particulares.

...

II. a IV. ...

...

...

...

...

Comentario: Por cuanto hace a la reforma que se propone, sugerimos la inclusión de los conceptos Distrito Federal y Gobierno Local en el texto del numeral en comento, con el propósito de que además de su reconocimiento constitucional en éste artículo, los mismos estén sujetos a la fiscalización de los recursos federales que ejerzan, aunque sabemos que de hecho lo están.

Artículo 82...

I. a V. ...

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Jefe de Gobierno del Distrito Federal ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. ...

Comentario: Con relación al artículo que se trata, consideramos necesario incluir el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal como uno de los impedimentos para ser Presidente de la República, a menos que se separe de su

encargo seis meses antes del día de la elección; esto es así, pues no hay razón para que dicho impedimento exista respecto de los gobernadores de las entidades federativas y no aplique constitucionalmente para el Jefe de Gobierno.

Artículo 95...

I. a V. ...

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

...

Comentario: Como en el caso anterior, no encontramos razón para que constitucionalmente no se exprese el impedimento para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se ocupa el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y no se separe del mismo con cuando menos un año previo a la designación; más aún, cuando sí se prevé para el caso de los gobernadores de las entidades federativas.

Artículo 97...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

...

...

...

...
...
...
...
...

Comentario: Creemos necesario incluir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como facultado para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que averigüe algún hecho o hechos que puedan constituir una grave violación de alguna garantía individual, y de ésta manera, reconocerle al Jefe de Gobierno las mismas facultades constitucionales con las que cuentan los gobernadores de las entidades federativas.

Artículo 99. ...

...
...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. a III. ...

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes del Distrito Federal y de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. a IX. ...

...

...
...
...
...
...
...

Comentario: Como en el caso de anteriores supuestos a los que nos hemos referido a lo largo de nuestra propuesta, es necesario implementar explícitamente, en nuestra Ley Suprema, el término Distrito Federal; en los artículos de los que debe inferirse; pues suele sólo acuñarse el término entidades federativas para señalar, como en este caso, a las facultades y obligaciones de las cuales también es partícipe el Distrito Federal. Lo anterior se debe a una total falta de técnica legislativa atribuible al Órgano Revisor de la Constitución.

Artículo 102. A.-...

...
...
...
...

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

...
...

...
...
...
...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en el Distrito Federal y las entidades federativas.

Comentario: A lo largo de esta investigación y de su respectiva propuesta hemos pugnado por la inclusión explícita del Distrito Federal y sus órganos de gobierno en los artículos constitucionales que consideramos deben realzar su presencia. En el caso concreto, consideramos necesario que sea en éste artículo donde se faculte a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre el establecimiento del organismos de protección de los derechos humanos en el Distrito Federal y no como actualmente sucede en el artículo 122 de la Constitución. Por medio de lo anterior, pretendemos dejar este último artículo para una regulación menos detallada.

Artículo 104...

I.- a IV. ...

V.- De las que surjan entre el Distrito Federal o un Estado y uno o más vecinos de otro.

y

VI.- ...

Comentario: Para hacer efectivo que el control jurídico, prevalezca por encima de controles políticos oscuros, resulta indispensable establecer en la Ley Fundamental de manera explícita, las facultades con las que cuenta el Distrito Federal como ente y sus órganos de gobierno en particular, para acudir a los tribunales de la Federación en busca de justicia. Este principio, es el que motiva todas las propuestas que con relación al Poder Judicial Federal se realizan.

Artículo 105 ...

I.- ...

a).- ...

b).- La Federación y un Municipio o un Gobierno Local del Distrito Federal;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;

d).- a e).- ...

f).- El Distrito Federal y un Municipio o un Gobierno Local del Distrito Federal;

g).- Dos Municipios de diversos Estados o un Municipio y un Gobierno Local del Distrito Federal, o dos Gobiernos Locales del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

h).- a i).- ...

j).- Un Estado y un Municipio de otro Estado o un Gobierno Local del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- ...

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales del Distrito Federal, de los Estados, de los Gobiernos Locales o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los de los Gobiernos Locales o de los Municipios impugnadas por el Distrito Federal o los Estados, o en los casos a que se refieren las incisas c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

...

II.- ...

...

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) a d).- ...

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

...

III.- ...

...

...

Comentario: La propuesta presentada al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene dos finalidades; la primera, establecer a los Gobiernos Locales como un ámbito de gobierno que ejerce funciones en el Distrito Federal y por lo tanto, susceptible de entrar en conflicto con la Federación, entidades federativas, Distrito Federal, Municipios y otros Gobiernos Locales, derivados de la constitucionalidad de sus actos y sus disposiciones generales. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder;¹⁸⁴ y no podemos negar que los actuales órganos de gobierno de las demarcaciones territoriales constituyen órganos de poder que; sin embargo, hoy día cuentan con la naturaleza jurídica de simples entes administrativos.

¹⁸⁴ Vid. Jurisprudencia 193257, Pleno, Novena Época, SJF y su Gaceta, tomo X, septiembre, 1999, tesis P/J. 101/99, p. 708. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.

La segunda finalidad de nuestra propuesta, es la de eliminar las facultades de los Poderes Federales en materia del Distrito Federal, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, a fin de que sólo puedan acudir ante nuestro supremo tribunal como autoridades federales y no como autoridades del Distrito Federal.

Artículo 107. ...

I.- a VII.- ...

VIII.- ...

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad:

b) ...

...

...

IX.- a XVIII.- ...

Comentario: A manera de continuación con los comentarios anteriores y para hacer congruente nuestra propuesta de reforma constitucional, consideramos necesario establecer explícitamente a los órganos de gobierno del Distrito Federal en todos los procedimientos constitucionales en los que participan ya sea de manera facultada, obligada o regulada, como sucede en el caso particular del artículo que se trata, respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

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.

...

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a las Legislaturas Locales, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas respectivos, 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 del Distrito Federal y de los Estados de la República precizarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en el Distrito Federal, los Estados, los Gobiernos Locales y en los Municipios.

Comentario: Nos parece importante eliminar del artículo en cuestión el listado de cargos públicos del Distrito Federal que identifica a los funcionarios que los ejercen como servidores públicos; para dejar sólo a funcionarios federales y de esa manera permitir, según la modificación propuesta al último párrafo del propio artículo, a la Constitución Distrital, dicha precisión para los efectos de sus responsabilidades. Finalmente, consideramos necesario establecer a favor de los Poderes Distritales la misma consideración que se presenta para los poderes de las entidades federativas, en cuanto a su responsabilidad por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Artículo 109. El Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa y las Legislaturas de los Estados, 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.-...

...

Comentario: Tal y como se prevé en este artículo para las Legislaturas Estatales, debe preverse para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es decir, que sea a través de disposiciones generales que se establezca, la responsabilidad de los servidores públicos en el Distrito Federal y sus respectivas sanciones, para de esa manera garantizar la congruencia con la propuesta hecha al artículo 108 constitucional y su respectivo comentario.

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 Gobernadores de los Estados, los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a las Legislaturas Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia del Distrito Federal y Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas respectivas, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el

manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o las Legislaturas Locales, según sea el caso, para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

...

Comentario: Desde nuestra perspectiva no existe razón alguna para considerar, en este caso, a las autoridades distritales de manera diferenciada, con relación a las de las entidades federadas, por ello sugerimos eliminar del listado de juicio político a las mismas, para que como en el caso de las relativas a cualquier entidad federativa, sólo puedan ser juzgadas bajo la misma condición, o sea, graves violaciones constitucionales; por lo que deberá, en su caso, emitir el Legislativo Federal (Cámara de Senadores) una resolución declaratoria que deberá hacer efectiva la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los términos que deberá establecer la Constitución Distrital.

Artículo III. 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, el Procurador General de la República, 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 ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a las Legislaturas Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia del Distrito Federal y de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas respectivos, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o las Legislaturas Locales, según sea el caso, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...

...

...

...

...

Comentario: Si hasta ahora, hemos sostenido que desde nuestra perspectiva no existe razón alguna para considerar a las autoridades distritales de manera diferenciada a las de las entidades federadas, en un procedimiento constitucional tan importante como lo es el juicio político, mucho menos lo consideramos para el caso de la declaración de procedencia. Por ello, creemos que la resolución relativa al procedimiento de referencia, deberá ser hecha en términos declaratorios por la Cámara de Diputados y deberá corresponder a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el proceder, según se establezca en la Constitución Política del Distrito Federal.

Artículo 117. El Distrito Federal y los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición ya con el Distrito Federal u otro Estado, ni con las potencias extranjeras:

II. a VII. ...

VIII. ...

El Distrito Federal, los Estados, los Gobiernos Locales y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. ...

El Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Comentario: Es nuestro punto de vista que las prohibiciones hechas por el artículo en cuestión para las entidades federativas, son igualmente expresas para el Distrito Federal, y lo mismo consideramos respecto de sus facultades; sin embargo, creemos que el correcto uso de la técnica legislativa nos obliga a sugerir el establecimiento de los ámbitos de gobierno distrital y de los Gobiernos Locales en el párrafo final de la fracción VIII del propio artículo y la inclusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su fracción IX, tal y como se propone.

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger al Distrito Federal y 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 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Legislatura del Estado o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por su Gobernador, según sea el caso, si aquéllas no estuvieren reunidas.

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad del Distrito Federal o de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales

de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren el Distrito Federal y las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

...

Comentario: Sin duda que las autoridades Federales esta obligadas a proteger al Distrito Federal, en contra de toda invasión o violencia exterior, máxime cuando ahí se encuentran asentados los Poderes Federales; no obstante, y más con la finalidad de remarcar las características similares, pero diferenciadas entre las entidades federativas y el Distrito Federal sugerimos su inclusión expresa en el artículo que se trata.

Artículo 120. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Comentario: La obligación constitucional de publicar y hacer cumplir las leyes federales le corresponde también al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, aún cuando no se contemple en este precepto normativo; sin embargo, nuestra propuesta constituye una reforma integral de la Ley Fundamental, razón por la cual nos permitimos hacer estas observaciones y correcciones que en un error de técnica legislativa el Órgano Revisor de la Constitución omitió en la reforma constitucional de 1996.

Artículo 121. En el Distrito Federal y en cada Estado se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes del Distrito Federal y de los Estados, sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

II. ...

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales del Distrito Federal y de los Estados sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados fuera de su jurisdicción, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en el Distrito Federal o en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes del Distrito Federal o de un Estado, tendrán validez en los otros.

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades del Distrito Federal o de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

Comentario: No menos importante en esta revisión integral de la Constitución, resulta ser el artículo que se trata, pues originalmente solo incluye a las entidades federativas en la reglamentación de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales ocurridos en otras entidades federativas, deduciéndose el mismo procedimiento para el Distrito Federal; por ello, es que proponemos la inclusión de la esfera jurídica del Distrito Federal para realizar actos, registros y procedimientos judiciales en los términos que opera para las entidades federativas, según puede observarse de nuestra propuesta.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter Distrital, bajo los principios que establece este artículo y la Constitución Distrital respectiva, la cual se sujetará a las siguientes normas:

I. El Poder Legislativo en el Distrito Federal recae en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual 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 señale su Constitución.

La Asamblea Legislativa, tendrá las facultades que le otorgue la Constitución Distrital, de entre las que se encontrarán:

- a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que ordene su publicación;*
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, para lo cual deberá aprobar primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.*
- 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 Constitución Distrital.*
- d) Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes Distritales, sin afectar el desempeño de los Poderes de la Unión; y*
- e) Las demás que le confiera expresamente esta Ley Fundamental.*

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

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades que le otorgue la Constitución Distrital, de entre las que se encontrarán:

- a) Ejercer la administración pública en el Distrito Federal.*

La Administración Pública Distrital será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, misma que distribuirá las atribuciones entre los órganos centrales y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

- b) Ejecutar y cumplir las leyes que expida la Asamblea Legislativa, así como proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia;*

c) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con la Constitución Distrital; y

d) Las demás que le confiera ésta Constitución.

III. El Tribunal Superior de Justicia, con los demás órganos que establezca la Constitución Distrital, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Dentro de la organización interna del Poder Judicial del Distrito Federal, se incluirán los órganos de justicia administrativa que tendrán plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como a los órganos de justicia laboral, encargados de dirimir las controversias entre los particulares y sus patrones. También contará con un Tribunal Electoral del Distrito Federal, el cual constituirá la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El Poder Judicial del Distrito Federal garantizará la supremacía y control de la Constitución Distrital frente al resto de disposiciones jurídicas de menor jerarquía, mediante su interpretación y la anulación de las leyes o decretos contrarios a ella. Para lo cual, se contará con una Sala Constitucional, integrada por tres Magistrados, que tendrá competencia para:

a) Sustanciar los procedimientos que al respecto se determinen en la Constitución Distrital, y formular los proyectos de resolución definitiva que serán sometidos al pleno del Tribunal Superior de Justicia;

b) Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Distrito Federal, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento.

IV. Respecto de los Gobiernos Locales del Distrito Federal:

Faltan páginas

N° 355-356

3° Se respeta la denominación de Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el Poder Legislativo, Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el Poder Ejecutivo y de Tribunal Superior de Justicia, el cual junto con los demás órganos que establezca la Constitución Distrital, ejercerán el Poder Judicial en el Distrito Federal.

4° Se establece constitucionalmente la creación de una Norma Suprema en el Distrito Federal, que por la naturaleza especial de la misma se sujetará a las normas que el propio artículo 122 constitucional señala.

5° Dentro de nuestra propuesta se elimina la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues esta lleva a una sobrerrepresentación de dicho órgano.¹⁸⁵ Desde nuestra perspectiva, basta con los sistemas de representación existentes sobre la base de la negociación para que la democracia funcione en el órgano legislativo distrital.

6° Se prevén a favor de dicha Asamblea las mismas facultades con las que cuentan los órganos legislativos de las entidades federativas; considerándose la obligación de dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes Distritales, sin afectar el desempeño de los Poderes de la Unión.

7° Se establecen a favor del Jefe de Gobierno del Distrito Federal algunas facultades que consideramos importantes para el libre ejercicio de la función pública ejecutiva; se aclara la organización de la administración pública del Distrito Federal, en los mismos términos que la Ley Fundamental lo hace para la

¹⁸⁵ Al respecto, sabemos que existen otras ideas para evitar la sobrerrepresentación de la Asamblea Legislativa; así, existe una Iniciativa de reforma al inciso a) del sexto párrafo del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para crear entre otros los siguientes mecanismos que impidan la sobrerrepresentación en la integración de la Asamblea Legislativa: 1° Que ningún partido político podrá contar con más de 60% de diputados electos mediante ambos principios, 2° No podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Asamblea que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación en el DF y, finalmente, 3° Los nuevos criterios no aplican para los partidos políticos que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la ALDF, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento; dicha iniciativa fue presentada el 28 de octubre de 2003 a la Cámara de Diputados como cámara de origen por el Partido Verde Ecologista de México y turnado a la comisión del Distrito Federal de la propia cámara para su dictamen que aún se encuentra pendiente.

administración pública federal, gracias a lo cual, se aleja toda posibilidad de crear una administración pública central, desconcentrada y paraestatal, como lo refiere el vigente artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y sobre cuya problemática ya nos hemos referido en esta investigación; finalmente, y como lo señalamos a lo largo de nuestro trabajo, consideramos que la responsabilidad de la seguridad pública en el Distrito Federal sólo debe recaer en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, razón por la que decidimos establecer su inclusión.

9° Se crean los Gobiernos Locales del Distrito Federal; además, será la Constitución Distrital la encargada de definir su estructura y de confirmar el establecimiento de una duración para los titulares de los mismos de seis años, sin posibilidad de volver a ser reelectos. Con lo que se busca dar continuidad a los programas de gobierno local en el Distrito Federal.

10° El Poder Judicial del Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los juzgados y demás órganos judiciales que establezca la Constitución Distrital. Se deja, también a ella y a sus leyes reglamentarias, determinar la duración del encargo de los funcionarios que ejerzan el Poder Judicial en el Distrito Federal y su responsabilidad en el ejercicio de su encargo.

11° Se reconoce dentro de la organización interna del Poder Judicial del Distrito Federal, a los órganos de justicia administrativa y laboral en el Distrito Federal; así como al Tribunal Electoral del Distrito Federal como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia.

12° Se crea una Sala Constitucional dentro del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Distrito Federal para garantizar la supremacía y control de la Constitución Distrital frente al resto de disposiciones jurídicas de menor jerarquía, mediante su interpretación y la anulación de las leyes o decretos contrarios a ella.

13° Queda constitucionalmente obligado el Presidente, a hacer uso de la fuerza pública del Distrito Federal, sólo en caso de emergencia, debiendo notificar al Congreso de la Unión a las 48 horas de ser empleada, para que éste determine si ha lugar o no a concluir la emergencia.

14° Se obliga a las autoridades de los gobiernos locales, municipales, estatales, distritales y federales de la zona metropolitana a constituir una comisión intergubernamental metropolitana en la que concurren y participen para la solución de problemáticas regionales, la cual deberá atender a problemas específicos que incumben a la Zona Metropolitana del Valle de México.

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XXXI. ...

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, incluido el Distrito Federal; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa incluido el Distrito Federal; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las distritales y estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

B) ...

I. a XIV. ...

Comentario: Como en el caso de otros artículos a los que nos hemos referido en nuestra propuesta y algunos más a los que nos referiremos más adelante, con una total falta de técnica legislativa, en la Constitución Federal se

incurre reiteradamente en el error de asimilar el concepto Distrito Federal dentro del término entidades federativas, sin que las naturalezas jurídicas de ambos coincidan; de ahí nuestra insistencia en depurar la terminología de nuestra Ley Fundamental y sugerimos la aclaración correspondiente en los términos propuestos.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas al Distrito Federal y a los Estados.

Comentario: El artículo actual cuya reforma se propone, hace referencia a la distribución de facultades entre la Federación y las entidades federativas, sin contemplar al Distrito Federal. Entendemos que en el momento de creación de este artículo el Constituyente Originario, contemplaba al Distrito Federal como un ámbito de acción de los Poderes Federales; sin embargo, para ser congruentes con nuestra propuesta, es necesario su modificación en los términos planteados.

Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular: ni uno de la Federación y otro de del Distrito Federal o de un Estado que sea también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar.

Comentario: Con la finalidad de uniformar el criterio seguido a lo largo de esta propuesta, es necesario incluir el término Distrito Federal al artículo en comento, para impedir que individuo alguno pueda desempeñar al mismo tiempo dos cargos de elección popular de cualquier índole.

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 y las demás servidores públicos recibirán 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 o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Comentario: Consideramos necesario eliminar el término Distrito Federal del artículo 127 de la Constitución, para hacer referencia sólo a las autoridades federales, las que deberán recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión; con lo que se dejará al Congreso Constituyente del Distrito Federal, en todo caso, para que establezca una disposición similar para las autoridades distritales en la Constitución Política del Distrito Federal.

Artículo 130. ...

...

a) a e) ...

...

...

...

...

Las autoridades federales, del Distrito Federal, de los estados, de los Gobiernos Locales y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Comentario: En materia de relaciones Iglesia-Estado, debe reconocerse constitucionalmente que tanto a las autoridades del Distrito Federal, como de los Gobiernos Locales tendrán facultades y responsabilidades, las cuales serán determinadas en la legislación respectiva.

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de

policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

...

Comentario: Sobre el particular, los maestros Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, han señalado que el artículo al que hacemos referencia establece entre otras cosas una prohibición a la Federación, "...en su calidad de gobierno local del Distrito Federal..." de gravar el tránsito de mercancías con impuestos, de la misma manera "...como lo hizo para los estados (sic) en las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional",¹⁸⁶ con base en lo anterior, es que sugerimos su reforma del texto constitucional, pues de acuerdo con nuestra propuesta, las autoridades federales deben dejar de ejercer facultades en el Distrito Federal.

Artículo 132. Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquieran dentro del territorio del Distrito Federal o de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o de la legislatura respectiva.

Comentario: Nos parece importante señalar que la propuesta hecha, busca consolidar la autonomía de las autoridades distritales en su respectiva competencia, de manera particular de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con lo que se obliga a los Poderes Federales a obtener el consentimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en caso de querer adquirir bienes inmuebles que pretendan destinarse al servicio público o al uso común.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de

¹⁸⁶ RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, Miguel Ángel Porrúa, octava edición, México, 1993, p. 348-349.

toda la Unión. Los jueces del Distrito Federal y de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes del Distrito Federal o de los Estados.

Comentario: Es indispensable incorporar dentro del principio de supremacía constitucional que contempla este artículo, la obligación de las instituciones judiciales del Distrito Federal de arreglarse a las disposiciones constitucionales, sin importar lo que pudiesen establecer la Constitución Distrital y las leyes que de ella emanen.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

....

...

...

...

Comentario: Consideramos necesario eliminar del texto del artículo en cuestión, el término Distrito Federal, para que el mismo sólo se refiera a las obligaciones de los funcionarios federales en el uso de los recursos económicos; por lo cual deberá quedar una disposición similar para las autoridades distritales en la Constitución Política del Distrito Federal.

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Comentario: Tal y como señalamos dentro del comentario relativo a la propuesta de reforma del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de que los poderes distritales deben ser participes de los procedimientos constitucionales; es, en este caso concreto, que sugerimos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga participación dentro del procedimiento de reforma constitucional en los mismos términos que aplica para las Legislaturas de las entidades federativas.

Lo anterior, desde nuestro punto de vista, daría lugar a que de una vez por todas, la ciudad más importante del país alcanzara la mayoría de edad política; en razón de que la reforma al Principio de Rigidez Constitucional previsto en el artículo en comento permitiría la equiparación política entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las Legislaturas Estatales; se generaría la participación política de dicha Asamblea en las problemáticas de interés constitucional que trascienden en reformas a la misma; y además, desde el punto de vista procedimental se propiciaría una modificación en el número de instituciones que deben aprobar una reforma constitucional, pues actualmente se requiere de por lo menos 16 Legislaturas Estatales, y de considerarse a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el número aumentaría a 17 instituciones legislativas.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. El Distrito Federal como parte del sistema político mexicano es disfuncional. La Ciudad de México hoy día no es capaz de satisfacer el interés común de la sociedad; finalidad de todo sistema social, y se encuentra inmerso en un verdadero caos que la orilla a enfrentar los diversos problemas a través de cauces no institucionales, situación que ha generado el debilitamiento de las instituciones y su descrédito, con el consecuente crecimiento de los liderazgos personales que son susceptibles de verse tentados por el caudillismo y el mesianismo, tan nefastos para los sistemas democráticos y el desarrollo de los pueblos.

SEGUNDA. Es necesario cambiar la estructura jurídico-política del Distrito Federal, sobre principios democráticos que permitan garantizar su subsistencia y el cumplimiento adecuado de las necesidades sociales, así como hacer frente a las contradicciones y paradojas que lo tienen paralizado; resultado de una pobre oferta selectiva y limitada de bienes y servicios para sus habitantes, provocada por la escasez de recursos humanos capacitados; nula o mínima atención a las demandas sociales más sentidas de la población; planeación ficticia por estar desconectada con la realidad; corrupción sindical y administraciones burocratizadas, obesas, caras e ineficientes; a lo que se aumenta una sociedad anómala que no cree, ni respeta la ley.

TERCERA. La única forma de avanzar en la viabilidad del Distrito Federal, es a través de una reforma jurídico-política donde se le asigne una mayor autonomía a partir de una redimensión de la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, de tal manera que le permita garantizar su diferenciación frente a las entidades federativas, al tiempo que le otorga autonomía e igualdad política con relación a ellas.

CUARTA. El sistema federal de Estado constituye una forma flexible que permite adecuar las instituciones a las circunstancias económicas, políticas, sociales, culturales e históricas de un pueblo, según sus intereses; por ello, no existe un

modelo único de funcionamiento federal en el mundo, y como consecuencia, uno de capital o de Distrito Federal.

QUINTA. La reforma jurídico política del Distrito Federal no debe modificar la residencia de los Poderes Federales del territorio que ocupa la actual Ciudad de México en el Valle del mismo nombre; pues este ha sido la sede del poder político de las distintas civilizaciones y formas de organización política que ha adquirido nuestro pueblo a lo largo de su historia y no existen elementos económicos, políticos o sociales que justifiquen su traslado.

SEXTA. Como base importante de la reforma que hablamos, deben suprimirse las facultades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales en materia del Distrito Federal, pues las mismas no tienen sustento de ninguna índole para que persistan en nuestro orden jurídico, motivo por el que dichas facultades deberán ser transferidas a los órganos legislativo y ejecutivo del Distrito Federal, respectivamente. Lo anterior, más que cualquier transición política, nos acercará a la democracia, pues llevará al ejercicio pacífico y coordinado de distintos órganos de diversos niveles de gobierno bajo principios como la tolerancia, la transparencia y la negociación.

SÉPTIMA. Deben reconocerse por nuestro sistema jurídico todos los ámbitos de gobierno que existen en nuestro país, no sólo el Federal, Estatal y Municipal, sino también los específicos del Distrito Federal; es decir, el gobierno Distrital, y el Local dentro de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

OCTAVA. Derivado de las condiciones particulares que guarda la Ciudad de México (ser sede de los poderes de la Unión y la problemática que involucra a la zona conurbada) su división interna debe ser a través de Demarcaciones Territoriales donde deben ejercer funciones gobiernos locales, y de esta manera, abandonar la naturaleza de órganos desconcentrados, que resulta incompatible con las funciones que realizan y con la forma de elección de los actuales Jefes Delegacionales.

NOVENA. Debe crearse una Constitución Distrital donde se establezcan principios que regulen el funcionamiento de los órganos, instituciones y procedimientos en el

Distrito Federal, sin que, por ello, se constituya el Distrito Federal en una entidad federativa. De tal suerte que garantizándose principios con los que cuentan las entidades federativas a favor del Distrito Federal, se respete su diferencia con ellas.

DÉCIMA. Debe darse la categoría de Poderes Distritales a los órganos de gobierno del Distrito Federal; asimismo, se debe asimilar la jerarquía de los gobiernos locales de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal con la de los ayuntamientos, a fin de que los primeros sean incorporados al artículo 105 para tener derecho a promover Controversias Constitucionales.

UNDÉCIMA. Se debe otorgar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de iniciativa, tanto legislativa federal como de Reforma Constitucional sobre cualquier materia. Con lo que se le consolida como un verdadero cuerpo legislativo dentro del pacto federal.

DUODÉCIMA. Deben eliminarse los controles políticos de remoción que en la actualidad tienen: el Senado respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal respecto de los Jefes Político-Administrativos en las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. En la inteligencia de que en nuestro orden constitucional existen los sistemas de control jurídico adecuados para solucionar los posibles conflictos entre los diversos órganos de gobierno de los diferentes niveles que existen en nuestro país. Con lo que se erradicaría de una vez por todas de nuestro sistema jurídico, aquellos controles ambiguos y turbios que tanto daño han ocasionado al Estado constitucional.

DÉCIMO TERCERA. Se debe avanzar en la reforma del Poder Judicial del Distrito Federal, incluyéndose dentro de su estructura a los tribunales administrativos y laborales, lo cuales nunca debió arrogarse el Poder Ejecutivo. Debe, también, ser parte de dicho poder, el Tribunal Electoral del Distrito Federal como máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

DÉCIMO CUARTA. Debe consolidarse el control constitucional dentro del Poder Judicial del Distrito Federal mediante la creación de una Sala Constitucional; a efecto de que exista un medio de control jurídico-político que garantice el respeto a la norma suprema del Distrito Federal.

DÉCIMO QUINTA. El Constituyente originario al crear la Constitución Distrital debe introducir principios que garanticen la autonomía y libre ejercicio de la función pública; de tal suerte que se establezcan procedimientos claros y precisos de control constitucional, que salvaguarden el orden, la supremacía y la inviolabilidad constitucional.

DÉCIMO SEXTA. Debe crearse una instancia político-administrativa que sea el instrumento para coordinar las distintas jurisdicciones locales, municipales, distritales, estatales y federales que inciden en la zona metropolitana, a fin de estar en posibilidad de hacer frente a problemáticas comunes; sobre todo, 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. Sólo de esa manera podrá evitarse el deterioro de la calidad de vida de la población tanto en la zona conurbada como en el Distrito Federal. Dicha instancia no debe ser una autoridad intermedia ni un aparato burocrático obeso y costoso; sino una instancia intergubernamental en donde confluyan los representantes de los diversos actores políticos involucrados, a fin de consensar en forma democrática las políticas a seguir para la zona metropolitana.

FUENTES.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, Formas de Gobierno Indígena, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- AGUIRRE VIZZUETT, Javier, Distrito Federal: Organización Jurídica y Política, Miguel Ángel Porrúa, México, 1989.
- ÁLVAREZ, Lucía, et al. Participación y Democracia en la Ciudad de México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1997.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, La Reforma Política de 1996 en México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México, 1997.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Oxford, México, 1999.
- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, segunda edición, Trillas, México, 1997.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells, Local y Global, la Gestión de las Ciudades en la Era de la Información, reimpresión a la primera edición, Taurus, México, 2002.
- BOSCH GARCÍA, Carlos, México en la Historia 1770-1865, el Aparecer de una Nación, UNAM, 1993.
- BRAUN, Eliezer, Caos, Fractales y Cosas Raras, colección La ciencia desde México 150, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

- BREWER CARIAS**, Allan-Randolph, El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano, Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal, Venezuela, 1968.
- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, sexta edición, Porrúa, México, 1995.
- CALZADA PADRÓN**, Feliciano, Derecho Constitucional, colección de Textos jurídicos Universitarios, Harla, México, 1996.
- CARDENAS GRACÍA**, Jaime, Una Constitución para la Democracia, reimpresión a la primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
- CARMAGNANI**, Marcello, coord., Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- CARPIZO**, Jorge, Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1973.
- _____, Estudios Constitucionales, segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.
- CARRANCO ZÚÑIGA**, Joel, Régimen Jurídico Político del Distrito Federal, Porrúa, México, 2000.
- CASTRO**, Juventino V., El Artículo 105 Constitucional, cuarta edición, Porrúa, México, 2001.
- CONCHA CANTÚ**, Hugo A, et al., coord., Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado, segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- CONTRERAS BUSTAMANTE**, Raúl, La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa, Porrúa, México, 2001.

- DE GORTARI, Hira y Regina Hernández, comp. Memoria y Encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928), Departamento del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, 1988.
- DE GORTARI, Hira et al., Bibliografía de la Ciudad de México, Siglos XIX y XX, volumen IV, Gobierno y Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Departamento del Distrito Federal, México, 1991.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, tomo I, Editorial Valle de México, México, s.a.e.
- DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, segunda reimpresión, Ariel, España, 1982.
- EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Alberto Rébora Togno, coord., El Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el Año 2000, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno del Distrito Federal, México, 2000.
- FLORESCANO, Enrique, Memoria Mexicana, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- _____ , Memoria Indígena, reimpresión a la primera edición, Taurus, México, 2000.
- FUENTES DE ITURBIDE, Patricia, coord., Crónica de la Reforma Política al Distrito Federal, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1993.
- GAMBOA DE BUEN, Jorge, Ciudad de México, una Visión, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 40.
- GAXIOLA, Jr. F. Javier, El Distrito Federal, El Foro, México, 1956.
- GONZALES FLORES, Enrique, Derecho Constitucional, segunda edición, Textos Universitarios, México, 1965.

- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Jorge Cadena Roa, coord.,** Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas, volumen 1, La Jornada Ediciones, México, 1994.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, comp.,** Memoria del Seminario Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia realizado del 16 de abril al 23 de mayo de 1996, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1997.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto,** La Construcción del Derecho, Métodos y Técnicas de Investigación, serie J: Enseñanza del Derecho y Material Didáctico, núm. 18, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel,** Digesto Constitucional Mexicano, colección "Doctrina", Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Brazuca, México, 2000.
- GONZÁLES SALAZAR, Gloria,** El Distrito Federal: Algunos Problemas y su Planeación, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1983.
- HAMILTON, A, et al,** El Federalista, séptima reimpresión a la primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- HAYLES, Catherine** La Evolución del Caos, el Orden Dentro del Desorden en las Ciencias Contemporáneas, Colección Límites de la Ciencia, GEDISA, España, 1998.
- HUERTA OCHOA, Carla,** Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
- HUITRON H., Antonio,** El Distrito Federal y la Traslación de los Poderes Federales, Crónica Histórico-Constitucional del Estado del Valle de México, con Referencia al Estado de México y al Distrito Federal, UAEM, Dirección de Difusión Cultural, México, 1976.

- JIMÉNEZ MORENO, Wigberto, et al., Historia de México, segunda edición, Porrúa y E.C.L.A.L.S.A., México, 1965.
- LEÓN-PORTILLA, Miguel et al., Historia Documental de México, tercera edición, tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984.
- MOLAS, Isidre, Derecho Constitucional, Tecnos, España, 1998.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, coord., Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, conclusiones y Propuestas, UNAM, México, 2001.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Porrúa, tercera edición, México, 1985.
- PLANAS, Pedro, Regímenes Políticos Contemporáneos, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, Perú, 1997.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, tercera edición, Porrúa, México, 1999.
- RABASA, Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990.
- RABASA, Emilio O., y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas, octava edición, México, 1993.
- RUIZ PONCE, Esteban, Teoría General del Estado, manual I, segunda edición, UNAM/SUA, México, 1979.
- SAVATER, Fernando, Política para Amador, Ariel, vigésima segunda reimpresión a la primera impresión, España, 2003.
- SEPTIÉN Y SEPTIÉN, Manuel, Obras de Manuel Septién y Septién, tomo I, Historia de Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro, México, 1999.

- SERRA ROJAS, Andrés,** Derecho Administrativo, tomo I, cuarta edición, Manuel Porrúa, México, 1968.
- SERRANO SALAZAR, Oziel,** La Reforma Política del Distrito Federal, Centro de Asesoría Multidisciplinaria y Plaza y Valdés Editores, México, 2001.
- STOLOWICZ, Beatriz, coord.,** Gobiernos de Izquierda en América Latina. El desafío del Cambio, Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés, México, 1999.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando,** Introducción al Estudio de la Constitución, tercer edición, UNAM, México, 1989.
- TENA RAMÍREZ, Felipe,** Derecho Constitucional Mexicano, vigésima primera edición, Porrúa, México, 1985.
- _____ Leyes Fundamentales de México 1808-1985, decimatercera edición, Porrúa, México, 1985.
- VARGAS YTURBIDE, Ignacio** Romero, Los Gobiernos Socialistas de Anahuac, Sociedad Cultural In Tlilli In Tlapalli, México, 2000.
- VARGAS MENCHACA, José Manuel,** Manual para la Elaboración de Tesis Profesionales, Gráfica, Creatividad y Diseño, México, 1993.
- WRIGHT, Deil S.,** Para Entender las Relaciones Intergubernamentales, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- ZAGRBELSKY, Gustavo,** El Derecho Dúctil, Editorial Trotta, segunda edición, Italia, 1997

HEMEROGRAFÍA

ALANIZ MORENO, Claudia B.,

Miseria en la Barranca y Opulencia en el Pedregal, Revisión Delegacional Álvaro Obregón, Unomásuno, El Valle, México, lunes 10 de abril de 2000.

_____ ,

Impunidad Callejera, Revisión Delegacional Azcapotzalco, Unomásuno, El Valle, México, martes 11 de abril de 2000.

_____ ,

Constante Cambio de Uso de Suelo Provocación para Emigrar, Revisión Delegacional Benito Juárez, Unomásuno, El Valle, México, miércoles 12 de abril de 2000.

_____ ,

Desorden Ambulante, Revisión Delegacional Coyoacán, Unomásuno, El Valle, México, jueves 13 de abril de 2000.

_____ ,

Un Pulmón, Revisión Delegacional Cuajimalpan, Unomásuno, El Valle, México, viernes 14 de abril de 2000.

_____ ,

Drogas y Violencia en el Corazón Urbano, Revisión Delegacional Cuauhtémoc, Unomásuno, El Valle, México, sábado 15 de abril de 2000.

_____ ,

El Oriente Capitalino, Imperio de Drogas, Revisión Delegacional Iztacalco, Unomásuno, El Valle, México, domingo 16 de abril de 2000.

_____ ,

Una Pesadilla, Revisión Delegacional Iztapalapa, Unomásuno, El Valle, México, lunes 17 de abril de 2000.

_____ ,

Delincuencia Juvenil Acecha, Revisión Delegacional Gustavo A. Madero, Unomásuno, El Valle, México, martes 18 de abril de 2000.

ALANIZ MORENO, Claudia B.,

Vivir en Contreras, Revisión Delegacional Magdalena Contreras, Unomásuno, El Valle, México, miércoles 19 de abril de 2000.

Del Privilegio Indiferente, Revisión Delegacional Miguel Hidalgo, Unomásuno, El Valle, México, jueves 20 de abril de 2000.

Cargar con los Rezagos del Campo, Revisión Delegacional Milpa Alta, Unomásuno, El Valle, México, viernes 21 de abril de 2000.

La Mancha Urbana Devora al Campo, Revisión Delegacional Tláhuac, Unomásuno, El Valle, México, sábado 22 de abril de 2000.

Residencias y Casuchas, en el Sur, Revisión Delegacional Tlalpan, Unomásuno, El Valle, México, domingo 23 de abril de 2000.

Entre la Prostituta, Revisión Delegacional Venustiano Carranza, Unomásuno, El Valle, México, lunes 24 de abril de 2000.

Ante el Turismo, Revisión Delegacional Xochimilco, Unomásuno, El Valle, México, martes 25 de abril de 2000.

ALCARAZ, Yetlaneci

Apoyan Delegados Propuesta de Montiel, El Universal, DF., México, Viernes 25 de julio de 2003.

AMBRÍZ, Agustín et al,

Labastida no Ganó ni en los Bastiones del PRI, Ahora, a "Justificar" el Fracaso, Proceso, No. 1236, 9 de julio de 2000, CISA, México, 2000.

CASTELAZO, José R.,

Remunicipalizar el DF, Unomásuno, Zona Uno, lunes 7 de agosto de 2000.

- CELECIA, John Desarrollo Sostenible y Ciudad: Más Allá del Virtuoso Discurso, Ciudades 37, Investigación Urbana y Regional: Balance y Perspectivas, Red Nacional de Investigación Urbana, enero-marzo, México, 1998.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES El Municipio Mexicano, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- FLORES, Jesús., La Migración Saturó el Sur de la Capital, Unomásuno, El Valle, domingo 9 de abril de 2000,.
- _____, En Riesgo de Derrumbarse Cientos de Casas, Unomásuno, El Valle, Domingo 2 de abril de 2000.
- GRAJEDA, Elda, Lento Desarrollo Regional, El Universal, DF., México, lunes 13 de octubre de 2003.
- HERNÁNDEZ ESQUIVEL, Juan Carlos y Georgina Isunza Vízuet, Seguridad Pública y Ámbito Metropolitano, Ciudades 53, Procesos de Metropolización, Red Nacional de Investigación Urbana, enero-marzo, México, 2002.
- HIERNAUX, Daniel y Alicia Lindón, Modos de Vida y Utopías Urbanas, Ciudades 53, Procesos de Metropolización, Red Nacional de Investigación Urbana, enero-marzo, México, 2002.
- MARTÍNEZ, Alejandra, Estima el GDF Posible Dividir 2 Delegaciones, El Universal, DF., Comunidad y Servicios, México, viernes 10 de octubre de 2003.
- _____, Analiza el PRI Plan de Reforma Política, El Universal, DF., México, miércoles 8 de octubre de 2003

- MARVÁN LABORDE, Ignacio,** La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal, Cuestiones Constitucionales, número 4, enero-junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
- MEJÍA ALCÁNTARA, Ares Nahim,** Reforma Constitucional, Federalismo y Democracia, Horizontes Aragón, Año 2, Cuatrimestre 3, septiembre-diciembre y Año 3, Cuatrimestre 1, enero-abril, N.5, México, 2002.
- MONTAÑO, Teresa,** Peligra Abasto de Agua para Capitalinos, El Universal, DF., México, lunes 13 de octubre de 2003.
- REUTER, Konrad** 16 Estados, una República, La Estructura Federativa de la República Federal de Alemania, Inter Naciones, Revista Basis-Info, 14-1995, obtenida de la Embajada de Alemania en México.
- RÍOS ESTAVILLO, Juan José,** Algunas Consideraciones sobre la Reforma Constitucional Referente al Distrito Federal, Gobiernos, Secretaría de Gobernación, tercera época, No. 1, México, febrero, 1995.
- RIVERA SÁNCHEZ, Liliana,** Organización y Participación Social en los Gobiernos Locales, Ciudades 39, Transición, Gobierno y Representación, Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre, México, 1998.
- RUIZ, José Luis y Adriana García** Abandonan el Campo Mil Personas Cada Día, El Universal, sección México, México, martes 22 de julio de 2003.
- SALAZAR, Claudia,** Afinan Panistas Plan de Reforma, Reforma, Ciudad y Metrópoli, martes 22 de agosto de 2000.

- SCHERER IBARRA, María, Alcaldes Estilo Mexicano: Pobres, sin Preparación, Folclóricos, Transas..., La Ley de Herodes, Superada por la Realidad, Proceso, No. 1220, 19 de marzo de 2000, CISA, México, 2000.
- SORIANO, Karina, La Delegación Coyoacán Suspenderá las obras de Drenaje en Romero de Terreros, La Crónica de Hoy, Ciudad, miércoles 28 de junio de 2000.
- SOTOMAYOR, Arturo, La Expansión de la Ciudad de México, PRI, Reunión para el Estudio de los Problemas del Distrito Federal. Organizada por el Instituto Mexicano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI, México, 29 de junio de 1970.
- VELÁZQUEZ, Jaime, En Tuzamapan Todo se lo Deben al PRI, Votar en el Municipio más Pobre, Proceso, No. 1234, 25 de junio de 2000, CISA, México, 2000.
- VILLASANTE, Tomás R., Investigación Participativa y Gestión Democrática, Ciudades 37, Investigación Urbana y Regional: Balance y Perspectivas, Red Nacional de Investigación Urbana, enero-marzo, México, 1998,

OTRAS FUENTES

CÁMARA DE DIPUTADOS, Reforma Constitucional en Materia de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, Distrito Federal, Porrúa, México, 2003.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Atlas General del Distrito Federal, Geográfico, Histórico, Comercial, Estadístico, Agrario, tomo I, segunda edición, Talleres Gráficos de la Penitenciaria, México, 1931.

Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal (Alemán), La Federación y los Länder. Una Ojeada, folleto informativo obtenido de la Embajada de Alemania en México.

_____, Alemania Constitución y Ordenamiento Jurídico, folleto informativo obtenido de la Embajada de Alemania en México.

_____, Estado, Constitución y Derecho, folleto informativo obtenido de la Embajada de Alemania en México.

_____, Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, obtenida de la Embajada de Alemania en México.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXXI N° 18, México, lunes 25 de octubre de 1993.

_____, Tomo D N° 21, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (separata), México, miércoles 31 de mayo de 1995.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, decimanovena edición, Ecpalsa Calpe, España, 1970.

Diritto Costituzionale, XVII edizione, aggiornata alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 e alla L. 27 dicembre 2001, n.459, Edizioni Giuridiche Simone, Italia, 2002.

Embajada de Brasil,	<u>El Estatuto de la Ciudad, Nuevas Herramientas para Garantizar el Derecho a la Ciudad en Brasil</u> , Caixa Económica Federal, documento pdf.
_____ ,	<u>Ley Orgánica del Distrito Federal</u> Obtenida en la Embajada de Brasil en México.
Embajada de España,	<u>Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid</u> , Obtenida en la Embajada de España en México.
Embajada de los Estados Unidos de América,	<u>Constitución de los Estados Unidos de América</u> , Obtenida en la Embajada de los Estados Unidos de América.
Embajada de Japón,	<u>Constitución del Imperio Japonés</u> , Obtenida en la Embajada de Japón en México.
Embajada de Sudáfrica en Chile,	<u>Gobierno</u> , (2001), Folleto informativo obtenido de la Embajada de Sudáfrica en México.
_____ ,	<u>Turismo</u> , (2001), Folleto informativo, obtenido de la Embajada de Sudáfrica en México.
_____ ,	<u>Economía</u> , (2001), Folleto informativo, obtenido de la Embajada de Sudáfrica en México.
_____ ,	<u>Constitución Sudafricana</u> , obtenida de la Embajada de Sudáfrica en México.
Embajada de Venezuela,	<u>Constitución de la República Bolivariana de Venezuela</u> , proporcionada por la Embajada de Venezuela en México.
_____ ,	<u>Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela</u> proporcionada por la Embajada de Venezuela en México.

- _____,
Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, Documento pdf. proporcionado por la Embajada de Venezuela en México.
- _____,
Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas, Documento pdf. proporcionado por la Embajada de Venezuela en México.
- FERNANDES, Edésio,**
Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil, Documento obtenido de Internet, 18/02/04, 12:30 A.M., en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0250-71612003008700005&lng=es&nrm=iso>.ISSN 0250-7161.
- <http://www.ammac.org.mx/doctos/europana.htm>,
Carta Europea de Autonomía Local, Documento obtenido de Internet, 7/04/00 9:01 hrs.
- <http://www.ammac.org.mx/doctos/indias.htm>,
Declaración de Cartagena de Indias sobre la Autonomía Local de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, documento obtenido de Internet, 7/04/00, 8:59 hrs.
- <http://www.comune.roma.it/consiglio/Atti/Statuto/Statuto0.htm>,
Estatuto de la Comuna de Roma, documento obtenido de Internet, 17/02/04, 9:00 hrs.
- <http://www.iedf.gob.mx>,
Base de Datos con los Resultados de las Elecciones Locales de 2000, documento obtenido de Internet, 19/07/02, 15:30 hrs.
- <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/nal.asp?t=mlen22&c=4168&e=09>,
Datos Estadísticos Sobre Población Indígena en nuestro País, documento obtenido de Internet, 19/11/03, 15:30 hrs.
- <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/len.asp?t=mlen23&c=4169&e=09>,
Datos Estadísticos Sobre Población Indígena en nuestro País, documento obtenido de Internet, 19/11/03, 15:30 hrs.

- <http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba.htm>, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, documento obtenido de Internet, 21/02/04, 18:30 hrs.
- http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/peff/2003/por_ramos/index.html, Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, documento obtenido de Internet 12/02/2004, 11:00 hrs.
- <http://www.tc.df.gpv.br/silegisdocs/distritalgdf/decretos/2000/dec-2000-21170-500.htm>, Decreto N° 21.170, de 5 de mayo de 2000, documento obtenido de Internet 21/02/2004, 12:30 hrs.
- <http://www.tjdf.gov.br/institucional/framems.htm>, Ley N° 8.185, del 14 de mayo de 1991, documento obtenido de Internet 21/02/2004, 12:00 hrs.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, colección Sinergia, México, 2001
- INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL PRI, La Expansión de la Ciudad de México, Reunión para el Estudio de los Problemas del Distrito Federal. Organizada por el Instituto Mexicano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI, México, 29 de junio de 1970.
- LEX NOVA, Constitución Española, Legislación Constitucional Básica, segunda edición, Lex Nova, España, 2000.
- MEJÍA ALCÁNTARA, Ares Nahim, Los Gobiernos Locales del Distrito Federal, tesis de maestría, UNAM, septiembre, 2001.
- MORAN, Greg, You and the Constitution, Produced by the Constitutional Assembly, South Africa, folleto obtenido de la Embajada de Sudáfrica en México.
- Organización Nacional de Turismo Japonés, Japón, Folleto informativo proporcionado por la Embajada de Japón en México.
- PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, Diccionario Latín-Español, Español-Latín, Porrúa, México, 1996.

- RIVA PALACIO, Vicente, et al.,** México a través de los Siglos, primera reimpresión de la primera edición, 16 tomos, Cumbre, México, 1984.
- SAGÜÉS, Nestor Pedro,** La Constitución de la Nación de Argentina, texto según las reformas de 1994, tercera edición, Astrea, Argentina, 1995.
- S.C.J.N. Y ASOCIACIÓN NACIONAL DE DOCTORES EN DERECHO,** Foro de Propuestas, Consulta Nacional Sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, realizado en el Palacio de Justicia Federal, México, 23 de enero de 2004.
- SCJN, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis,** La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, CD-ROM, México, 1999.
- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA,** México a través de los Informes Presidenciales, tomo 16, La Ciudad de México, volumen I, Departamento del Distrito Federal, Publicado por la Secretaría de la Presidencia, México 1976.
- Servicio Federal de Información (Belga),** Bélgica, un Reino, folleto informativo proporcionado por la Embajada de Bélgica en México.
- _____, El Papel de la Monarquía, folleto informativo proporcionado por la Embajada de Bélgica en México.
- _____, Bélgica, un Estado Federal, folleto informativo proporcionado por la Embajada de Bélgica en México.
- _____, Bruselas, Servicio Federal de Información, folleto informativo proporcionado por la Embajada de Bélgica en México.
- _____, Extractos de Ley Especial de 8 de agosto de 1980, proporcionado por la Embajada de Bélgica en México.

Servicio Regional de Información (Francés), Francia, folleto informativo obtenido de la Embajada de Francia en México.

_____, Constitución de Francia Con las enmiendas de 30 de diciembre de 1963 y 29 de octubre de 1974. (traducción al español), obtenida en la Embajada de Francia en México.

_____, Francia Hechos y Cifras, Información proporcionada por el Servicio Regional de Información, a través de la Embajada de Francia en México.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, ponencias, cd-rom, UNAM, México, febrero, 2002.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, segunda edición, Porrúa, México, 1987.

UNITED STATES GOVERNMENT PRINTING OFFICE, District of Columbia self-government and governmental Reorganization Act (District of Columbia Home Rule Act), United States Statutes at Large, Laws and Concurrent Resolutions Enacted During the First Session of the ninety-third Congress of the United States of America, 1973 and Reorganization Plans and Proclamations, volume 87 in one part, E.U.A., 1974.

LEGISLACIÓN NACIONAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** Anaya Editores, México, 2003.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,** Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal, ISEF, México, 2003.
- Código Electoral del Distrito Federal** Sista, México, 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal,** Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal, ISEF, México, 2003.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,** Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal, ISEF, México, 2003.
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal,** Anaya Editores, México, 2003.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,** Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal, ISEF, México, 2003.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,** Serie Documentos Oficiales 1, CDHDF, México, 2002.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal,** Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal, ISEF, México, 2003.
- Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,** Serie Documentos Oficiales 1, CDHDF, México, 2002.